

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: Επικ. Καθηγητής Αργ. Πασσάς
ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα: «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην
Ελλάδα: Δομή και Λειτουργία
στην Ευρωπαϊκή Προοπτική»**

ΚΟΣΜΑ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ

Αθήνα, Οκτώβριος 1998

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Εισαγωγή</i>	1
------------------------------	----------

Κεφάλαιο 1

Η θέση και ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο Κοινοτικό σύστημα

1.1 Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής Ανάδειξη των τοπικών πολιτικών ("ανάπτυξη από τα κάτω").....	6
1.2 Γενικά χαρακτηριστικά του θεσμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.	11
1.3 Ευρώπη των Περιφερειών: Το αίτημα αναβάθμισης των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σύστημα Θεσμών της Ε.Ε.....	13
1.4 Η Επιτροπή των Περιφερειών.....	16
1.5 Η συμμετοχή των Ο.Τ.Α στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση της κοινοτικής πολιτικής.....	22
1.6 Επικουρικότητα και Εταιρικότητα.....	28
1.7 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....	32

Κεφάλαιο 2

Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις

2.1 Η διάρθρωση και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Ιστορικές διαστάσεις	
2.1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970.....	36
2.1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980: η περίοδος των αλλαγών.....	38
2.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το γενικό κριτήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις.....	42
2.3 Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα	
2.3.1. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα πριν το "Πρόγραμμα Ι.Καποδίστριας".....	45
2.3.2 Ο αριθμός και το μέγεθος των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	47
2.4 Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
2.4.1. Το οικονομικό μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο βαθμός αποκέντρωσης.....	53

2.4.2 Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.....55

2.4.2 Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.....60

2.5 Αναδιοργάνωση και Εκσυγχρονισμός της Δομής του Ελληνικού Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2.5.1 Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
(η νομοθετική πραγμάτωση του β' βαθμού Τ.Α).....63

2.5.2 Αναδιάρθρωση της δομής της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
Το σχέδιο "Ιωαν. Καποδίστριας".....68

2.5.3 Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής
διοίκησης.....75

2.6 Οι επιπτώσεις της ενοποιητικής διαδικασίας στους ελληνικούς Ο.Τ.Α και ο μετασχηματισμός του μοντέλου περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.....77

Συμπεράσματα :

Προκλήσεις και Προοπτικές για την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ :

Εισαγωγή

Ο ρόλος της **Τοπικής Αυτοδιοίκησης** είναι πολύ ευρύτερος από αυτόν του "τοπικού παραρτήματος" της κεντρικής κρατικής διοικητικής μηχανής¹. Αποτελεί το **πρωτοκύτταρο της δημοκρατίας**, το χώρο που ο πολίτης βιώνει καθημερινά τη δημοκρατία και το κρίσιμο πεδίο εκδήλωσης της άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελώντας τη **βάση του ελληνικού διοικητικού συστήματος**, αντιμετωπίζει κρίσιμα, για την ποιότητα ζωής των πολιτών, ζητήματα και σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι αποκλειστικά υπεύθυνη, με τους πολιτικά υπεύθυνους αιρετούς, για την **διαχείριση των τοπικών υποθέσεων**. Στο πεδίο ευθύνης των Ο.Τ.Α. σήμερα δεν εντάσσεται απλώς η **κάλυψη** ορισμένων **θεμελιωδών βιοτικών αναγκών** των κατοίκων τους αλλά και η **επεξεργασία** και η **εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής** προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.

Η **παραδοσιακή συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα** του ελληνικού κράτους μέχρι πρόσφατα, εξέφραζε μία **δυσπιστία** για τη σκοπιμότητα μεταβίβασης ουσιαστικών λειτουργιών στους Ο.Τ.Α. και θεωρούσε τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης **θεσμό υποδεέστερο, επικουρικό, λιγότερο φερέγγυο** και περισσότερο **ευάλωτο σε πελατειακού τύπου σκοπιμότητες**. Η ύπαρξη **ασφυκτικού κλοιού της κεντρικής διοίκησης επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, που εκδηλώνονταν με τον περιορισμό της τελευταίας σε ένα **στενό πλαίσιο διοικητικών αρμοδιοτήτων με ελάχιστους και πλήρως ελεγχόμενους οικονομικούς πόρους**, χαρακτηριζόνταν ως το "παραδοσιακό" πρόβλημα του θεσμού. Όλο το ενδιαφέρον της θεωρίας και όσον ασχολούνταν με την Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλώνονταν στην **συνεχή διεκδίκηση της διεύρυνσης του κύκλου των τοπικών υποθέσεων** και στην **οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων**, στον **περιορισμό του ελέγχου σκοπιμότητα** και τέλος στην **κατοχύρωση επαρκών και αυτοτελών πόρων**.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα βρίσκεται από τις αρχές της **δεκαετίας του 1980** στον "αστερισμό" της **μεταρρύθμισης**. Δύο είναι οι **κυρίαρχες τάσεις** έκφρασης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα. Η πρώτη έχει χαρακτήρα εθνικό και ανταποκρίνεται στη **μεγαλύτερη και πλέον φιλόδοξη μεταρρυθμιστική προσπάθεια από καταβολής του νέου Ελληνικού Κράτους**, αυτή της ίδρυσης και υλοποίησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της υποχρεωτικής συνένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων και της μεταρρύθμισης της περιφερειακής διοίκησης με ότι αυτό συνεπάγεται για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Η δεύτερη τάση έχει σχέση με τον **ευρωπαϊκό χαρακτήρα και προσανατολισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο μέσα από την ανάδειξη της αρχής της

¹ βλ. Ν. Χλέπας, "Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατεκερματισμός: Οι αρμοσιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς" σελ. 308, στο Χλέπας Ν.Κ.(επιμ.),

εταιρικότητας και επικουρικότητας, μέσα από την συμμετοχή και απευθείας υλοποίηση πολυάριθμων κοινοτικών προγραμμάτων και μέσα από την θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών ως θεσμικού κοινοτικού οργάνου συμμετοχής των αιρετών αρχόντων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ευρωπαϊκά δρώμενα.

Η *εξέταση δύο φαινομενικά μεγάλης "απόστασης" θεσμών* - των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και *η ανάδειξη των μεταξύ τους σχέσεων και επηρεασμών*, που θα επιχειρηθεί στην συνέχεια, δεν γίνεται τυχαία. Οι μεταρρυθμίσεις και ο εκσυγχρονισμός στο σύστημα της δημόσιας διοίκησης, στους πολιτικούς θεσμούς και στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, δεν μπορούν πλέον να αναλύονται χωρίς να εξετασθεί επισταμένως *το περιβάλλον μέσα στο οποίο πραγματοποιείται αυτή η προσπάθεια*. Δεν μπορεί να αγνοήσει τη *σχέση της χώρας με την Ε.Ε., ως παράγοντα επηρεασμού των εθνικών πολιτικών και των δομών σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο* καθώς καθημερινά όλο και περισσότερο μέσα από την συλλειτουργία των ευρωπαϊκών και εθνικών διοικήσεων, διαμορφώνεται ένας *ενιαίος δημόσιος χώρος* λειτουργίας στον οποίο καλούνται να δράσουν όλες οι διοικήσεις. Η καθημερινή πλέον επαφή των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, που πραγματώνεται με θεσμικό τρόπο μέσα από την πρωτοφανή, για τον θεσμό της αυτοδιοίκησης, *οργανική συλλειτουργία στο πλαίσιο της Επιτροπής των Περιφερειών* αλλά και μέσα από *την ανάπτυξη δικτύων και συνεργασιών* κατά τη διαχείριση προγραμμάτων, προσφέρεται ως ένα *προστάδιο διαμόρφωσης κοινής στάσης, λειτουργίας και διεκδικήσεων των ευρωπαϊκών τοπικών αυτοδιοικήσεων*. Το κύριο ερώτημα που τίθεται είναι αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση *ως θεσμός που διαφέρει σημαντικά από κράτος σε κράτος* (ως προς τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης, το εύρος των αρμοδιοτήτων κ.λπ) μέσα από την συμμετοχή της στο ενοποιημένο οικοδόμημα της Ε.Ε. υφίσταται κάποιους *περιορισμούς ή κάποιες νέες ευκαιρίες και επιπλέον αν διακρίνεται κάποια τάση* διαμόρφωσης ενός *ενιαίου προτύπου οργάνωσης και λειτουργίας*. Σήμερα μένει να εξεταστεί αν και σε ποιο βαθμό υπάρχουν επιπτώσεις που ανατρέπουν την *αρχική στάση* των ιδρυτικών κρατών-μελών² των ευρωπαϊκών κοινοτήτων σύμφωνα με την οποία *αποτρέπονταν κάθε κοινή εξέταση θεμάτων που αφορούσαν την εσωτερική διάρθρωση*, τον βαθμό συγκέντρωσης της διοικητικής οργάνωσης και ακόμη περισσότερο την έκταση των αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών τους.

Καθώς η αρχική ενασχόληση ήταν μηδαμινή αρχικά τους ιδρυτές τους Συνεπώς μέσα στο

"Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας: Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.

² Η αναφορά των "Περιφερειών" σε ορισμένα σημεία των Συνθηκών (π.χ. Συνθήκη Ε.Ο.Κ.: άρθρα 80,92 και 130α) έχει χαρακτήρα γεωοικονομικό παρά νομικό. βλ. Παπαβασιλείου Αλ., "Ο Ρόλος της

περιβάλλον αυτό, *αναζητούνται οι τυχόν άμεσες αλλά και έμμεσες επιπτώσεις* της εντεινόμενης *αλληλεξάρτησης και αλληλοδιείσδυσης των συμπεριφορών* των κρατών μελών της Ε.Ε. και των τοπικών θεσμών, ιδιαίτερα στους τομείς εκείνους στους οποίους συνειδητοποιούνται, όλο και περισσότερο, τα *οργανωτικό, διοικητικό και λειτουργικό έλλειμα και η αντίστοιχη πρόκληση αναπροσαρμογής*. Αναζητάται συγκεκριμένα η απάντηση στο ερώτημα εάν *οι συνεχείς κανονιστικές πράξεις* που ξεκίνησαν την *δεκαετία του 1980* και *μετάβαλαν την εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης* στην Ελλάδα, *έχουν επηρεαστεί και σε ποιό βαθμό από τη συμμετοχή της χώρας στην Ε.Ε.*

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί, μέσα από την *παρουσίαση της δομής και της λειτουργίας της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, να *αναδείξει τα κυρίαρχα προβλήματα* που αντιμετωπίζει η Ελλάδα σε επίπεδο πολιτειακής διάρθρωσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών και τις *“αναντιστοιχίες” του θεσμού* με τα διαφορετικά οργανωτικά συστήματα των άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιχειρείται ο εντοπισμός των αποκλίσεων από το *“μοντέλο” των τοπικών και περιφερειακών αρχών* που απαιτείται ώστε η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να *αντεπεξέλθει στις αυξημένες απαιτήσεις* και να “εκμεταλλευτεί” τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της ευρωπαϊκής της συμμετοχή. Το ζητούμενο συνεπώς που προβάλλεται είναι *αν* η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα *έχει τα απαραίτητα εκείνα χαρακτηριστικά, οργανωτικά και λειτουργικά*, που θα της επιτρέψουν να δράσει αποτελεσματικά, να “εκμεταλλευτεί”, τις πρωτόγνωρες για αυτήν, ευκαιρίες, και τελικά να αναβαθμίσει τον ρόλο της. Και η διερεύνηση αυτή είναι αναγκαία διότι είναι σαφές ότι οι νέοι ρόλοι και οι νέες “ευκαιρίες” δεν δίνουν αυτόματα την δυνατότητα σε όλους να τις εκμεταλλευτούν.

Εξετάζεται το αν και σε ποιο βαθμό ο ρόλος της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης *περιορίζεται ή διευρύνεται* στην πολιτική διαδικασία και αν τελικά μέσα από την συμμετοχή της στα ευρωπαϊκά δρώμενα υπόκειται *επιπτώσεις οργανικού αλλά κυρίως λειτουργικού χαρακτήρα*. Αντιστρέφοντας το ερώτημα εξετάζεται ο ρόλος της Ε.Ε. και το αν μέσα από την αναζήτηση μεθόδων αύξησης της αποτελεσματικότητας των Κοινοτικών πολιτικών επιταχύνονται οι διαδικασίες διοικητικής μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού των δομών του ελληνικού πολιτικού συστήματος και ειδικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αναζητάται επίσης, ως μία *δεύτερη κατηγορία ερωτημάτων*, αρχικά αν η εξέλιξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η μεταρρυθμιστική προσπάθεια των τελευταίων χρόνων διαμορφώνει μία *νέα δυναμική στις σχέσεις ανάμεσα στα τέσσερα επίπεδα εξουσίας* και τελικά ποιοι είναι οι *νέοι ρόλοι* που καλείται να διαδραματίσει το κάθε επίπεδο. Αναζητάται απάντηση για το αν *οι μελλοντικές εναλλακτικές προοπτικές της συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούν μόνο την προοπτική και τις τύχες των κεντρικών κρατών και της κεντρικής διοίκησης* ή και τη και την εξέλιξη της εσωτερικής διοικητικής δομής και τις προοπτικές των επιμέρους

βαθμίδων του κράτους, δηλαδή και όλων των βαθμίδων της αυτοδιοίκησης. Το ερώτημα που τίθεται ουσιαστικά είναι κατά πόσο η *ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα προκαλέσει ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ αφενός του κράτους και αφετέρου των περιφερειών και των Ο.Τ.Α.*

Η χρονική στιγμή ανάδειξης της παραπάνω προβληματικής δεν είναι τυχαία. Τα ζητήματα αυτά, τίθενται την χρονική αυτή στιγμή την οποία η προβληματική των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Ευρωπαϊκή Ένωση, προβάλλουν με μεγαλύτερη επικαιρότητα, ως συνέπεια των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την Συνθήκη της Ε.Ε., δεδομένου ότι σε τρία άρθρα (189 Α, Β και Γ) γίνεται ειδική αναφορά στους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς αυτοδιοίκησης για τους οποίους δεν υπήρχε καμία αναφορά στην Συνθήκη της ΕΟΚ. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δημιουργώντας της "Ευρώπη των λαών" οδηγεί στην ανάγκη εντονότερης εμπλοκής των τοπικών αρχών. Ο σεβασμός των υποεθνικών μονάδων, αποτελώντας μία βασική κατευθυντήρια γραμμή της αρχής της επικουρικότητας, συνηγορεί υπέρ της ενίσχυσης του ρόλου των τοπικών αρχών που βρίσκονται εγγύτερα στο πολίτη. Σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, η μελέτη της δομής και λειτουργίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων των χωρών-μελών ης Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί αναμφισβήτητη αναγκαιότητα στα πλαίσια των αρχών της ολοκλήρωσης της "Ευρώπης των Πολιτών". Η *αναβάθμιση αυτή του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο* περνά μέσα από τη βασική διαπίστωση ότι η Ευρώπη δεν είναι δυνατόν να πετύχει την ολοκλήρωση της χωρίς τη "συμμετοχή των πολιτών της".

1.1 Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής Ανάδειξη των τοπικών πολιτικών ("ανάπτυξη από τα κάτω")

Το *αίτημα για περιφερειακή ανάπτυξη* και η επιλογή ανάμεσα στις κεντρικές και στις τοπικές πολιτικές³, αποτελεί βασικό στοιχείο εξέτασης των δύο επικρατέστερων, αλλά αντιτιθέμενων, μοντέλων ανάπτυξης. Το πρώτο μοντέλο αναφέρεται σε ένα τύπο ανάπτυξης που διαχέεται *"εκ των άνω"*, δηλαδή σε μία *συγκεντρωτική περιφερειακή πολιτική*⁴, ενώ το δεύτερο, που διαδέχτηκε χρονικά το πρώτο, αναφέρεται σε έναν τύπο τοπικής ανάπτυξης που κινητοποιείται *"εκ των κάτω"* με αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές⁵. Διεθνώς, το πέρασμα από τη δεκαετία του 1970 σε αυτή του 1980 σηματοδεύτηκε από την κορύφωση της οικονομικής κρίσης που είχε ήδη εμφανιστεί από το 1975 με κύρια έκφανση της υποχώρηση του κράτους πρόνοιας και ανέδειξε την *"ανάπτυξη από τα κάτω"* ως *μία απάντηση στην συγκεντρωτική κρατική ρύθμιση*, που θεωρήθηκε υπεύθυνη για την αναποτελεσματικότητα των μέχρι τότε περιφερειακών πολιτικών.

Το βασικό ζήτημα ανάμεσα στις τοπικές και στις κεντρικές πολιτικές είναι ο *βαθμός αποκέντρωσης* της διαδικασίας λήψης απόφασης κατά το σχεδιασμό, την χρηματοδότηση, την εφαρμογή πολιτικών αλλά και του ελέγχου της όλης διαδικασίας. Οι τοπικές πολιτικές, που διαμορφώνονται αποκεντρωμένα από περιφερειακές και τοπικές αρχές με ελάχιστο κεντρικό έλεγχο, είναι εξαιρετικά δύσκολο να λάβουν χώρα σε κράτη με ισχυρά συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπως αυτό της Ελλάδας.

Οι *τοπικές πολιτικές* σήμερα αποτελούν το κυρίαρχο μοντέλο πολιτικής αλλά *συνυπάρχουν* με διάφορες *μορφές κεντρικής περιφερειακής πολιτικής* που εξακολουθούν να επιβιώνουν εξ' αιτίας της *αδυναμίας των τοπικών πολιτικών* να ξεφύγουν από τα στενά πλαίσια του τοπικού επιπέδου και την αδυναμία *να προσφέρουν μία συνολική λύση* στο ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων⁶. Η εμπλοκή των τοπικών σχηματισμών εκ των πραγμάτων, σε ανταγωνισμό με άλλες περιοχές, η πολυδιάσπαση των προσπαθειών και η αδυναμία διασφάλισης ότι η ανάπτυξη μίας περιοχής δεν θα γίνει εις βάρος κάποιας άλλης και τέλος, και ίσως και σημαντικότερο, η *πιθανότητα ενδυνάμωσης των*

³ Οι διαφορές μεταξύ των κεντρικών και τοπικών πολιτικών ξεκινούν από τους *φορείς λήψης απόφασης* και επεκτείνονται μέχρι και τα *μέσα εφαρμογής*. Συγκεκριμένα, οι φορείς λήψης απόφασης στις κεντρικές πολιτικές είναι συνήθως οι κεντρικοί φορείς δημόσιας διοίκησης ενώ στις τοπικές πολιτικές οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές. Αντίστοιχα ως προς τον *χώρο αναφοράς* οι κεντρικές πολιτικές αφορούν το σύνολο του εθνικού χώρου ενώ οι τοπικές πολιτικές εξειδικεύονται στις συγκεκριμένες περιοχές που εκπροσωπούν. Οι τοπικές πολιτικές εξιστορούνται στην προώθηση της ανάπτυξης της περιοχής ενώ οι κεντρικές πολιτικές έχουν ως ευρύτερο στόχο την εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων.

⁴ Το μοντέλο αυτό υποστηρίζει την ανάγκη διατήρησης ενός ελέγχου "εκ των άνω" με την μορφή κάποιων κεντρικών πολιτικών αναδιανομής που θα εξασφαλίζουν την ρύθμιση των περιφερειακών ανισοτήτων.

⁵ Για την θεωρητική συζήτηση γύρω από τα μοντέλα ανάπτυξης βλ. Κόνσολας Ν., "Περιφερειακή οικονομική πολιτική. Γενική Θεώρηση", Εκδόσεις Παπαζήσης, 1983, Ανδρικοπούλου Ε., "Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Η Εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ", Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.

⁶ Βλ. αναλυτικά Κ. Χατζημιχάλης, "Βασικές προσεγγίσεις στις θεωρίες και πολιτικές", σελ.16-20, στο Χατζημιχάλης Κ.(επιμ.), "Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική. Κείμενα από τη Διεθνή Εμπειρία", Εκδόσεις Εξάντας, 1992.

*ανισοτήτων εξ' αιτίας των ήδη άνισων θέσεων και της αρχικής άνισης αναπτυξιακής δυναμικής, συνηγορούν υπέρ της συνύπαρξης των δύο μοντέλων ανάπτυξης.*⁷ Η επιμονή της ενίσχυσης του μοντέλου "ανάπτυξης από τα κάτω", αποτελεί πράξη ενίσχυσης ενός βολικού "μύθου"⁸, αφού τα επιτυχημένα παραδείγματα⁹-περιοχές τύπου "Τρίτης Ιταλίας"- είναι περιορισμένα και δύσκολα επαναλαμβάνονται.

Το γεγονός ότι οι *τοπικοί φορείς* είναι σε θέση να *γνωρίζουν καλύτερα τα τοπικά προβλήματα, τις ιδιαιτερότητες και τις δυνατότητες ανάπτυξης*, να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες και πολιτικές καλύτερα προσαρμοσμένες στο χαρακτήρα και το τοπικό ενδογενές δυναμικό, συνηγορεί υπέρ της "εκ των κάτω" προσέγγιση στην οποία οι άμεσα ενδιαφερόμενοι συμμετέχουν στην λήψη αποφάσεων. Η άποψη αυτή στηρίζει την επιχειρηματολογία υπέρ της έμφασης που δίνεται στην αποκέντρωση και στις τοπικές πρωτοβουλίες από την *Κοινότητα* στο πλαίσιο της *περιφερειακής της πολιτικής*, τονίζοντας ότι *"καμία συγκεντρωτική ή συστηματική οργάνωση της αναπτυξιακής δράσης δεν είναι σε θέση να λάβει υπόψη της την ποικιλία των τοπικών καταστάσεων"*¹⁰

Στόχος της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας είναι να συμπληρώσει τη δράση των κρατών-μελών και να την προσανατολίσει προς μια αρμονική ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, προς όφελος όχι μόνον των φτωχότερων περιφερειών, αλλά και της υπόλοιπης Ένωσης. Η σύσταση και η συμβολή των *χρηματοδοτικών μέσων της Ε.Κ.* στο πλαίσιο της *οικονομικής και κοινωνικής συνοχής* κρίθηκε αναγκαία διότι *"ο κίνδυνος είναι να γίνουν τόσο σοβαρές οι ανισοροπίες* στην κατανομή των ωφελειών από την Εσωτερική Αγορά, ώστε να γίνουν αίτια συσσωρευμένης πολιτικής δυσαρέσκειας για την Κοινότητα σε μερικές χώρες, υποκινώντας αυτές τις χώρες στη μη συνεργασία και στο τέλος στην απειλή της αποχώρησης"¹¹

Η αναδρομή όμως στα Κοινοτικά κείμενα και ιδιαίτερα στις Εκθέσεις της Επιτροπής των τελευταίων ετών δίνει την *αίσθηση της ανησυχίας για τα αποτελέσματα των παρεμβατικών πολιτικών της Κοινότητας* για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της, αποτελέσματα που κάθε άλλο παρά ως ενθαρρυντικά μπορούσαν να χαρακτηρισθούν.¹² Κατ' αρχήν, η ανάλυση των ανισοτήτων στα εισοδήματα (μετρούμενη από το κατά κεφαλή ΑΕΠ) και στην παραγωγικότητα (μετρούμενη από το ΑΕΠ ανά απασχολούμενο) επιβεβαιώνει ότι *οι εισοδηματικές ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες της Ένωσης* και ειδικότερα ανάμεσα στο κέντρο και στην περιφέρεια, *παρά τις εθνικές και τις Κοινοτικές*

⁷ *Ανάπτυξη των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της "εκ των κάτω" ανάπτυξης* βλ. Friedmann J., "Περιφερειακή ανάπτυξη σε αναπτυγμένες χώρες: Ενδογενούς ή αυτάρκης;" και Weaver Cl. "Ανάπτυξη από τα κάτω :Προς μία θεωρία της ανάπτυξης σε συγκεκριμένες περιοχές", στο Χατζημιχάλης Κ., οπ.π.

⁸ Ανδρικοπούλου Ε., οπ.π, σελ. 63

⁹ Βλ. σχετικά Λυμπεράκη Αντ., "Ευέλικτη Εξειδίκευση: Κρίση και Αναδιάρθρωση στη μικρή Βιομηχανία", Εκδόσεις Gutenberg, 1992 και Barquero Ant. "Τοπική Ανάπτυξη : Μία στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης", Εκδόσεις Παπαζήση, 1991,

¹⁰ Ευρ. Επιτροπή, "Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων", 1989, σελ. 13.

¹¹ Από τη έκθεση Padoa-Schioppa T, "Efficiency, Stability and Equity", Oxford University Press, 1987 στο Μαραβέγιας Ν., "Η Περιφερειακή Πολιτική", στο Μαραβέγιας Ν.-Τσινισιζέλης Μ.(επιμ.), "Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές", Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995, σελ. 429

¹² Βλ. σχετικά Ευρ. Επιτροπή, "Π.ρώτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή 1996", 1997.

διαρθρωτικές πολιτικές για την επίτευξη της συνοχής έχουν παραμείνει αμετάβλητες κατά την τελευταία δεκαετία. Μία σύγκριση των δέκα πλουσιότερων και των δέκα φτωχότερων περιφερειών, υποδεικνύει ότι το 1993, στις πλουσιότερες το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ ήταν περίπου 3,3 φορές υψηλότερο από ότι στις φτωχότερες¹³. Η *λογική της σύγκλισης των οικονομιών των περιφερειών αποδείχθηκε ανεπαρκής στην πράξη* για την μείωση του χάσματος ανάμεσα στις ανεπτυγμένες και τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

Το ενδιαφέρον για την περιφερειακή πολιτική συντηρείται και από τον μεγάλο αριθμό των τοπικών και περιφερειακών συμφερόντων που αναζητούν διεξόδους στην μέχρι πρόσφατα μονοδιάστατη σχέση τους με τις εθνικές τους διοικήσεις, και στοχεύουν στην άντληση πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία¹⁴. Το ενδιαφέρον αυτό, που έχει την αφετηρία του στο 1975 και στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.)¹⁵, κλιμακώνεται καθώς η *Επιτροπή ενθαρρύνει διαρκώς την συμμετοχή των υποεθνικών επιπέδων* στην διαχείριση των περιφερειακών ταμείων, ιδιαίτερα μετά την μεταρρύθμιση των Ταμείων το 1988 και την εδραίωση της αρχής της εταιρικής σχέσης, με *στόχο την μέγιστη αποτελεσματικότητα*. Η ανάπτυξη άμεσων διασυνδέσεων με τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας πραγματοποιείται κυρίως από εκείνες τις τοπικές αρχές οι οποίες έχουν ισχυρά κατοχυρωμένη συνταγματικά θέση στα κράτη τους, με χαρακτηριστικό παράδειγμα εκείνο της γερμανικών κρατιδίων.

Σήμερα έχει γίνει κατανοητό από όλους, ότι η *μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων*, η σύγκλιση του ευρωπαϊκού βορρά με τον ευρωπαϊκό νότο, η προώθηση του ενιαίου κοινωνικού χώρου και τόσα άλλα θέματα οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας, *δεν είναι υλοποιήσιμα χωρίς την ύπαρξη δυναμικών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών*. Η *τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, που αποτελεί βασικό στόχο της οικονομικής και κοινωνικής ευρωπαϊκής πολιτικής*, είναι πρωτίστως *υπόθεση των αυτοδιοικούμενων αρχών* που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των κατοίκων και των συλλογικών φορέων της περιοχής τους. Ο στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης περνά αναγκαστικά και μέσα από τους δεσμούς των πόλεων και των περιφερειών που συνθέτουν την ευρωπαϊκή οντότητα.

Σήμερα οι *βασικές αρχές* που διέπουν τη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης *προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότερη δυνατή ενίσχυση των περιφερειών είναι η ενεργή συμμετοχή όλων των υπευθύνων* σε περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για λήψη αποφάσεων σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο εξασφαλίζοντας τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα (επικουρικότητα)

Ο *νέος ρόλος της αυτοδιοίκησης* στην ολοκλήρωση και ανάπτυξη της νέας Ευρώπης εκφράζεται κυρίως μέσα από τη *δράση σε προγράμματα διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας*, όπου η συμμετοχή είναι ελεύθερη και *εξαρτάται από τις δυνατότητες και τις ικανότητες της κάθε τοπικής και περιφερειακής αρχής*. Δημιουργούνται προγράμματα και *δίκτυα συνεργασίας* πόλεων και περιφερειών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και για τη μελέτη ειδικών θεμάτων που θα ήταν αδύνατο να αντιμετωπισθούν μεμονωμένα από κάθε Ο.Τ.Α. Η συνεργασία αυτή

¹³ Ευρ. Επιτροπή, *οπ. π.*, σελ 21 και πίνακας 5, σελ 134.

¹⁴ N.Nugent "The Government and Politics of the European Community", Macmillan Press, 1991, σελ. 242.

¹⁵ Βλ. σχετικά Κούτρης Α., "Περιφερειακά Προβλήματα και Παρεμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα", Εκδόσεις Παπαζήσης, 1985, σελ. 20-30.

φέρνει σε επαφή διάφορες περιοχές της Ευρώπης, όπου *χωρίς την παρεμβολή των κρατών*, εμπλουτίζουν τις εμπειρίες και τις γνώσεις τους και συντονίζουν τις *κοινές διεκδικήσεις* τους, συμβάλλοντας με τον δικό τους τρόπο στην *πολυδιάστατη ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου*¹⁶. Η διαπεριφερειακή συνεργασία, αποτελώντας εργαλείο της περιφερειακής πολιτικής, υλοποιεί την αρχή της επικουρικότητας και προωθεί τον βασικό στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Όπως επισημαίνει η Έκθεση “Ευρώπη 2000”¹⁷ έχει γίνει αποδεκτό ότι για να είναι αποτελεσματική η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, θα πρέπει να βασίζεται σε μία συνεκτική άποψη για το Κοινοτικό έδαφος ως σύνολο. Πρόκειται για μία νέα άποψη η οποία επιδιώκει, στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, να προωθήσει παράλληλα την εδαφική συνοχή. Ο ρόλος της Κοινότητας συνοψίζεται στη δημιουργία ενός πρόσθετου πλαισίου πολιτικών που έχει δύο άξονες: αφ’ ενός διευκολύνει τη συνοχή μεταξύ διαφόρων τομεακών πολιτικών της Κοινότητας και αφ’ ετέρου, *προωθεί τη διαπεριφερειακή συνεργασία*. Η ουσιαστική βάση του νέου πλαισίου είναι η διευκόλυνση της ανταλλαγής εμπειριών, της συλλογής πληροφοριών και της *δημιουργίας δικτύων συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και πόλεων που ανήκουν σε διαφορετικά κράτη -μέλη*. Τα *οφέλη της συνεργασίας αναμένεται ότι θα προκύψουν από τη δημιουργία οικονομικών κλίμακας*, τις μεταφορές τεχνολογίας και την αυξημένη αποδοτικότητα μέσω της δημιουργίας επιχειρήσεων κοινού επιχειρηματικού κινδύνου. Το οργανωτικό πλαίσιο αυτών των πρωτοβουλιών, εκτός από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές, στηρίζεται στην *ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών* καθώς και των οργάνων που τις εκπροσωπούν σε κοινοτικό επίπεδο.

Τα *δίκτυα συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και πόλεων* επιδιώκουν να δώσουν μία εναλλακτική λύση στον αυξανόμενο ανταγωνισμό, με την ενδυνάμωση της συμπληρωματικότητας που μπορεί να υπάρχει στις περιπτώσεις τις οποίες οι περιοχές αυτές μοιράζονται κοινά προβλήματα και ενδιαφέροντα. Τα δίκτυα που έχουν ήδη δημιουργηθεί ποικίλουν από την *απλή ανταλλαγή εμπειριών* έως και τη *στενή μακροπρόθεσμη συνεργασία σε ειδικούς στόχους*. Η Κοινότητα παράλληλα με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης αναπτύσσει και δικά της προγράμματα, τις λεγόμενες Κοινοτικές Πρωτοβουλίες¹⁸ στα οποία κύρια καλούνται να συμμετάσχουν περιφερειακές και τοπικές αρχές.

¹⁶ βλ. *N.Nugent, οπ.π., σελ. 243.*

¹⁷ COM(94) 354, “Ευρώπη 2000: Συνεργασία για την χωροταξική οργάνωση της Ευρώπης”,

¹⁸ βλ. *Παράρτημα.*

1.2 Γενικά χαρακτηριστικά τους θεσμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Η ενασχόληση με τα θέματα των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο απαιτεί την γνώση των διαφορετικών μοντέλων οργάνωσης των τοπικών αυτοδιοικούμενων θεσμών. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται στα κράτη μέλη **σημαντικά διαφοροποιημένος** σε τέτοιο βαθμό που είναι **δύσκολη η ανεύρεση ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή**. Ο **πίνακας 1.1**, που ακολουθεί, παρουσιάζεται συνοπτικά η μέση έκταση και ο μέσος πληθυσμός των Ο.Τ.Α της πρώτης βαθμίδας σε όλες της χώρες μέλη και ταυτόχρονα η διοικητική διάιρεση των κρατών αυτών στα διάφορα επίπεδα αυτοδιοίκησης. Η μέθοδος σύγκρισης διοικητικών συστημάτων διαφόρων κρατών με σκοπό την ανάδειξη κοινών μεγεθών αρχών και οργανωτικών σχημάτων¹⁹ δεν μπορεί να αποδώσει θεαματικά αποτελέσματα στην προσπάθεια δημιουργίας ενός αντιπροσωπευτικού ευρωπαϊκού μοντέλου κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα ενώ ο θεσμός γνωρίζει έναν υψηλό βαθμό προστασίας και συνταγματικής κατοχύρωσης στη Γερμανία²⁰, στην Ιρλανδία²¹ και στο Ηνωμένο Βασίλειο²² σχεδόν αγνοείται. Παρά την έλλειψη ενός κοινού πυρήνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. όλα τα κράτη, μελετώντας τη σχετική πρακτική, έχουν αποδώσει στον θεσμό μία σειρά αρμοδιοτήτων και του αναγνωρίζουν ένα μικρό ή μεγάλο βαθμό αυτονομίας.

Η ταυτότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενός κράτους προσδιορίζεται κυρίως από τον **πολιτικό ρόλο του θεσμού** στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας και αφετέρου από το **εύρος των λειτουργιών** για τις οποίες έχει αρμοδιότητα. Η ομαδοποίηση των συστημάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης των κρατών της Ευρώπης, με βάση τους δύο βασικούς αυτούς άξονες μπορεί να γίνει σε τρεις ομάδες²³:

- η ομάδα του **γαλλικού προτύπου** : Τα κράτη αυτής της ομάδας, στην οποία συμπεριλαμβάνεται

¹⁹ βλ. στο Χριστοφιλοπούλου Ε., *οπ.π.*, σελ. 141

²⁰ Στην Γερμανία, ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης συμπεριέλαβε στο οργανωτικό του τμήμα εκτενείς διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την οποία συνέδεσε ρητά με την δημοκρατία και την λαϊκή κυριαρχία και ουσιαστικά οι Ο.Τ.Α. καθιερώθηκαν ως "απαραίτητοι κρίκοι μίας αδιάκοπης αλυσίδας νομιμοποίησης" της κρατικής εξουσίας, ως αναγκαίες βαθμίδες για την κλιμακωτή ανοικοδόμηση μίας πολυεπίπεδης Δημοκρατίας από κάτω προς τα επάνω. Άρθρο 28§2 του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου "στους δήμους πρέπει να διασφαλίζεται το δικαίωμα να προσδιορίζουν με δική τους ευθύνη όλες τις υποθέσεις της τοπικής κοινωνίας στα πλαίσια του νόμου" Οι Ο.Τ.Α. δεν αποτελούν απλώς ένα μέρος της εκτελεστικής εξουσίας αλλά η αυτοδιοίκηση αποτελεί μία μέθοδο για τον κάθετο επιμερισμό της εξουσίας, τοπική διοίκηση με ένα δικό της ξεχωριστό σύστημα νομιμοποίησης που την φέρνει πιο κοντά στους πολίτες και εξασφαλίζει την συμμετοχή τους.

²¹ Στο Σύνταγμα της Ιρλανδίας δεν συναντάται η λέξη "δήμος και κοινότητα"

²² Στο Η.Β. στο οποίο δεν υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις, οι τοπικές αρχές χαρακτηρίζονται ως "other parts of the machinery of government"

²³ βλ. στο Χριστοφιλοπούλου Ε., "Κατανομή των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης" στο Χλέπας Ν.Κ.(επιμ.), "Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας: Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998. Η ομαδοποίηση αυτή έχει γίνει από τους Hesse και Sharpe στο "Local Government in International Perspective: Some comparative Observations", 1991

και η Ελλάδα, επηρεασμένα από το Ναπολέοντειο σύστημα διοίκησης²⁴, χαρακτηρίζονται από παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές και ο λόγος ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως πολιτικός και λιγότερο λειτουργικός. Κύρια χαρακτηριστικά της λειτουργίας του θεσμού είναι ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων από τον τοπικό χαρακτήρα των υποθέσεων, η συνεχής εποπτεία από το κράτος και η πολιτικές πιέσεις των αιρετών προς την κεντρική διοίκηση

- η ομάδα του *αγγλοσαξονικού προτύπου*: Η έμφαση εδώ δίνεται στην αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού, που έχει υψηλό βαθμό αυτοτέλειας, ενώ ο πολιτικός του ρόλος είναι σαφώς υποδιέστερος (ασχολείται με θέματα "χαμηλής πολιτικής").
- η ομάδα της *Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης*: Στην ομάδα αυτή περιλαμβάνονται χώρες όπως η Γερμανία και οι Σκανδιναβικές χώρες. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα συστήματα αυτά διαθέτει αυτοτέλεια και την έμφαση στην παροχή υπηρεσιών όπως η δεύτερη ομάδα, αλλά εξίσου έμφαση δίνεται στην πολιτική λειτουργία του θεσμού και την συμβολή του στην τοπική δημοκρατία. Τα τελευταία χρόνια διακρίνεται μία κίνηση της πρώτης ομάδας του γαλλικού προτύπου προς την τρίτη ομάδα μέσα από την άμβλυνση της κρατικής εποπτείας και την αύξηση των λειτουργιών που επιτελεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Λίγες είναι εκείνες οι λειτουργίες που ασκούνται πάντα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και είναι εκείνες που αφορούν τις στοιχειώδεις υποδομές της καθημερινής ζωής όπως για παράδειγμα η συλλογή και επεξεργασία των απορριμμάτων και η καθαριότητα των οικισμών. Λειτουργίες όπως παιδεία, υγεία, κοινωνική πρόνοια, περιβαλλοντική προστασία κ.λπ., δεν μπορούν να κατανεμηθούν σταθερά σε ένα διοικητικό επίπεδο εφαρμογής. Καθώς λίγες αρμοδιότητες ανήκουν στην κύρια ευθύνη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μεγάλος αριθμός λειτουργιών βρίσκονται στον ενδιάμεσο χώρο. Το πεδίο διαγράφεται ακόμα πιο περίπλοκο αν λάβουμε υπόψη ότι στα περισσότερα κράτη παρατηρούμε την κατανομή της ίδιας λειτουργίας στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

²⁴ Γεωργούλης Στ., "Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 15-16.

1.3 Ευρώπη των Περιφερειών: Το αίτημα αναβάθμισης των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σύστημα Θεσμών της Ε.Ε

Δημοσκόπηση που δημοσιεύεται στο Ευρωβαρόμετρο καταδεικνύει ότι το 85 - 87% των πολιτών δηλώνουν άκρως προσηλωμένοι στην πόλη και στην περιφέρεια τους, ενώ το ποσοστό προσήλωσης στην Ευρώπη, στην ίδια δημοσκόπηση, δεν ξεπερνά το 48%²⁵. Τα ενδεικτικά αυτά μεγέθη εκφράζουν μία γνωστή σε όλους πραγματικότητα, δηλαδή την **πολιτική και πολιτιστική αφοσίωση του πολίτη στην πόλη του και στην περιφέρεια του**. Θα μπορούσαμε να πούμε, όπως ένθερμα υποστηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε πολλές γνωμοδοτήσεις του που σχετίζονται με τις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, ότι **οι άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι της τοπικής και περιφερειακής, σε κάποιες χώρες, αυτοδιοίκησης αποτελούν τους καλύτερους διαμεσολαβητές για τους πολίτες**.

Η ολόένα εντεινόμενη και αυξανόμενη τάση επέκτασης της Κοινότητας σε πολλούς τομείς πολιτικής που παραδοσιακά κατατάσσονταν μέσα στις βασικές δικαιοδοσίες των Ο.Τ.Α., όπως για παράδειγμα στον τομέα του περιβάλλοντος²⁶, **επέφερε και τις πρώτες αντιδράσεις** των ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α. που εκφράστηκαν με την δημιουργία "lobby" στις Βρυξέλες και στο Στρασβούργο κυρίως από μεγάλους περιφερειακούς Ο.Τ.Α. **Κίνητρα** για την επίμονη στάση που επέδειξαν οι ευρωπαϊκές περιφερειακές και τοπικές αρχές, παρά την σημαντική διαφορετικότητα τους, υπήρξε η **άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό, η ανάδειξη της ταυτότητας τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αναζήτηση νέων ευκαιριών και η προσπάθεια άντλησης οικονομικής και άλλη βοήθειας από τα ευρωπαϊκά ταμεία**²⁷. **Πρωτοστάτες** στην προσπάθεια θεσμικής κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπήρξαν κυρίως **τις γερμανικές αυτόνομες περιφέρειες και τα κρατίδια(Lander)**²⁸, με τα οποία συνδέθηκε η όλη πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης²⁹.

Η προσπάθεια εκπροσώπησης των αρχών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα - καθώς η Συνθήκη της Ρώμης δεν αναγνώριζε παρά μόνο τα κράτη ως εταίρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων- ξεκίνησε με τις **προσπάθειες του Σ.Τ.Π.Α.Ε.** (Συμβούλιο Τοπικής και Περιφερειακής Οργάνωσης της Ευρώπης) να εδραιώσει ανεπίσημη επαφή και διάλογο με την Επιτροπή και τις μόνιμες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η σύσταση

²⁵ Τα παραπάνω στοιχεία παρατίθενται στην Γνωμοδότηση της Ομάδας Εργασίας "Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτονομία" του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατά την διάρκεια της Πρώτης Διάσκεψης Ε.Κ. και Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κοινότητας, ΡΕ 204.739/ΣΤΠΑΕ/Αναθ., σελ. 2

²⁶ Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν., "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997., σε' 140-141 και Χλέπας Ν.Κ., οπ. π., σελ 359

²⁷ βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν, οπ.π, σελ. 104-105

²⁸ Τα γερμανικά Lander ιδρύουν με δική τους ευθύνη "γραφείο περιφερειών" στις Βρυξέλες προκειμένου να αποτελέσει πηγή ενημέρωσης και μέσο δημιουργίας επαφών με την Επιτροπή. βλ. σχετικά Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν, οπ. π. σελ. 106.

²⁹ βλ. Jeffrey Ch., "Οι Lander αντεπιτίθενται", στο Μ. Τσινισιζέλης (επιμ), "Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σιδέρης, 1996, σελ 204-224.

αρχικά μίας *Συμβουλευτικής Επιτροπής, το 1965*, με πρωτοβουλία του Σ.Τ.Π.Α.Ε., που συνεργάζεται με την Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας και η διαδοχή της, το *1988, από το "Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης"*³⁰, που συστάθηκε έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, ήταν οι πρώτες προσπάθειες απευθείας συνομιλίας των τοπικών αρχών οι οποίες δεν συμμετείχαν άμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Κοινότητας αλλά είχαν άμεσες συνέπειες από τις διάφορες κοινοτικές πολιτικές³¹. Ιδιαίτερα το δεύτερο μπορεί να θεωρηθεί ως το πρώτο θεσμικό βήμα για την αντιπροσώπευση των ευρωπαϊκών περιφερειών στην κοινοτική διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής που μετεξελίχθηκε στη σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών. Για κάποιες χώρες, όπως η Γερμανία και το Βέλγιο, το Συμβούλιο αυτό στάθηκε η αφορμή για τις αντίστοιχες τοπικές τους αρχές να εκφράσουν την δυσαρέσκεια τους για την μικρή συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Αυτή η δυσαρέσκεια εκφράστηκε εντονότερα στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1990-91 με την *απαίτηση δημιουργίας ενός ισχυρότερου οργάνου εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών*³². Η απογοήτευση των γερμανικών κρατιδίων είναι χαρακτηριστική καθώς αντικειμενικός τους σκοπός είναι η να εγκαθιδρυθεί "μία Ευρώπη με ομοσπονδιακές δομές που να αναγνωρίζει τα κρατίδια, τις περιφέρειες και τις κοινότητες ως ένα τρίτο επίπεδο, που πρέπει να προστεθεί σε εκείνα της Ε.Κ. και των κρατών μελών, και που να δίνει σ' αυτό εξουσίες συμμετοχής στις υποθέσεις της Ε.Κ."³³ Αυτή η *φιλόδοξη προοπτική για μία πολυεπιπέδη ομοσπονδιακή δομή* βέβαια *προσक्रούει στην συγκεντρωτική δομή κρατών μελών* που δύσκολα μπορούν να διατεθούν ευνοϊκά και να δεχθούν νέα και ευρύτερα *δικαιώματα συμμετοχής του υποεθνικού επιπέδου στις ευρωπαϊκές υποθέσεις*.

Η άμεση επικοινωνία και οι καθημερινές επαφές των υπευθύνων της Επιτροπής και των εκπροσώπων των περιφερειών ιδιαίτερα μετά την μεταρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων το 1988 στο πλαίσιο των τριμερών επιτροπών παρακολούθησης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, είναι εύλογο ότι δημιουργεί τις προϋποθέσεις για *δημιουργία συμμαχιών μεταξύ των υπερεθνικών και*

³⁰ *E.E. L 247 της 24. 6. 1988, σελ. 23. Το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο απαρτιζόνταν από 42 αιρετά μέλη σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο που διορίζονταν από την Επιτροπή για να παρέχουν την γνώμη τους για οποιοδήποτε θέμα σχετικό με την περιφερειακή ανάπτυξη και την χάραξη της αντίστοιχης κοινοτικής πολιτικής.*

³¹ *Καταστατικός σκοπός της ήταν "η περαιτέρω θεσμοποίηση των σχέσεων μεταξύ των αρχών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων". βλ. περισσότερα Ευρ. Κοινοβούλιο, "Η Ευρώπη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρώτη Διάσκεψη Ευρωπ. Κοινοβουλίου - Τοπικών Αρχών", Βρυξέλλες, 6-8 Απριλίου 1994 και Ευρ. Επιτροπή (Γρ. Αθηνών), "Αποκέντρωση, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Κοινοτική Ευρώπη", Πρακτικά Συνεδρίου, Βόλος, 1984.*

³² *N.Nugent "The Government and Politics of the European Community", Macmillan Press, 1991, σελ. 243.*

³³ *Jeffrey Ch., "Οι Lander Αντεπιτίθεντε. Δομές και Διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Δημιουργία Πολιτικής στο Γερμανικό Οοσπονδιακό Σύστημα", στο Τσινισιζέλης Μ.(επιμ.), "Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Σιδέρης, 1996, σελ. 215*

υποεθνικών οργάνων διακυβέρνησης που πιθανόν να αντιτίθενται στα όργανα των κρατών-μελών. Οι επικρίσεις του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όσον αφορά κυρίως το “*δημοκρατικό έλλειμμα*” δημιούργησε μία επιπλέον *συμμαχική σχέση ανάμεσα στο Ευρ. Κοινοβούλιο και την τοπική αυτοδιοίκηση*, όργανα τα οποία αναζητούν την ενεργότερη εμπλοκή τους στη πολιτική διαδικασία και την αναβάθμιση του ρόλου τους. Επιστέγασμα όλων αυτών των προσπαθειών, επαφών και ζυμώσεων που η έναρξη τους τοποθετείται ταυτόχρονα με την Συνθήκη της Ρώμης, αποτελεί η θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών.

1.4 Η Επιτροπή των Περιφερειών

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανοίγοντας *"νέα φάση στη διαδικασία μίας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις θα λαμβάνονται πιο κοντά στους πολίτες"* (άρθρο Α), θεσμοθέτησε *ένα όργανο εκπροσώπησης ενός "τρίτου επιπέδου"*, στο οποίο η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά αξιώσεις δυναμικής συμμετοχής και για πρώτη φορά αντιπρόσωποι της μπορούν επίσημα, άμεσα και αδιαμεσολάβητα να εκφράσουν τις απόψεις τους και να επηρεάσουν - στο μέτρο που μπορεί να επηρεάζει ο συμβουλευτικός τους ρόλος - τις πολιτικές της Ε.Ε. Πρόκειται για μία νέα επιλογή η οποία αποσκοπεί στην *επισημοποίηση της απευθείας διασύνδεσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών με την Κοινότητα*, θέτει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε άλλο επίπεδο και αποτελεί μία απάντηση στην ανάγκη μεγαλύτερης *δημοκρατικής νομιμοποίησής και διαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής*, δηλαδή στη διαχείριση των πόρων των διαρθρωτικών Ταμείων προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ε.Ε.

Η Επιτροπή των Περιφερειών αλλά και η Ο.Κ.Ε., αποτελούν *του θεσμούς "υποδοχής των οργανωμένων συμφερόντων"*³⁴ στην Ε.Ε. Οι δύο νέοι θεσμοί, εμπνευσμένοι από τις ηπειρωτικές και βόρειες ευρωπαϊκές παραδόσεις, αποτελούν θεσμούς θεσμικής ενσωμάτωσης. Η επέκταση των περιφερειακών και κοινωνικών ταμείων, η *αναβάθμιση των περιφερειών στα πλαίσια της Κοινότητας* και η προώθηση της *αρχής της εταιρικότητας* με την οποία οι τοπικές και περιφερειακές αρχές *αναδείχθηκαν σε ισότιμους εταίρους*, έδωσαν το έναυσμα για την επίσημη αναγνώριση της θέσης των τοπικών οργανισμών στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα και την εκπροσώπηση περιφερειακών και τοπικών αρχών στις Βρυξέλλες.

Μία από τις βασικές διαπραγματευτικές προτάσεις που κατέθεσε η Γερμανία στις διαπραγματεύσεις για την Πολιτική Ένωση υπήρξε η δημιουργία της Επιτροπής Περιφερειών³⁵. Η πρόταση αυτή, που υποστηρίχθηκε από την Επιτροπή καθώς και από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης³⁶, τόνισε την σημασία της αντιπροσώπευσης των περιφερειών ως βασικής συνισταμένης στην οικοδόμηση της ομοσπονδιακής Κοινότητας με βάση την αρχή της επικουρικότητας. Θεώρησε την Επιτροπή των Περιφερειών ως ουσιαστικό θεσμικό βήμα στην τριεπίπεδη πολιτική διάρθρωση της Κοινότητας με σαφώς οριοθετημένες εξουσίες κάθε διαφορετικού επιπέδου με βάση την αρχή της επικουρικότητας³⁷.

Σύμφωνα με το *άρθρο 198Α*, η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελείται από αντιπροσώπους

³⁴ *Ι. Τσινιτσιζέλης, "Ομάδες συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο", - Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τευχ. 17-18, σελ. 154.*

³⁵ *Ιωακειμίδης Π., "Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα", Εκδόσεις Θεμέλιο 1993, σελ. 155.*

³⁶ *Ανδρικοπούλου Ε., ο.π.π., σελ. 178.*

³⁷ *Ιωακειμίδης Π., ο.π.π. σελ 151.*

των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης³⁸ και το μέγεθος της είναι ίδιο με εκείνο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής: ένα σύνολο 189 μελών, στο οποίο οι τέσσερις "μεγάλες" χώρες (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ην. Βασίλειο) έχουν από 24 μέλη, η Ισπανία 21, το Βέλγιο, η Ελλάδα, Ολλανδία, Πορτογαλία από 12, η Δανία και Ιρλανδία από 9 και το Λουξεμβούργο 6 μέλη. Η διεύρυνση της Ε.Ε από την 1/1/1995 με τρία νέα μέλη, την Αυστρία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών σε 222 συνολικά, με την πρόσθεση εκ' μέρους της Αυστρίας και Σουηδίας 12 μελών και εκ' μέρους της Φινλανδίας 9.

Το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν αναφέρει ρητά *αν οι εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών "σωμάτων"* (όρος σύμφωνα με το αγγλικό κείμενο) *πρέπει να είναι άμεσα εκλεγμένοι*, δημιούργησε *μία σειρά αντιπαραθέσεων* σε μία σειρά χωρών³⁹. Αντίστοιχα αντιπαραθέσεις δημιουργήθηκαν και γύρω από την *κατανομή των εδρών κάθε χώρας* καθώς έπρεπε να επιλεγούν αντιπρόσωποι τόσο των περιφερειακών όσο και των τοπικών οργανισμών⁴⁰. Η *πρακτική από την σύσταση της πρώτης ΕτΠ έδειξε ότι σε αυτήν συμμετείχαν σχεδόν αποκλειστικά* (εξαιρέση αποτελεί το Βέλγιο) *άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι* αντιπροσωπεύοντας διάφορα επίπεδα αυτοδιοίκησης⁴¹.

Υπέρ αυτής της τελικά υπερισχύουσας άποψης τάσσεται και η διάταξη του άρθρου 198Α§4 με την οποία αποτυπώνεται με τρόπο κατηγορηματικό *η πλήρης ανεξαρτησία των μελών της επιτροπής* από οποιαδήποτε επιτακτική εντολή με σκοπό την κατοχύρωση της ανεξάρτητης γνώμης των εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. που δεν θα εκφράζει απλά το εθνικό συμφέρον. Η επιλογή εκπροσώπων από την περιφερειακή διοίκηση, δηλαδή εκπροσώπων διορισμένων από την κεντρική κρατική εξουσία, θα αλλοίωνε σε μεγάλο βαθμό την βούληση της Συνθήκης για πλήρως ανεξάρτητα μέλη της ΕτΠ. Οι χώρες που κατείχαν καθαρές περιφερειακές δομές, όπως το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία και η Ολλανδία στην σύσταση της ομάδας των αντιπροσώπων τους επέλεξαν περίπου τους μισούς αντιπροσώπους από τις περιφέρειες. Στην πρώτη συνάντηση της ΕτΠ τον Μάρτιο του 1993, 93 μέλη της ήταν εκπρόσωποι των περιφερειών και 96 ήταν εκπρόσωποι των

³⁸ Αυτή είναι η ελληνική μετάφραση. Το αγγλικό κείμενο αναφέρει ότι αποτελείται από "representatives of regional and local bodies"

³⁹ Οι απόψεις για το συγκεκριμένο θέμα και στην θεωρία διίστανται. Πάντως το Συμβούλιο στην απόφαση του περί διορισμού των μελών της Ε.τ.Π. για την περίοδο 1994-98 (L31/1994) παρακάμπτει το πρόβλημα αυτό, αφού αποδέχεται τις προτάσεις όλων των κυβερνήσεων και εκτιμά ότι "η σύνθεση της Ε.τ.Π. πρέπει να εξασφαλίζει την εκπροσώπηση των αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων"

⁴⁰ Στη Γερμανία για παράδειγμα η διαμάχη μεταξύ των Lander και των Ο.Τ.Α. για την κατανομή των 24 εδρών έλαβε μεγάλες διαστάσεις καθώς τα Lander ισχυρίζονταν ότι μόνο αυτοί θα έπρεπε να εκπροσωπούνται στην Ε.τ.Π, αφού αυτοί είναι εκ των πραγμάτων εκπρόσωποι και των συμφερόντων των Ο.Τ.Α. και ενσωματώνουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η πρακτική των κρατών στο θέμα αυτό υπήρξε έντονα διαφοροποιημένη: Η Ελλάδα έστειλε μόνο εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το Βέλγιο μόνο από τις περιφέρειες, η Γερμανία 21 από Lander, 3 από τους Ο.Τ.Α. βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν, οπ.π, σελ. 108-110.

⁴¹ N.Nugent, οπ.π., σελ. 243

τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Το θέμα αυτό προκάλεσε ορισμένα προβλήματα και από πλευράς ελληνικής συμμετοχής, αφού η τότε κυβέρνηση πρότεινε για διορισμό και περιφερειάρχες ως μέλη της Ε.τ.Π.. Η ενέργεια αυτή είχε ως αφετηρία "το ηθελημένο μεταφραστικό λάθος"⁴² σύμφωνα με το οποίο το επίσημο κείμενο του άρθρου 198Α της Συνθήκης η σύσταση της επιτροπής αποδόθηκε ως "επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης". Η αρχική πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησης να συμπεριλάβει στην αντιπροσωπεία της ΕτΠ περιφερειάρχες, μη αιρετούς, συνάντησε την αντίδραση της Βουλής καθώς και ορισμένων ευρωβουλευτών⁴³ στα αρμόδια θεσμικά κοινοτικά όργανα με αποτέλεσμα, τελικά τα 12 μέλη της ελληνικής αντιπροσωπεία να προέρχονται μόνο από δήμους και με εκπροσώπηση όλων των πολιτικών τάσεων του χώρου της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁴⁴.

Το πρόβλημα πάντως αντιπροσωπευτικότητας της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχει διότι τα μέλη της ΕτΠ διορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ύστερα από πρόταση των κρατών μελών που μπορεί να περιλαμβάνει εκπροσώπους μόνο μίας βαθμίδας αυτοδιοίκησης αγνοώντας τις άλλες και στην ουσία να παρερμηνεύεται η διάταξη του άρθρου 198Α για την αντιπροσωπευτικότητα των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η θητεία των μελών της ΕτΠ είναι τετραετής και μπορεί να ανανεωθεί.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι καθώς πολλά μέλη της ΕτΠ είναι έμπειροι πολιτικοί σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο θα προσπαθήσουν να ασκήσουν πίεση ακόμα μεγαλύτερη ώστε ο ρόλος του οργάνου στο οποίο εκπροσωπούνται να μην παραμείνει ασήμαντος.

Οι πράξεις τις οποίες μπορεί να εκδώσει η ΕτΠ, σύμφωνα με τον αποκλειστικά συμβουλευτικό χαρακτήρα που της έχει αποδοθεί (άρθρο 198Α) είναι "**γνώμες**" οι οποίες όμως σύμφωνα με το άρθρο 189 εδ.5 Συνθ.Ε.Κ. **δεν δεσμεύουν**. Οι γνωμοδοτήσεις διακρίνονται σε (άρθρο 198Γ):

- **υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις.** Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ στις

⁴² βλ. **Χλέπας Ν.Κ.**, "Η τοπική αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση", περ. Το Σύνταγμα, 1992, σελ. 111. Σύμφωνα με την άποψη του Ν. Χλέπα επρόκειτο "προφανώς για ηθελημένο μεταφραστικό λάθος" αφού στο αρχικό ελληνικό κείμενο της διακυβερνητικής συνδιάσκεψης του Μάαστριχτ (9,10,11) Δεκέμβριου 1991 το άρθρο 198Α ερμηνεύτηκε ως "επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης", εν τούτοις όμως στο οριστικό κείμενο της ελληνικής μετάφρασης της 1-2-1992 η μετάφραση αποδόθηκε διαφορετικά με τους όρους "τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης".

⁴³ βλ. σχετικά, Γεωργούλης Στ., "Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 164

⁴⁴ Βλ. Νεφελούδης, "Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρώπης", Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ. 3, 1994, σελ. 75

περιπτώσεις που προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις της Συνθήκης Ε.Ε.⁴⁵. Σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας γνωμοδοτήσεως που μπορεί να χαρακτηρίσει την διαδικασία *τυπική ή ουσιαστική*, αποτελεί *η χρονική στιγμή στον οποίο η ΕτΠ λαμβάνει την πρόταση της Επιτροπής*, και το χρονικό διάστημα που έχει στην διάθεση της για την διατύπωση της γνώμης⁴⁶. Σημαντικό επίσης στοιχείο είναι η γνώμη της ΕτΠ, στην διαδικασία της Συνεργασίας και στην διαδικασία της Συναπόφασης *να έχει διατυπωθεί πριν από την διαμόρφωση της κοινής θέσης*. Υπάρχει η δυνατότητα να τεθεί από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή χρονικός περιορισμός στην έκδοση γνώμης που πρέπει να είναι τουλάχιστον ενός μήνα. Αν αυτή δεν διατυπωθεί μέσα στην προθεσμία τότε η διαδικασία λήψης απόφασης μπορεί να συνεχιστεί.

- **γνωμοδότηση μετά από αίτηση:** Αν κριθεί σκόπιμο από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή μπορεί να ζητήσουν την γνώμη της ΕτΠ γύρω από θέματα γενικότερου κοινοτικού ενδιαφέροντος που δεν προβλέπονται στις διατάξεις της Συνθήκης,
- **γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία:** Η ΕτΠ έχει την δυνατότητα να εκφράσει γνώμη με δική της πρωτοβουλία, ακόμα και αν δεν της έχει ζητηθεί, στις περιπτώσεις εκείνες που το ίδιο το όργανο κρίνει ότι πρέπει να εκφραστεί. Αυτό μπορεί να γίνει και όταν ζητηθεί γνώμη από την Ο.Κ.Ε. (το οποίο το πληροφορείται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή) και κρίνει ότι και το ίδιο το όργανο πρέπει να εκφράσει γνώμη.

Η λειτουργία της ΕτΠ στο σύντομο αυτό χρονικό διάστημα έφερε στο φώς μία σειρά προβλημάτων θεσμικού, οργανωτικού και λειτουργικού χαρακτήρα. Παρά τον εξαιρετικά περιορισμένο και καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα τους οργάνου, έχει εκπονήσει ένα σημαντικό αριθμό γνωμοδοτήσεων υψηλής επιστημονικής επεξεργασίας και τεκμηρίωσης. Το ερώτημα για το αν η θεσμοθέτηση της ΕτΠ σήμανε *το τέλος της "τύφλωσης" των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο* και αν τελικά διαμορφώθηκε ένα τρίτο αυτοτελές επίπεδο ως συμπλήρωμα της μέχρι σήμερα διεπίπεδης οργανωτικής δομής της Ε.Ε. θα απαντηθούν μέσα από την ποιότητα των γνωμοδοτήσεων του ίδιου του οργάνου και βασικά από την ίδια την πρακτική σημασία που της αποδίδουν τα άλλα όργανα. Αν και η ΕτΠ *βρίσκεται μακριά ακόμα από μία πραγματικά ενεργή συμμετοχή της στη νομοθετική διαδικασία*, η θεσμοθέτηση οργάνου εκπροσώπησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών μελών, δημιουργεί μία ικανοποιητική πρόσβαση στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα χωρίς όμως να προχωρά στη συγκρότηση μίας τριεπίπεδης

⁴⁵ Άρθρο 126 Συνθ. Ε.Ε (νέα αρίθμηση Άρθρο 149 Συνθ. Αμστερνταμ) που αναφέρεται στην παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση και την νεολαία, άρθρο 128(Άρθρο 149 Συνθ. Αμστερνταμ) , που αναφέρεται στον Πολιτισμό, άρθρο 129 που αναφέρεται στην δημόσια υγεία, άρθρο(τροποποιημένο, Άρθρο 152 Συνθ. Αμστερνταμ) 129Δ(τροποποιημένο, Άρθρο 156 Συνθ. Αμστερνταμ) σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα, άρθρο 130B(Άρθρο 159 Συνθ. Αμστερνταμ) που περιλαμβάνει τις ειδικές δράσεις σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή, πέρα από τα πλαίσια των Ταμείων, άρθρο 130 Δ(Άρθρο 161 Συνθ. Αμστερνταμ) που αναφέρεται στα καθήκοντα, τους πρωταρχικούς στόχους και την οργάνωση των Διαρθρωτικών Ταμείων και τέλος άρθρο 130Ε(αντικαταστάθηκε, άρθρο 162 Συνθ. Αμστερνταμ) που αναφέρεται στις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ε.Τ.Π.Α.

⁴⁶ βλ. Στεφάνου Κ., "Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση", τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 79.

οργανωτικής δομής⁴⁷. Η συνεισφορά δε της εμπειρίας των τοπικών αρχών των κρατών μελών θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την συναίνεση στις ευρωπαϊκές πολιτικές μέσω μίας καλύτερης αναλογίας ανάμεσα στις περιφερειακές ανάγκες και στους αντικειμενικούς στόχους των ευρωπαϊκών πολιτικών. Είναι πολύ νωρίς να προσδιοριστεί η συνεισφορά της ΕτΠ στην Ε.Ε. ή αν η Ε.Ε. επιθυμεί την πραγματική ανάπτυξη μίας Ευρώπης των Περιφερειών όσο το εθνικό σκέλος θα παραμείνει το πιο σημαντικό κυβερνητικό επίπεδο.

Ενόψει της πρόσφατης Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η ΕτΠ ήταν το πρώτο όργανο που υιοθέτησε γνωμοδότηση σχετικά με τη θεσμική μεταρρύθμιση της Ε.Ε. Η πρόταση αυτή της ΕτΠ εστίασε την πρόταση της για αναθεώρηση κυρίως στα ζητήματα που αφορούν:

- την αρχή της επικουρικότητας, διεκδικώντας ρητή αναφορά της αρχής αυτής στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς η διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας ως μόνου κριτηρίου για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν κατανεμηθεί μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας, αφορά μόνο τα προαναφερόμενα επίπεδα πολιτικής χωρίς να αναφέρεται και στις σχέσεις φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.
- την θεσμοθέτηση του δικαιώματος προσφυγής της ΕτΠ ενώπιον του Δ.Ε.Κ.
- την ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της ΕτΠ με την αναγνώριση της ως πλήρες θεσμικό όργανο της Ε.Ε., με πλήρη οργανωτική και δημοσιονομική αυτονομία.
- την ενίσχυση των συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων της, έπειτα και από αίτημα του Ε.Κοινοβουλίου
- την καθιέρωση της τοπικής αυτονομίας, όπως αυτή καθορίζεται στο Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)

Λαμβάνοντας υπόψη τα ψηφίσματα της Επιτροπής των Περιφερειών και τις επίμονες πιέσεις των τοπικών αρχών σχετικά με τη θεσμική της αναβάθμιση του ρόλου τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η πρόσφατα υπογραφείσα *Συνθήκη του Άμστερνταμ* προχώρησε σε μία *σειρά "άτολμων" αλλαγών* που δεν αλλάζουν σημαντικά τον ρόλο τους. Συγκεκριμένα όρισε ανεξάρτητη μία γραμματειακή υποστήριξη στην ΕτΠ από αυτήν της Ο.Κ.Ε, το ασυμβίβαστο αξιώματος του μέλους της Επιτροπής με αυτόν του Ευρωβουλευτή, την δυνατότητα αυτόνομης κατάρτισης κανονισμού λειτουργίας του οργάνου από την ίδια την ΕτΠ χωρίς την υποβολή για τελική έγκριση στο Συμβούλιο Υπουργών, τη γνωμοδότηση σε περιπτώσεις που αφορούν θέματα διασυνοριακής συνεργασίας καθώς και την έκδοση γνωμοδότησης έπειτα από αίτηση του Ε.Κοινοβουλίου. Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις δεν κάλυψαν παρά στο ελάχιστο τις απαιτήσεις των τοπικών αρχών και προκάλεσαν με τον τρόπο αυτό την απογοήτευση τους αλλά και την μετάθεση των διεκδικήσεων τους σε μία επόμενη αναθεώρηση.

⁴⁷ Duff A., Pinder J., Pryce R., "Maastricht and Beyond", ed. Routledge, 1994, σελ. 33.

1.5 Η συμμετοχή των Ο.Τ.Α στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση της Κοινοτικής πολιτικής.

Η *συμμετοχή των Ο.Τ.Α και των περιφερειών στην κοινοτική διαδικασία σχεδιασμού και παραγωγής πολιτικής* αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά με την *Συνθήκη του Μάαστριχτ* με την θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών (άρθρα 4 και 198Α-Γ Συνθ.Ε.Κ.). Η Ε.τ.Π. στην οποία συμμετέχουν οι τοπικές αυτοδιοικούμενες αρχές, *περιορίζεται στην έκδοση μη δεσμευτικών συμβουλευτικών γνωμοδοτήσεων* σε περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά στις διατάξεις της Συνθήκης, για παράδειγμα στα θέματα που αφορούν τα διαρθρωτικά ταμεία, την παιδεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα κ.λπ., αλλά και στις περιπτώσεις εκείνες που υποβάλει αίτηση το Συμβούλιο ή η Επιτροπή και σε κάποιες που η ίδια η Ε.τ.Π. αναπτύξει με δική της πρωτοβουλία.

Οι περιφέρειες και οι Ο.Τ.Α. είναι κατά κανόνα απόντες από τις διαδικασίες των μεγάλων και αποφασιστικής σημασίας για το μέλλον της Ευρώπης αποφάσεων. Η παρουσία τους πέρα από την προαναφερόμενη άμεση συμμετοχή στην φάση αυτή της παραγωγής των πολιτικών, γίνεται έμμεσα, μέσω των εθνοκρατικών εκπροσώπων και θεσμών. Συγκεκριμένα η έμμεση παρέμβαση τους εκδηλώνεται μέσα από την *συμμετοχή εκπροσώπων της τόσο στις διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας που λειτουργούν για την διαμόρφωση της εθνικής θέσης* πάνω σε οποιοδήποτε ζήτημα συζήτησης σε Κοινοτικό επίπεδο, όσο και στις «*Επιτροπές Εμπειρογνομόνων*» συνήθως της Επιτροπής και κάποιες φορές του Συμβουλίου κατά την πρώτη φάση της πολιτικής διαδικασίας, δηλαδή την προ-νομοθετική φάση αλλά και στις «*Επιτροπές Εφαρμογής*» (Επιτροπολογία)⁴⁸. Στις τελευταίες ομάδες συμμετέχουν ειδικοί από ομάδες συμφερόντων, εμπειρογνώμονες κ.λπ. και σαν καθήκον τους έχουν το σχεδιασμό νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Η ύπαρξη αυτών των ομάδων και επιτροπών ιδιαίτερα σε εθνικό επίπεδο, από μόνη βέβαια δεν κατοχυρώνει την συμμετοχή εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. στην διαδικασία λήψης απόφασης καθώς αυτό, σε κάποιο βαθμό, αποτελεί εσωτερική υπόθεση και επιλογή των κρατών.

Η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην *εκτέλεση του Κοινοτικού δικαίου* δεν παρουσιάζεται άμεσα στις Συνθήκες, καθώς ήταν συνθήκες μεταξύ κρατών και υποκείμενα των κοινοτικών ρυθμίσεων επιφορτισμένα με την ευθύνη για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στο έδαφος τους ήταν τα κράτη-μέλη. Η θέση των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών παρέμενε σε πρώτο στάδιο ασαφής.

Η εκτέλεση του κανόνα είναι ανατεθειμένη στα κράτη-μέλη χωρίς να προσδιορίζεται το επίπεδο της διοίκησης που καλείται να εφαρμόσει τον κανόνα. Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) έχει διακηρύξει κατ' επανάληψη την *ουδετερότητα της Κοινότητας απέναντι*

⁴⁸ βλ. G.Schaefer, "Committees in the EC Policy Process" στο "Shaping European Law and Policy", R.Pedler - G.Schaefer (eds), Σελ. 5-12, European Institute of Public Administration, 1996 και S. Demmke "National Officials and their Role in the Executive Process" στο "Managing European Environmental Policy", σελ 23-28.

στην εσωτερική διάρθρωση του κράτους - μέλους, τονίζοντας ότι, το ζήτημα της ανάθεσης της άσκησης εξουσιών και εκτέλεσης υποχρεώσεων για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε συγκεκριμένα εθνικά όργανα, προσδιορίζεται από τις συνταγματικές διατάξεις κάθε κράτους - μέλους⁴⁹. Στην απόφαση αυτή, που καθόρισε την *αρχή της θεσμικής αυτονομίας*, το Δ.Ε.Κ. έκανε σαφές ότι η ευχέρεια του κάθε κράτους - μέλους εξαντλείται στην επιλογή του φορέα και αυτό δεν συνεπάγεται ότι το κράτος-μέλος μπορεί να επικαλεσθεί "πρακτικές" της εσωτερικής του τάξης, ακόμα και συνταγματικά κατοχυρωμένες, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωση του προς τις κοινοτικές υποχρεώσεις⁵⁰. Αυτό σημαίνει ότι δεν θα μπορούσε κανένα κράτος-μέλος να δικαιολογήσει τυχόν αντικοινοτική συμπεριφορά επικαλούμενο την ομοσπονδιακή άρθρωση του ή συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Υπόλογο, σε αυτές τις περιπτώσεις, καθίσταται το ίδιο το κράτος⁵¹ που σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής αυτονομίας καθίσταται υπεύθυνο για τις πράξεις των οργάνων του⁵² και ως τέτοια λαμβάνονται όχι μόνο τα διοικητικά όργανα των εθνικών διοικήσεων αλλά και τα εθνικά δικαστήρια και οι περιφερειακές διοικήσεις και οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις⁵³.

Είναι συνεπώς *αδιάφορος για τους σκοπούς εφαρμογής τους κοινοτικού δικαίου ο τρόπος διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους* (συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό σύστημα) αλλά σύμφωνα και με το άρθρο 5 Συνθήκης Ε.Ε. *το κράτος είναι υποχρεωμένο να λάβει κάθε μέτρο για να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του*. Το κρατικό όργανο, που αντιμετωπίζεται στα πλαίσια του Κοινοτικού Δικαίου ως "κλειστή ενότητα"⁵⁴ βρίσκεται μπροστά στην *υποχρέωση αποτελέσματος* και όχι στην *υποχρέωση μέσου*⁵⁵. Στην υπόθεση Fratelli κατά Δήμου Μιλάνου (C-103/88), το Δ.Ε.Κ. έκρινε ότι *με τον όρο κράτος νοούνται όλα τα όργανα της διοίκησης συμπεριλαμβανομένων και των αποκεντρωμένων αρχών*, ιδιαίτερα των τοπικών. Συνεπώς η παραβίαση μίας κοινοτικής διάταξης μπορούσε να προταθεί όχι μόνο εναντίον του κράτους-μέλους

⁴⁹ Βλ. σχετικά Δ.Ε.Κ., C-51-54/71, 15/12/1971, *International Fruit Company* και ειδικότερα σκ. 3 "όταν διατάξεις της Συνθήκης ή του παράγωγου δικαίου απονέμουν εξουσία εφαρμογής του, το ζήτημα του πως η ενάσκηση τέτοιων εξουσιών και η συμπλήρωση τέτοιων υποχρεώσεων μπορεί να ανατεθεί από τα κράτη-μέλη σε ειδικά εθνικά όργανα, αποτελεί αποκλειστικό θέμα του συνταγματικού συστήματος κάθε κράτους" και ΔΕΚ C199/85. "εναπόκειται στα κράτη να ορίσουν, στην εσωτερική έννομη τάξη τους, τα αρμόδια για την λήψη των εν λόγω μέτρων όργανα".

⁵⁰ βλ. επίσης ΔΕΚ. C 68-73/81, "Κανένα κράτος μέλος της Ε.Κ. δεν μπορεί να επικαλεσθεί εσωτερικές δυσκολίες ή διατάξεις του εσωτερικού του δικαίου, έστω και αν αυτές έχουν συνταγματική ισχύ, για να δικαιολογήσει τη μη εφαρμογή ή τη μη εμπρόθεσμη μεταφορά των διατάξεων του Κοινοτικού δικαίου"

⁵¹ Βλ. σχετικά C-199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας. Η Επιτροπή κάνοντας χρήση του άρ. 169 έφερε την Ιταλία στο Δ.Ε.Κ. εξ αιτίας της απόφασης του Δήμου του Μιλάνου να προβεί σε απευθείας ανάθεση του έργου κατασκευής ενός εργοστασίου ανακύκλωσης και την παράλειψη του να δημοσιεύσει στην Επίσημη Εφημερίδα Ε.Κ. προκήρυξη του διαγωνισμού.

⁵² Σκανδάμης Ν., "Η Κοινοτική Λειτουργία της Εθνικής Διοίκησης", Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1990, σελ. 122.

⁵³ Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν., "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 124.

⁵⁴ Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν., ο.π.π., σελ. 72.

⁵⁵ βλ. Σκανδάμης Ν., ο.π.π., σελ. 52-55.

αλλά και εναντίον κάθε άλλης αρχής, όπως η Τοπική Αυτοδιοίκηση, που θεωρείται απορροή του κράτους. *Οι Ο.Τ.Α. δεσμεύονται πλήρως ως προς την τήρηση και εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου* χωρίς να είναι δυνατή η παθητική νομιμοποίηση τους ενώπιον του Δ.Ε.Κ.

Οι αρχικές εκτιμήσεις φαίνονται να ανατρέπονται καθώς από τα παραπάνω αποδεικνύεται ότι οι Ο.Τ.Α., παρόλο που *στερούνται πρωταγωνιστικού ρόλου στην κοινοτική σκηνή*, ως κρατικά οργανωτικά σχήματα *υφίστανται τους περιορισμούς και τις ανακατατάξεις που επιφέρουν οι κοινοτικές ρυθμίσεις*. Πιο συγκεκριμένα ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός κοινοτικών αρμοδιοτήτων από μόνος του φανερώνει τις πολλαπλές περιπτώσεις διείσδυσης των κοινοτικών δραστηριοτήτων σε τομείς που από την εθνική νομοθεσία επιφυλάσσονταν υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στις ρυθμίσεις εκείνες που παρουσιάζεται ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσονται οι *ρυθμίσεις για την υλοποίηση και διασφάλιση των τεσσάρων κοινοτικών ελευθεριών* (ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων). Από αυτές ορισμένες όπως εκείνες που αναφέρονται στην απασχόληση στην δημόσια διοίκηση και στις δημόσιες συμβάσεις και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων αποτελούν ρυθμίσεις ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και σημαντικών επιπτώσεων για τους Ο.Τ.Α.

Πιο αναλυτικά, η *απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων* στην Κοινότητα ως προς τις δημόσιες προμήθειες, τα δημόσια έργα και υπηρεσίες, όπως προωθήθηκε από μία σειρά από ρυθμίσεις του παράγωγου δικαίου⁵⁶, υποχρεώνει ρητά τους Ο.Τ.Α., τις ενώσεις που συγκροτούνται από έναν ή περισσότερους Ο.Τ.Α. ως αναθέτουσες αρχές να ακολουθούν, τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, της δημοσίευσης των προκηρύξεων στην εφημερίδα της Ε.Κ., της μορφή του διαγωνισμού, τις προθεσμίες κ.λπ. όπως περιγράφονται από το Κοινοτικό δίκαιο. Έπειτα από ερμηνεία του Δ.Ε.Κ. στην υπόθεση Beentjes (C31/87), έγινε σαφές ότι το κριτήριο βάσει του οποίου θα κριθεί εάν ένας οργανισμός υπάγεται στο δημόσιο ή όχι είναι καθαρά λειτουργικό⁵⁷, γεγονός που εντάσσει στην κατηγορία των αρχών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων όχι μόνο τους Ο.Τ.Α. αλλά και τις επιχειρήσεις τους⁵⁸.

⁵⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται: η οδηγία 89/655/ΕΟΚ για τον συντονισμό των εθνικών διατάξεων περί εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής σύναψης συμβάσεων, η οδηγία 90/531/ΕΟΚ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών, η οδηγία 93/97/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και η οδηγία 92/50/ΕΟΚ για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων υπηρεσιών βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν., ο.π.π, σελ. 134-5.

⁵⁷ Αυτό σημαίνει ότι ένας φορέας που είναι δημοσίου ενδιαφέροντος επιτελώντας συναφή λειτουργία θα πρέπει, για τους σκοπούς εφαρμογής των οδηγιών αυτών, να θεωρείται αναθέτουσα αρχή η οποία υπάγεται σε αυτές ακόμη και αν σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους-μέλους δεν υπάγεται τυπικά στο δημόσιο τομέα. βλ. Παπαβασιλείου Αλ., "Ο Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κοινοτική Εννομη Τάξη", ανάπτυπο από την Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τόμος 37ος, τχ. 3, 1993, σελ. 336.

⁵⁸ Το λειτουργικό κριτήριο σε ότι αφορά τη φύση των αναθετόντων φορέων, έχει εισαχθεί στο Π.Δ. 23/93 το οποίο ενσωματώνει τις κοινοτικές οδηγίες για τα δημόσια έργα στην ελληνική έννομη τάξη

Η γενική *απαγόρευση των περιορισμών στην κίνηση των κεφαλαίων* (άρθρο 73β Συνθ.Ε.Κ.) και η σαφής συμπερίληψη όλων των πράξεων που πραγματοποιούνται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, διοικήσεις, δημόσιους οργανισμούς⁵⁹ δίνει την δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να εξαρτούν δικαιώματα από τις κοινοτικές ρυθμίσεις. Ισχύει η επιφύλαξη του άρθρου 68§3 που αναφέρει ότι τα δάνεια που προορίζονται για την χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να εκδοθούν ή να τοποθετηθούν σε άλλα κράτη-μέλη παρά μόνο όταν τα κράτη συμφωνούν. Η αναντιστοιχία της εσωτερικής νομοθεσίας που απέκλειε την δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να προσφύγουν σε αλλοδαπούς πιστωτικούς οργανισμούς για την εξεύρεση κεφαλαίων και της αντίστοιχης κοινοτικής καλύφθηκε από την απόφαση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος⁶⁰ σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται πλέον ο δανεισμός σε συνάλλαγμα των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων τους από πιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού ώστε να τους επιτραπεί η καλύτερη και αποτελεσματικότερη εκτέλεση του έργου τους. Εξάλλου η σταδιακή απελευθέρωση κάθε μορφής διακίνησης κεφαλαίων αναμένεται να αποδεσμεύσει τους Ο.Τ.Α. από την υποχρέωση που έχουν να εμπιστεύονται την διαχείριση των περιουσιακών τους στοιχείων και των διαθεσίμων τους στο Κράτος και σε άλλα περιοριστικά αναφερόμενα πιστωτικά ιδρύματα του εσωτερικού (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων).

Η αρχή της *ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων* και η κατάργηση κάθε διάκρισης μεταξύ των πολιτών των κρατών-μελών με βάση την ιθαγένεια όσον αφορά την απασχόληση την αμοιβή και τους όρους εργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης Ε.Ε., αποτελεί έναν ακόμα τομέα κοινοτικής παρέμβασης που επηρεάζει άμεσα την σύνθεση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η κρίσιμη βέβαια διάταξη είναι εκείνη του άρθρου 48§4 κατά την οποία οι διατάξεις του άρθρου 48 "δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση". Το Δ.Ε.Κ. ερμηνεύοντας σταδιακά αυτήν την διάταξη μέσα από έναν μεγάλο αριθμό σχετικών υποθέσεων υιοθέτησε δύο κριτήρια ερμηνείας, ένα οργανικό και ένα λειτουργικό που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά⁶¹. Με βάση το οργανικό κριτήριο συμπεριλαμβάνεται στην στενή οργανική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και η Τοπική Αυτοδιοίκηση ενώ σύμφωνα με το δεύτερο κριτήριο, το λειτουργικό περιορίζεται η έκταση της εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου μόνο στο σύνολο εκείνο των θέσεων που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών⁶². Το Δ.Ε.Κ. εφαρμόζοντας τα παραπάνω κριτήρια και προβαίνοντας σε λεπτομερή έλεγχο όλων των θέσεων υπαλλήλων στο Δήμο των Βρυξελλών⁶³, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θέσεις όπως αυτές του αρχιελεγκτή τεχνικού

⁵⁹ Οδηγία 88/361, 24-6-1988.

⁶⁰ Απόφαση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, 1976/19-9-91.

⁶¹ βλ. σχετικά Βηλαράς Βλ. - Παπαδημητρίου Γ., "Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση", εκδ. Σάκκουλας. 1993, σελ. 26-35.

⁶² Υπόθεση C 149/79 Επιτροπή κατά Βελγίου

⁶³ Υπόθεση C 149/79, οπ.π.

γραφείου, ελεγχτή απογραφών, αρχιτέκτονα και νυκτοφύλακα καλύπτονται από την εξαίρεση του άρθρου 48 με επιχειρήματα όπως ότι οι θέσεις αυτές απαιτούν ανά ιδιαίτερο καθήκον πίστης και εχεμύθειας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ελλάδα η πρώτη υπόθεση που απασχόλησε την ελληνική δικαιοσύνη στο συγκεκριμένο θέμα αφορούσε την πρόσληψη κοινοτικού αλλοδαπού σε φιλαρμονική ορχήστρα του Δήμου. Το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών δικάωσε τον ενάγοντα παρά το γεγονός της ύπαρξης διάταξης του ισχύοντα νόμου (Ν. 1874/90) που δεν επέτρεπε την πρόσληψη όσων στερούνταν την ελληνική υπηκοότητα, με το σκεπτικό ότι κάτι αντίθετο θα συνιστούσε διακριτική μεταχείριση σε βάρος υπηκόων άλλων κρατών -μελών.⁶⁴

Η τοπική αυτοδιοίκηση υφίσταται τους περιορισμούς του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου κυρίως όταν αναμιγνύεται στην οικονομική παραγωγή ασκώντας **επιχειρηματική δραστηριότητα**, που αφορούν τους όρους με τους οποίους ασκείται. Οι κοινοτικοί και πλέον εθνικοί κανόνες σε τομείς όπως ανταγωνισμού των επιχειρήσεων, κρατικών ενισχύσεων και κρατικών προμηθειών, που απαγορεύουν τη διαμόρφωση διακριτικών όρων ανταγωνισμού, επιβάλλονται και στην δράση των Ο.Τ.Α., χωρίς την δυνατότητα προνομιακής αντιμετώπισης.

Οι γενικοί κανόνες του ανταγωνισμού (άρθρα 85-102 Συνθ.Ε.Κ) δεν δεσμεύουν μόνο τα κράτη - μέλη αλλά επεκτείνονται και στους Ο.Τ.Α. όπου σε περιπτώσεις ανάληψης οικονομικής δραστηριότητας από αυτούς, οι συγκεκριμένοι οργανισμοί δεσμεύονται από τις διατάξεις του Κοινοτικού δικαίου. Τα κράτη-μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της Συνθήκης, σύμφωνα με το άρθρο 90 Συνθ.Ε.Κ., και ιδίως εκείνους που αναφέρονται στην απαγόρευση των διακρίσεων, τον ελεύθερο ανταγωνισμό και τις κρατικές ενισχύσεις ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

⁶⁴ Η Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ελλάδας το 1994 (C-290/94) με αποτέλεσμα να εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ βάσει της οποίας η χώρα μας "παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 1 του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Το ΔΕΚ έκρινε ότι η Ελληνική Δημοκρατία επιβάλλοντας την προϋπόθεση ιθαγένειας στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις δημόσιες, ημιδημόσιες ή δημοτικές επιχειρήσεις και εταιρίες, οι οποίες διαχειρίζονται τις υπηρεσίες διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού, και στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας ... καθώς και στις ορχήστρες δήμων και κοινοτήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις της που υπέχει σύμφωνα με το άρθρο 48 Συνθ.ΕΚ

1.5 Επικουρικότητα και Εταιρικότητα

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, επιχειρώντας να καλύψει το δημοκρατικό έλλειμμα, κατοχυρώνει την αρχή της επικουρικότητας⁶⁵ ως βασική αρχή, αρχή που προϋποθέτει την οικοδόμηση της Ευρώπης "από τα κάτω" και με την απώτερη νομιμότητα της να απορρέει από τον ίδιο τον πολίτη⁶⁶.

Η αρχή της επικουρικότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 3B εδ. 2 Συνθ. ΕΚ το οποίο ορίζει ότι: *"Στους τομείς που δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι δυνατό να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο"*.

Η αρχή της επικουρικότητας, απαιτώντας την ανάθεση της υλοποίησης των στόχων στο εγγύτερο για τον πολίτη επίπεδο, αντανακλά την αναγνώριση των αρετών της αποκέντρωσης, εμπλέκοντας τις συναφείς αρχές όλων των επιπέδων στην επιδίωξη των συμφωνημένων στόχων και στην κατανομή των ευθυνών για τη λήψη αποφάσεων μεταξύ κεντρικών και χαμηλότερων βαθμίδων διοίκησης που είναι πιο κοντά στη βάση και τα άτομα συμμετέχουν στην επίλυση των προβλημάτων που τα αφορούν. Αποτελεί την έννοια κλειδί για τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης απόφασης στα πλαίσια του πολιτειακού συστήματος της Ε.Ε. και αρχή κλειδί της μεταρρύθμισης, η οποία ρυθμίζει τις σχέσεις συνεργασίας στα τρία βασικά επίπεδα λήψης απόφασης στην Κοινότητα.

Από την πρώτη της εμφάνιση στην Ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα συνδέθηκε αφενός με το δίλημμα⁶⁷ μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης και αφετέρου με την προοπτική επίτευξης μίας αποδεκτής ισορροπίας μεταξύ της αποτελεσματικότητας (άρθρο 3β) και της δημοκρατικής νομιμοποίησης (άρθρο Α εδ 2) όπου "οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες".

Παρά το γεγονός ότι έχει ενσωματωθεί στην Συνθήκη Ε.Ε κυρίως ως διαδικαστικό κριτήριο για το διαχωρισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ υπερεθνικών οργάνων και εθνικών κυβερνήσεων, η ενεργοποίηση της θεωρείται ότι έχει επιπτώσεις μεγάλης σημασίας, εξ' αιτίας του ότι η αναγνώριση

⁶⁵ Μία γενική ερμηνεία της έννοιας βρίσκεται στην Παπική Εγκύκλιο "Quatragessimo Anno" του 1931 όπου αναφέρει ότι: "Όπως ακριβώς είναι λάθος να αποσύρεις από την ευθύνη ενός ανθρώπου και να παραδώσεις σε μία ομάδα εκείνο το οποίο η ιδιωτική πρωτοβουλία και η σκληρή δουλειά είναι σε θέση να καταφέρουν, έτσι αποτελεί αδικία, μεγάλο κακό και διασάλευση της ορθής τάξης πραγμάτων για μία ευρύτερη και ισχυρότερη ένωση να αναλαμβάνει αρμοδιότητες οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν ικανοποιητικά από μικρότερες και ασθενέστερες κοινότητες. Από την ίδια του τη φύση, ο αληθινός στόχος οποιασδήποτε κοινωνική δραστηριότητας θα πρέπει να είναι η βοήθεια προς τα μέλη του κοινωνικού σώματος και όχι η καταστροφή ή απορρόφησή τους." βλ. στο Τσινισιζέλης Μ., Χρυσόχου Δ., "Ευρωπαϊκής Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία. Συμβολή στη Συζήτηση για την Αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σιδέρης, 1995.

⁶⁶ Ιωακειμίδης Π., "Η Πόλη και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αναζητώντας μία Νέα, Αριστοτελική Προσέγγιση στη Διαδικασία της Πολιτικής Ολοκλήρωσης", Εκδόσεις Θεμέλιο, 1994, σελ 67-69.

⁶⁷ Στεφάνου Κ., "Η θεσμική Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης", Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996, σελ. 195.

της θεωρείται ως αναγνώριση της ανάγκης για ευελιξία στις διαδικασίες άσκησης της πολιτικής, ευελιξίας που επιβάλλεται και στο εσωτερικό των κρατών. Η ενεργοποίηση της αρχής στο πεδίο της περιφερειακής ανάπτυξης δημιούργησε μία υποχρέωση στα παραδοσιακά υπερσυγκεντρωτικά κράτη να αναγνωρίσουν την σημασία των υποεθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων αυτοδιοίκησης στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης της πολιτικής. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η ενεργοποίηση της επικουρικής θεωρείται ως μία έκφραση των επιπτώσεων που έχει η διαδικασία ολοκλήρωσης στην αναδιάρθρωση του παραδοσιακού ευρωπαϊκού κράτους μέσω της ανακατανομής των πολιτικών αρμοδιοτήτων του⁶⁸. Ως έννοια επιλέχθηκε για να στηρίξει όλο το οικοδόμημα "της προετοιμασίας, της χρηματοδότησης, της εκ των προτέρων εκτίμησης, την παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση των ενεργειών", έχοντας ως στόχο τη συμπληρωματικότητα των δράσεων ("η Επιτροπή συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών -μελών") και την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού" μέσα από "τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς, που ορίζονται από το κράτος μέλος σε εθνικό περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο"⁶⁹, εμπλέκοντας τους ως "ισότιμους εταίρους"⁷⁰.

Κατά την υλοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ε.Ε. η κυριότερη έκφραση της αρχής της επικουρικότητας είναι η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στις Επιτροπές Παρακολούθησης. Η εταιρική σχέση απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας, η οποία επιδιώκει να ρυθμίσει τις σχέσεις και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων. Μέσα όμως από τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας παρεμβαίνει και ένας τρίτος εταίρος, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές. Η σχέση σύνδεσης των δύο αρχών διατυπώνεται στον Κανονισμό Πλαίσιο 2081/93 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων όπου γίνεται σαφές ότι "Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ... πρέπει να ενισχυθεί η εταιρική σχέση και να συμπεριληφθούν καταλλήλως οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι στον προγραμματισμό με βάση τον καλύτερο καθορισμό των καθηκόντων τους"⁷¹. Η σύνδεση των δύο εννοιών ενισχύει την αποκέντρωση, ιδιαίτερα μετά την διεύρυνση της έννοιας της επικουρικότητας⁷² με την προσθήκη των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, γεγονός που αναβαθμίζει το ρόλο των τοπικών πρωτοβουλιών⁷³. Η εταιρική σχέση (partenariat, parthership) που αποτελούσε μία από τις καινοτομίες της μεταρρύθμισης του 1988, προβλέπει στενή συνεργασία, σ' όλα τα στάδια του

⁶⁸ Παρασκευόπουλος Χ., "Κοινωνικό Κεφάλαιο και Θεσμικά Δίκτυα Συλλογικής Εκμάθησης: Το Ουσιαστικό Περιεχόμενο της Αρχής της Επικουρικότητας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής", *Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, τχ. 12/97, σελ. 22-23

⁶⁹ Κανονισμός 2081/93 του Συμβουλίου, Ε.Ε. αριθμ. L 193 της 31.7.93, άρθρο 4, σελ. 8-9.

⁷⁰ Ανδρικοπούλου Ε., "Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Η Εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ", *Εκδόσεις Θεμέλιο*, 1995, σελ. 276

⁷¹ Κανονισμός 2081/93, οπ.π, σελ. 6.

⁷² Ο Κανονισμός 2081/93 τροποποιώντας τον αρχικό Κανονισμό 2052/88 προσέθεσε τους "οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους"

⁷³ βλ. σχετικά Ψήφισμα του Ε.Κ, C 337 της 21.21.1992, σελ. 116 και Ανδρικοπούλου Ε., οπ. π., σελ. 400-402 και

προγραμματισμού, μεταξύ της Επιτροπής και όλων των αρμοδίων αρχών σ' εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, οι οποίες ορίζονται από το αντίστοιχο κράτος μέλος.

Η ανάμειξη των τοπικών και περιφερειακών αρχών κρίνεται αναγκαία κατά την υλοποίηση προγραμμάτων τοπικού και περιφερειακού ενδιαφέροντος. Σύμφωνα με την "Πρώτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή", αν και οι κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών έχουν μειωθεί τα τελευταία χρόνια, οι ανισότητες μεταξύ των Περιφερειών στα κράτη μέλη έχουν αυξηθεί. Ο συγκεντρωτικός προγραμματισμός και εκτελεστικές διαδικασίες στα περισσότερα κράτη μέλη, όπου οι τοπικές περιφερειακές αρχές δεν έχουν παρά μόνο μία ισχυρή επιρροή στις προτεραιότητες και στην επιλογή των έργων, αναδεικνύει την ανάγκη αποτελεσματικότερης λειτουργίας της εταιρικότητας. Η συνδυασμένη προσπάθεια των Ευρωπαϊκών αλλά και των τοπικών και περιφερειακών αρχών μπορεί να εξασφαλίσει την βιωσιμότητα των προγραμμάτων και δράσεων κάλυψης των τοπικών και περιφερειακών αναγκών. Η εταιρικότητα όμως κρίνεται απαραίτητη όχι μόνο κατά την περίοδο υλοποίησης των προγραμμάτων αλλά κυρίως και κατά την περίοδο προγραμματισμού και σχεδιασμού.

Τόσο η εταιρική σχέση όσο και η επικουρικότητα έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες θεσμικής συγκρότησης των υποεθνικών οργάνων διακυβέρνησης και στη δυνατότητα τους να παρακάμπτουν τις εθνικές κυβερνήσεις στις φάσεις σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών μέσα από την ανάπτυξη κάθετων αξόνων διασύνδεσης μεταξύ της Επιτροπής και των περιφερειακών και τοπικών αυτοδιοικήσεων.⁷⁴ Η παράκαμψη του επιπέδου των κρατών μελών από τις τοπικές αρχές, χαρακτηρίζεται ως μία αμφισβήτηση του παραδοσιακού του ρόλου ως μεσολαβητή ή "θυροφύλακα"⁷⁵, μεταξύ του υπερεθνικού και υποεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Η εμπειρία από την διαρθρωτική Ευρωπαϊκή πολιτική αναδεικνύει ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ε.Ε. που χαρακτηρίζεται από τον κρίσιμο ρόλο του τρίτου επιπέδου διακυβέρνησης στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μία "Ευρώπη των Περιφερειών" θα σημάνει ίσως την δυνατότητα τόνωσης των κλαδικών διαπεριφερειακών συνεργασιών που θα επιταχύνουν την αναπτυξιακή διαδικασία και πιθανόν θα μειώσουν το χάσμα που υπάρχει μεταξύ τους. Ασφαλώς για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο απαιτείται η ύπαρξη αυτόνομων και ισχυρών περιφερειών που σε καμία περίπτωση δεν θα εξαντλούν την ονομασία και το ρόλο τους σε "στατιστικούς μόνο λόγους"⁷⁶.

⁷⁴ βλ. σχετικά Χλέπας Ν.Κ., "Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση - Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994, σελ. 355, Π. Παπαγιάννη, "Περιφέρεια; Ο τρίτος εταίρος της ΕΟΚ και η Ελληνική Αυτοδιοίκηση", Τοπική Αυτοδιοίκηση, 1988, τχ. 5-6, σελ. 55.

⁷⁵ Gatekeepers: χαρακτηρισμός του S.Hoffmann υποσημείωση σελ. 9 στο Παρασκευόπουλος Χ., ο.π. (σημ.).

⁷⁶ Γεωργίου Γ., "Προς μία Ευρώπη των Περιφερειών: Μύθος ή Πραγματικότητα", Τοπική Αυτοδιοίκηση, τευχ. 3, 1994, σελ. 50.

1.7 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Η Ευρώπη κυριαρχείται από γόνιμες αναζητήσεις για τη δημοκρατική συγκρότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την αποτελεσματικότητά τους, την ανάπτυξη του πολίτη στο ρόλο του πρωταγωνιστή στη διαμόρφωση και διαχείριση των βασικών θεμάτων που αφορούν την καθημερινή του ζωή. Οι αναζητήσεις αυτές αποτυπώνονται σε διεθνή συμβατικά κείμενα όπως ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» (Ε.Χ.Τ.Α.).

Ο Ε.Χ.Τ.Α. αποτελεί προϊόν μίας πολύχρονης μελέτης της Διαρκούς Διάσκεψης των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (C.P.L.R.E.)⁷⁷ η οποία λειτουργεί στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης⁷⁸. Ο Χάρτης υιοθετείται με την μορφή διεθνούς σύμβασης στο Στρασβούργο το 1985, τίθεται σε ισχύ την 1/9/1988, κυρώνεται από την Ελλάδα με το Νόμο 1850/1989⁷⁹ και αποκτά ως διεθνής σύμβαση την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28§1 του Συντάγματος, υπερισχύοντας δηλαδή κάθε τυχόν αντίθετης ρύθμισης της ελληνικής νομοθεσίας.

Ο Ε.Χ.Τ.Α., αποτελώντας το πρώτο πολυμερές συμβατικό κείμενο που προσδιορίζει και διασφαλίζει τις αρχές της αυτοδιοίκησης, είναι ένα προϊόν συμβιβασμού διαφορετικών αντιλήψεων και πρακτικών. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας συμβιβασμού είναι οι πολλές γενικές και ασαφείς αναφορές⁸⁰, που αφήνουν περιθώρια για πολλές ερμηνείες και πολιτικές πρακτικές. Εξάλλου η δυνατότητα για μερική προσχώρηση στο Χάρτη, για μερική ή ολοκληρωτική καταγγελία αλλά και για μη δέσμευση προσχώρησης⁸¹ αποτελούν στοιχεία που μειώνουν δραστικά την πολιτική του σημασία.

Περιλαμβάνει βασικές αρχές που αφορούν την οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών οργανισμών, την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και την αυτονομία τους. Προβλέπει την αναγνώριση της αρχής της τοπικής αυτονομίας⁸² από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατό από το Σύνταγμα και την γενική αρχή λήψης των

⁷⁷ Το 1968 η C.P.L.R.E. προτείνει την πρώτη διακήρυξη αρχών για την τοπική αυτονομία η οποία απορρίπτεται ως πολύ γενική από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου. Την προσπάθεια αυτήν ακολουθεί μία δεύτερη, το 1981, με ένα πιο επεξεργασμένο κείμενο, ως διακήρυξη αρχών, το οποίο απορρίπτεται και πάλι. Αμέσως μετά η C.P.L.R.E υποβάλλει στην Επιτροπή Υπουργών νέο σχέδιο Χάρτη για να υιοθετηθεί ως "ευρωπαϊκή σύμβαση". Η πορεία του κειμένου αυτού συνεχίστηκε μέχρι τις 15 Οκτώβρη 1985, όπου μετά τη σύμφωνη γνώμη των υπουργών, υιοθετείται ο Χάρτης με τη μορφή Σύμβασης και "ανοίγεται" προς υπογραφή. Η μεγάλη περιπέτεια της κύρωσης του αλλά κυρίως της εφαρμογής του συνεχίζεται ακόμα. Βλ. Παπαγιάννης Π. - Κατσούλης Δ., "Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης: Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Χάρτα των Περιφερειών, Χάρτης για τα Δίκαια του Πολίτη", Εκδόσεις Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., 1995, σελ. 52-55.

⁷⁸ Είχε προηγηθεί η ίδρυση του Συμβουλίου των Δήμων της Ευρώπης το 1951 στη Γενεύη και η υπογραφή του Ευρωπαϊκού Καταστατικού Χάρτη των Δημοτικών Ελευθεριών το 1953 στις Βερσαλιές

⁷⁹ Νόμος 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989)

⁸⁰ Χαρακτηριστικά παραδείγματα μίας "απρόθυμης συμμετοχής" αποτελούν οι φράσεις: Άρθρο 2 - "Η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και **κατά το δυνατό από το Σύνταγμα**". Παρόμοιες φράσεις όπως "όπου αυτό είναι κατάλληλο", "όσο αυτό είναι δυνατό", "στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής", αδυνατίζουν το Χάρτη και προσφέρουν στις κυβερνήσεις ένα νόμιμο τρόπο να αποφύγουν τις δεσμεύσεις.

⁸¹ Άρθρο 15 - 17 του Ε.Χ.Τ.Α. (νόμος 1850/1989 - Κύρωση του Ε.Χ.Τ.Α.)

⁸² Άρθρο 2. Ο ΕΧΤΑ όταν αναφέρεται στην έννοια της αυτονομίας εννοεί την διοικητική αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ και όχι στην ακριβή έννοια του όρου (αρμοδιότητα αυτονομοθεσίας) βλ. Τάχος Α., "Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας. Ερμηνευτική Προσπάθεια", Ε.Ε.Ευρ.Δ. τευχ. 3, 1991, σελ. 608-9 Στο άρθρο 3 η έννοια προσδιορίζεται ως "το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των

αποφάσεων όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες⁸³. Επίσης περιλαμβάνονται θέματα και ρυθμίσεις σχετικά με την προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των ΟΤΑ, τις προϋποθέσεις άσκησης αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, τη νομική προστασία της τοπικής αυτονομίας, τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους κ.λπ.

Η Ελλάδα, παρά το ότι υπήρξε "υπογράψασα χώρα" το 1985, κύρωσε τον Χάρτη τέσσερα χρόνια με, με πολλές επιφυλάξεις. Με το άρθρο 2 του κυρωτικού νόμου 1850/89 περιορίστηκε η εφαρμογή μόνο στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού με την αιτιολογία της μη σύστασης δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, την εποχή εκείνη και την δυνατότητα συμμετοχής μη αιρετών στους ΟΤΑ β' βαθμού σύμφωνα με τον τότε ισχύοντα νόμο 1622/86. Ο κυρωτικός νόμος διατυπώνει επιφυλάξεις επίσης ως προς: το άρθρο 5 που αφορά την γνώμη των ΟΤΑ επί μεταβολής ορίων, το άρθρο 7§2 που αφορά την οικονομική αποζημίωση των τοπικών αιρετών για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής και ενδεχομένως για τα διαφεύγοντα κέρδη, το άρθρο 8§2 που αφορά τον περιορισμό του διοικητικού ελέγχου των ΟΤΑ μόνο στο αν τηρούνται η νομιμότητα και οι συνταγματικές αρχές και τέλος το άρθρο 10§2 που δίνει το δικαίωμα στους ΟΤΑ να προσχωρούν ελεύθερα σε ενώσεις αυτοδιοίκησης, διεθνείς ή εθνικές, για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους. Οι παραπάνω επιφυλάξεις που διατύπωσε η χώρα, δεν μπορούν να κριθούν ιδιαίτερα ικανοποιητικές αλλά ούτε και αιτιολογημένες⁸⁴. Δεν φαίνονται να ανταποκρίνονται στην πολιτική πραγματικότητα εξ αιτίας του γεγονότος ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της περιφερειακής ανάπτυξης δείχνει να ταυτίζεται με όλες τις επιδιώξεις του Χάρτη.

Δύσκολα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο Χάρτης αυτός αποτελεί μία προστασία της κοινοτικής αυτοδιοίκησης εξ' αιτίας της σημαντικής εγγενούς αδυναμίας του όπου τα κράτη-μέλη που τον υπογράφουν μπορούν να διατηρήσουν επιφύλαξη για ορισμένες διατάξεις του⁸⁵ και κυρίως διότι ως διεθνής σύμβαση αποτελεί δέσμευση μόνο των συμβαλλόμενων. Συγκεκριμένα η Ελλάδα έκανε χρήση της δυνατότητας περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη και σύμφωνα με το άρθρο 2 του κυρωτικού νόμου, μόνο στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ώστε να είναι δυνατή η συμμετοχή στα συμβούλια της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και μη αιρετών μελών⁸⁶.

Η συζήτηση γύρω από το θέμα της δυνατότητας προσχώρησης της Ε.Ε. στον Ε.Χ.Τ.Α., σύμφωνα τόσο με τον ίδιο τον Χάρτη που δεν προβλέπει την προσχώρηση διεθνών οργανισμών, σύμφωνα με την μη συμπερίληψη του θέματος στην πρόσφατη αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστρχιτ, αλλά και σύμφωνα με την γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που έδωσε αρνητική απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το Συμβούλιο ως

Ο.Τ.Α. να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου, με τη δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων"

⁸³ Άρθρο 3§3 του κυρωτικού νόμου.

⁸⁴ Ο Α. Τάχος στο "Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας. Ερμηνευτική Προσπάθεια", οπ. π, σελ 624-5 θεωρεί αδικαιολόγητες θεσμικά και πολιτικά όλες τις επιφυλάξεις

⁸⁵ Κάθε κράτος που προσχωρεί στο Χάρτη, δικαιούται να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη δέσμευση από κάποιες διατάξεις του, αλλά αναλαμβάνει την υποχρέωση να θεωρείται δεσμευμένο από είκοσι τουλάχιστον παραγράφους του πρώτου μέρους του,

⁸⁶ Ο Νόμος 1622/1986 προέβλεπε την συμμετοχή μη αιρετών μελών στο νομαρχιακό συμβούλιο. Η κύρωση του Χάρτη χωρίς καμία επιφύλαξη στην περίπτωση αυτή δεν ήταν δυνατή διότι η σύσταση του νομαρχιακού συμβουλίου έρχονταν σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 3§ 2 του Χάρτη.

προς την προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁸⁷ φαίνεται να καταλήγει σε μία αρνητική απάντηση. Άλλωστε δεν πρέπει να μην επισημανθεί το γεγονός ότι τον Ε.Χ.Τ.Α. δεν τον επικύρωσαν το Βέλγιο και η Γαλλία, ενώ η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν τον υπέγραψαν. Η συνεισφορά της προσχώρησης των κρατών-μελών της Ε.Ε. στον Ε.Χ.Τ.Α., έγκειται στην δημιουργία μίας γενικής αρχής δικαίου σε όλα τα κράτη - μέλη. Η επικύρωση του από τα 15 κράτη-μέλη της Ε.Ε. θα δημιουργούσε την αναγκαία συνείδηση για τη σημασία και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως σημαντικού παράγοντα ενδυνάμωσης της δημοκρατίας.

Ο Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης και η Ευρωπαϊκή Διακήρυξη για τα δικαιώματα των πολιτών στις Ευρωπαϊκές Χώρες, προϊόντα και αυτά του Συμβουλίου της Ευρώπης αλλά και ο Χάρτης των Περιφερειών, αντικείμενο επεξεργασίας στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αποτελούν επίσης κείμενα που διαγράφουν τους όρους για τη δημοκρατική και παραγωγική αναδιοργάνωση των Ο.Τ.Α.

Οποσδήποτε η αυτόνομη αξία όλων των παραπάνω συμβατικών και πολιτικών κειμένων δεν πρέπει να αγνοηθεί καθώς επίσης δεν πρέπει να αγοηθεί ότι τέτοιου είδους κείμενα αποτελούν πολλές φορές το έναυσμα για την προβολή σύγχρονων αντιλήψεων και προώθηση μεταρρυθμίσεων. Με την ισχύ ιδιαίτερα του Ε.Χ.Τ.Α στην εθνική έννομη τάξη δημιουργείται και ένα δεύτερο σώμα αρχών και κανόνων που τοποθετείται σε μία ενδιάμεση περιοχή μεταξύ του Συντάγματος και του εθνικού νόμου⁸⁸ και συγκεκριμενοποιεί τους ορισμούς του Συντάγματος για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η ενσωμάτωση του Ε.Χ.Τ.Α στο ελληνικό δίκαιο, δεν έφερε την μεταλλαγή της δομής του δημοτικού δικαίου όμως εξ αιτίας της αυξημένης τυπικής ισχύος του, ο ΕΧΤΑ προσδιορίζει τις κατευθύνσεις προς τις οποίες πρέπει να στραφεί η μεταρρύθμιση και αποτελεί νέο "όπλο" διεκδικήσεων για τους Ο.Τ.Α. Η ίδια η πρακτική μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι όλα τα θεσμικά πλαίσια, ακόμα και τα συνταγματικά, δεν αρκούν για να λύσουν τα προβλήματα του εκδημοκρατισμού και της ουσιαστικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης τα οποία εξαρτώνται πάντα από τους εκάστοτε πολιτικοκοινωνικούς συσχετισμούς.

⁸⁷ βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ε.- Παπαγιάννης Ν., "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 92-94. Η αρνητική γνωμοδότηση του ΔΕΚ στηρίχθηκε στη σκέψη ότι "ουδεμία διάταξη της Συνθήκης παρέχει στα κοινοτικά όργανα, κατά τρόπο γενικό, την ειδική εξουσία θεσπίσεως συνθηκών στον τομέα αυτόν"

⁸⁸ Παπαδημητρίου Γ., "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ 28-29.

2.1 Η διάρθρωση και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Ιστορικές διαστάσεις

2.1.1 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970

Στην *προεπαναστατική Ελλάδα* οι δημοκρατικά συνήθως *αυτοοργανωμένες κοινότητες*, μετά την εξεσθένιση του οθωμανικού κράτους, αποκτούσαν σταδιακά όλο και μεγαλύτερα περιθώρια ανεξάρτητης δράσης και διεκπεραίωναν το σύνολο σχεδόν των υποθέσεων που αφορούσαν την κοινωνική συμβίωση σε τοπικό επίπεδο⁸⁹. Συνέπεια αυτής της οργάνωσης ήταν η *απόλυτη ταύτιση των κατοίκων με την κοινότητα τους, η ανάπτυξη ενός ακραίου τοπικισμού* και η *επιφυλακτική στάση ιδίως προς το κράτος* γεγονός που δημιούργησε δυσκολίες στην μεταγενέστερη προσπάθεια δημιουργίας ενός αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού του Καποδίστρια. Η συγκεκριμένη αυτή κοινοτική εμπειρία της τουρκοκρατίας, που συνέθετε την εικόνα μίας αυτάρκους πολιτειακής οντότητας⁹⁰, δεν έμελε να διαρκέσει υπό το ελεύθερο ελληνικό κράτος.

Οι *βάσεις του σύγχρονου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης* τέθηκαν το έτος 1828 από τον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδας *Ιωάννη Καποδίστρια*, ο οποίος προέβει σε μεταρρυθμίσεις που ενοποιούσαν ορισμένες βασικές παραμέτρους του καθεστώτος των κοινοτήτων και απένειμαν στην κεντρική εξουσία ενεργό ρόλο στα κοινοτικά ζητήματα. Η *αντιγραφή του γαλλικού υπερσυγκεντρωτικού συστήματος* διοικητικής οργάνωσης είχε σαν συνέπεια την καταστροφή των ενδογενών κοινοτήτων που είχαν αναπτυχθεί στη διάρκεια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Η *έντονη διείδυση των κρατικών οργάνων στην σφαίρα της ευθύνης των τοπικών οργανισμών* δημιούργησε μία έντονη αντιπαράθεση του Καποδίστρια με τους τοπάρχες γεγονός που του στοίχισε και την ίδια του την ζωή.

Η προσπάθεια του Καποδίστρια να οικοδομήσει "εκ των άνω" ένα αστικό τύπο κράτους, συνεχίστηκε και το ελληνικό κράτος *ανέπτυξε αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης και μετατροπή της σε προέκταση της κεντρικής διοίκησης*⁹¹. Το σύστημα *παραδοσιακών πελατειακών σχέσεων*, υπερσυγκεντρωτισμού του κρατικού μηχανισμού και *περιορισμού της αυτόνομης ανάπτυξης διαφόρων περιοχών με συμμετοχή των διοικουμένων* αποτέλεσε το πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι και τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια (1974).

Η κυρίαρχη αντίληψη μέχρι και την δεκαετία του 1960 ήταν η *αποχή των τοπικών αιρετών αρχόντων από την πολιτική*, ώστε να εμποδίζεται οποιαδήποτε αντιπαράθεση τους με τις πολιτικές δυνάμεις που ασκούσαν τη κεντρική εξουσία. Στις αρχές της δεκαετίας του 1960 η ανάγκη οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αναπτυξιακή βάση, τα

⁸⁹ βλ. Γ. Κοντογιώργης, "Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτοδιοίκηση - Οι ελληνικές κοινότητες επί Τουρκοκρατίας", 1982

⁹⁰ Γ. Κοντογιώργης, "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Νεοελληνικό Πολιτικό Σύστημα", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τευχ. 6, 1982, σελ. 22.

⁹¹ Ψυχοπαίδης Κ. "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ.6, 1982, σελ. 15-16.

αιτήματα μείωσης του ελέγχου της κεντρικής εξουσίας και η αναζήτηση δημοκρατικών μορφών συμμετοχής, έρχονται σε αντίθεση με το καταπιεστικό πολιτικό σύστημα και το αυταρχικό θεσμικό πλαίσιο που προέρχονταν από τον εμφύλιο και με την ιδεολογία των απολιτικών δήμων⁹².

Η *μεταεμφυλιακή περίοδος* (1949-1974) μπορεί να χαρακτηριστεί ως το *απόγειο του κρατικού συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα*. Το νομικό καθεστώς του Ν.Δ. 2888/54⁹³ που είχε οριοθετήσει το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ένα βαθμό και σε λίγες λειτουργίες που ελέγχονταν στενότερα από την κεντρική εξουσία⁹⁴, διατηρήθηκε για μία εικοσιπενταετία αναλλοίωτο μη διαταράσσοντας την επικρατούσα κατάσταση στο χώρο αυτό, καθλώνοντας την δράση των Ο.Τ.Α. και καθυποτάσσοντας τη δυναμική του θεσμού. Η επίκληση της αναποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. αποτελούσε το "άλλοθι" για τη χειραγώγηση της Τ.Α. μέσα από την επιβολή μίας σειράς ουσιαστικών ελέγχων στις πράξεις των Δημοτικών και Κοινοτικών συμβουλίων αλλά και ελέγχων στα αιρετά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι το γεγονός ότι *η αποκέντρωση δεν υπήρξε ποτέ μία μαζική και έντονη κοινωνική απαίτηση*. Η έλλειψη μίας τέτοιας απαίτησης μπορεί να αποδοθεί σε *ιστορικούς λόγους* που σχετίζονται με το *αίσθημα ανασφάλειας των ακριτικών ιδιαίτερα περιοχών* και αρνητικής διάθεσης απέναντι σε οποιαδήποτε προσπάθεια ανάπτυξης χαλαρότερων σχέσεων ανάμεσα στις τοπικές αρχές και στο κεντρικό κράτος αλλά και σε πολιτικούς λόγους που αφορούν την επιθυμία διατήρησης του παραδοσιακού "πελατειακού συστήματος" που διαμόρφωνε σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές σχέσεις και τις σχέσεις κράτους και κοινωνίας.⁹⁵ Εξάλλου *η πολιτική κατάσταση* στην Ελλάδα, τόσο κατά τον εμφύλιο και την μετεμφυλιακή περίοδο όσο και κατά την περίοδο της δικτατορίας δεν επέτρεπε την ανάπτυξη συμμετοχικών διαδικασιών και ενδυνάμωση της αποκέντρωσης εξουσιών από μία κεντρική κρατική εξουσία που προφυλάσσονταν από τον εκδημοκρατισμό των θεσμών.

Το πρόσωπο της αυτοδιοίκησης *μεταβάλλεται ριζικά μετά το 1974 όταν η ιδέα της ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε γίνει πλέον ουσιαστικό μέρος της κυβερνητικής πολιτικής* και η αποκέντρωση είχε χαρακτηριστεί ως η αναγκαία προϋπόθεση για την αναπτυξιακή διαδικασία. Το άνοιγμα των κοινοβουλευτικών διαδικασιών και η επάνοδος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών οδήγησε στην έντονη κομματική ανάμιξη και στην χρησιμοποίηση των Ο.Τ.Α. ως οργανωτικών βάσεων για διαμαρτυρία και αντιπαράθεση προς την κυβέρνηση⁹⁶.

⁹² Ψυχοπαίδης Κ., *οπ.π.*, σελ. 16.

⁹³ Δ. Τούμπη, "Προγραμματικές συμβάσεις. Από την "πρώτη" στη "δεύτερη" γενειά", σελ 75, στο Ε.Ε.Τ.Α.Α., "Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Αθήνα, 1991.

⁹⁴ Η μεγάλη πελιοψηφία των δημοσίων λειτουργιών παροχής υπηρεσιών στους πολίτες εκτελούνταν από τις κρατικές υπηρεσίες. Η υγεία, η κοινωνικής ασφάλιση, όλες οι βαθμίδες της εκπαίδευσης, η πολιτιστική και τουριστική ανάπτυξης, η προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ. άνηκαν στην ευθύνη των κεντρικών και νομαρχιακών υπηρεσιών. Η απουσία πολιτικής για τις χρήσεις γης και την κατανομή πολεοδομικών αρμοδιοτήτων θέτει εμπόδιο στην ανάπτυξη δημοτικών δραστηριοτήτων και έργων. βλ. Ψυχοπαίδης Κ. "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός", *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τχ.6, 1982, σελ. 22.

⁹⁵ Verney S., "Central State - Local Government relations", in Kazakos P. & Ioakimidis P., "Greece and EC Membership Evaluated", ed. Routledge, 1994, σελ. 167-168

⁹⁶ βλ. Χριστοφιλοπούλου Ε., "Κατανομή των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης" στο Χλέπας Ν.Κ.(επιμ.), "Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας: Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998 και Ψυχοπαίδης Κ., *οπ.π.*, σελ. 20.

2.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980: η περίοδος των αλλαγών

Η *περίοδος που ακολουθεί μετά το 1981*, μπορεί να χαρακτηριστεί ως η εποχή όπου το κράτος στην προσπάθεια του να κάνει πράξη την επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος για διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., *εκσυγχρονίζει τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την εισαγωγή μίας σειράς νόμων*. Η *αρχή της δεκαετίας του 1980* σηματοδότησε μία *σημαντική αλλαγή στο χαρακτήρα και στους στόχους της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής* και η κλασική, κεντρικά ελεγχόμενη περιφερειακή πολιτική που είχε ως στόχο της "ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη", έδωσε τη θέση της, αρχικά θεωρητικά μόνο, σε *νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης*, που αποκεντρώνουν το ζήτημα της ανάπτυξης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Αν και η συζήτηση για την αποκέντρωση, τη σημασία της ενδογενούς ανάπτυξης και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε ξεκινήσει νωρίτερα ⁹⁷ (Αναπτυξιακό Πρόγραμμα 1976-80) τα ζητήματα αυτά λαμβάνουν κεντρική θέση την δεκαετία του '80. Διαπιστώνεται στην Ελλάδα, όπως άλλωστε και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, μία *ανασύνταξη του κράτους, που εκδηλώνεται έντονα όχι μόνο στο διοικητικό μηχανισμό αλλά και στη σχέση τοπικού - κεντρικού και στους θεσμούς αντιπροσώπευσης*.

Η *αναποτελεσματικότητα των συγκεντρωτικών δομών* και μορφών διοίκησης *όξυνε περαιτέρω τα περιφερειακά προβλήματα* και επέβαλε επιτακτικά την ανάγκη για ουσιαστική αποκέντρωση και υιοθέτηση ενός διαφορετικού αναπτυξιακού μοντέλου. Ο "από τα κάτω" προγραμματισμός, η κοινωνική συμμετοχή και ο κοινωνικός έλεγχος αποτελούν τις βασικές συνιστώσες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου.

Οι *ιστορικές προϋποθέσεις* κάτω από τις οποίες *ανασυντάσσεται η σχέση κεντρικού- τοπικού* μπορούμε να θεωρηθούν κυρίως δύο:

- Το **1981** η Ελλάδα γίνεται *πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας* γεγονός που εντείνει τις ανάγκες εκσυγχρονισμού, σύγκλισης και προσαρμογής των φορέων προγραμματισμού στις αντίστοιχες της Ε.Κ. και απαιτεί συγκρότηση περιφερειακών και τοπικών θεσμών
- ακολουθεί μία *δραστική κυβερνητική αλλαγή* με την εκλογική νίκη των σοσιαλιστών του ΠΑ.ΣΟ.Κ., οι οποίοι *ταυτίζουν την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την "λαϊκή συμμετοχή" στις αποφάσεις με την υλοποίηση στόχων σοσιαλιστικού χαρακτήρα*. Η άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στις εκλογές του 1981, ενός πολιτικού σχηματισμού που επαγγέλονταν την αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος και την αποκέντρωση, ως έννοια συνδεδεμένη με τον εκδημοκρατισμό,⁹⁸ έφερε τις πρώτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Ως *βασικός στόχος* της όλης προσπάθειας διαφαίνεται η *απαγκίστρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τον*

⁹⁷ Ανδρικοπούλου Ε., "Οι μετασχηματισμοί της περιφερειακής πολιτικής και οι προοπτικές των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης", σελ. 310-31.5, στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, "Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης", Αθήνα 1990.

⁹⁸ Χλέπας Ν.Κ., οπ. π., σελ. 309 και ΠΑ.ΣΟ.Κ., "Το πρόγραμμα του ΠΑ.ΣΟ.Κ.", Αθήνα 1993, σελ 40, γίνεται λόγος για την "ενδυνάμωση και ισχυροποίηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με άξονες: τον ισχυρό δήμο για τις λειτουργίες της πόλης και τα όργανα διαδημοτικής συνεργασίας"

ασφικτικό κλειό της υπερσυγκεντρωτικής και γραφειοκρατικής κεντρικής εξουσίας και η καταξίωση των Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένων οργάνων δημοκρατικής εξουσίας

Μέσα αρχικά από την αποσυγκέντρωση των διοικητικών αρμοδιοτήτων αλλά και την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την αναζωογόνηση των τοπικών πρωτοβουλιών επιδιώκεται η επίλυση κάποιων πλευρών του περιφερειακού προβλήματος: εγκατάλειψη της υπαίθρου, αρνητικές οικονομίες υπερσυγκέντρωσης στις μητροπολιτικές περιοχές, ελλείψεις της επαρχίας σε βασικές υποδομές⁹⁹.

Κλειδί πλέον για την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη θεωρείται η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθεί με την εκμετάλλευση όλων των ενδογενών δυνάμεων και την συμμετοχή του πληθυσμού μέσα στην ίδια την διαδικασία του προγραμματισμού (δημοκρατικός προγραμματισμός - λαϊκή συμμετοχή)¹⁰⁰. Οι απόψεις τόνωσης της τοπικής ανάπτυξης συνοδεύονται από μία σειρά θεσμικών μέτρων που αφορούν κυρίως την ενίσχυση του ρόλου του "**τοπικού κράτους**"¹⁰¹, το οποίο συγκροτείται με βασικό πυρήνα την προϋπάρχουσα νομαρχιακή διοίκηση και την **παράλληλη ανάπτυξη νέων θεσμών συμμετοχής, διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την την Τοπική Αυτοδιοίκηση** στην προοπτική να αναλάβει η ίδια την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Ο πλέον σημαντικός νεωτερισμός παρέμβασης αναδεικνύεται η ενεργητική συμβολή του τοπικού επιπέδου στη διαχείριση των οικονομικών πόρων (αύξηση των αποκεντρωμένων δημοσίων επενδύσεων, κατάρτιση, διαχείριση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων από τοπικούς θεσμούς) ενώ ταυτόχρονα γίνεται προώθηση ολοκληρωμένων περιφερειακών προγραμμάτων παρέμβασης με την υποστήριξη της ΕΟΚ (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης) και δημιουργία νέου πλέγματος θεσμικών δυνατοτήτων για την προώθηση τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών (τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμοί κ.λπ). **Νόμοι** όπως ο Ν 1235/1982 που αποσκοπούσε στην προετοιμασία της πραγματοποίησης της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και αναβίωσε τον ξεχασμένο θεσμό των νομαρχιακών συμβουλίων του νόμου 3200/55, ο Ν.1270/82 που προωθούσε την δημοτική αποκέντρωση και, ΠΔ. 22/1982 κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας στις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, 1416/84, με τους οποίους κατοχυρώνεται η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Παράλληλα την περίοδο αυτή καταβάλλεται **προσπάθεια για την κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας και αυτοδυναμίας των ΟΤΑ** με την έκδοση νόμων που προβλέπουν σημαντικά έσοδα υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Γενικότερα, δημιουργείται μία νέα **δυναμική υπέρ της αποκέντρωσης και διαμορφώνεται πολιτική συναίνεση γύρω από την ενδυνάμωση του θεσμού**, παρά τις διαφωνίες σε επιμέρους ζητήματα της μεταρρύθμισης¹⁰².

⁹⁹ Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ., "**Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα**", *Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, τχ. 1/90, σελ. 9

¹⁰⁰ βλ. Νόμος 1622/86 "**Νόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό**"

¹⁰¹ Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ., ο.π.π., σελ

¹⁰² Παραδείγματα αποτελούν η ύπαρξη διαφωνίας για τις συνενώσεις και για το επίπεδο εφαρμογής του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης ανάμεσα στο νομό και στην επαρχία βλ. Χριστοφιλοπούλου Π., "**Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα**", *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 7, 1996, σελ 140.

Οι παραπάνω σημαντικές μεταρρυθμίσεις, αποδείχθηκαν *σύντομα ανεπαρκείς "ενέσεις" ενός διαρκώς αναζητούμενου και τελικά ανεύρετου δομικού και λειτουργικού εκσυγχρονισμού*. Η *έλλειψη διαφάνειας και η περιορισμένη δημοσιότητα, χαρακτηριστικά των νέων συμμετοχικών θεσμών*, διευκόλυναν την αναπαραγωγή των προϋπαρχόντων παραδοσιακών σχέσεων και προνομίων διαφόρων κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων δημιουργώντας νέες κοινωνικές ανισότητες¹⁰³.

¹⁰³ Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., "Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων", Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, 1989, σελ. 166.

2.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το γενικό κριτήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις

Παρά την ευκαιρία που προσέφερε η θέσπιση του Συντάγματος μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 για τη διαμόρφωση καλύτερων προϋποθέσεων για τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, *στο Σύνταγμα του 1975 αφιερώθηκε μόνο το άρθρο 102¹⁰⁴*, το οποίο δεν αποδίδει κάποια προωθητική δύναμη αλλά ταυτόχρονα *δεν ορθώνει και φραγμούς στον κοινό νομοθέτη σε μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες*. Η αξία του συγκεκριμένου συνταγματικού κειμένου δεν έγκειται τόσο στις θετικές ρυθμίσεις όσο στο γεγονός ότι *δεν αποκλείει την πολιτική βούληση, εφόσον το θελήσει να αποδώσει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ουσιαστικό περιεχόμενο¹⁰⁵*.

Οι διατάξεις που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση εντάσσονται στο τρίτο μέρος του Συντάγματος που ασχολείται με την "Οργάνωση και τις λειτουργίες της πολιτείας" και συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο που έχει τίτλο "Οργάνωση της διοίκησης" του έκτου τμήματος ("Διοίκηση") γεγονός που δίνει ξεκάθαρα τον χαρακτηρισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μία μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Οι Ο.Τ.Α. που είναι υποχρεωτικά *νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου¹⁰⁶* αποτελούν *μέρος της ελληνικής διοίκησης* των οποίων κατοχυρώνονται συνταγματικά μόνο κάποιοι *βασικοί κανόνες*, όπως της ύπαρξης και του τρόπου ανάδειξης των αρχών τους με *μυστική και καθολική ψηφοφορία* και της *διοίκησης των τοπικών υποθέσεων με διοικητική αυτοτέλεια*. Οι παραπάνω κανόνες αποτελούν τα συνταγματικά όρια για την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη εντός των οποίων άλλοτε δικαιούται και άλλοτε υποχρεούται να διαμορφώσει με ειδικότερες ρυθμίσεις την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁰⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 §1 το περιεχόμενο της αρμοδιότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διοίκηση των *τοπικών υποθέσεων*. Ο προσδιορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης, η οποία αποτελεί την κεντρική συνιστώσα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετατίθεται στα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας¹⁰⁸.

¹⁰⁴ βλ. Παπαδημητρίου Γ., "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ 13-15. Παρουσιάζεται κριτική για τον περιορισμό της αναφοράς του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση μόνο στο άρθρο 102, ενώ θα έπρεπε να γίνεται αναφορά σε ειδικό κεφάλαιο.

¹⁰⁵ Ψυχοπαίδης Κ. "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ.6, 1982, σελ. 29.

¹⁰⁶ Άρθρο 12§4 εδαφ. β του Συντάγματος, κατά το οποίο "Περιορισμοί του δικαιώματος αυτού (του συνεταιρίζεσθαι) μπορεί να επιβληθούν και στους υπαλλήλους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή άλλων δημόσιων υπηρεσιών) Βλ. ΑΝ. Τάχου, "Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, γ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, 1991, σελ. 180.

¹⁰⁷ Τσάτσος Δ., "Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας", Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 404-406

¹⁰⁸ "Η τοπική υπόθεση αποτελεί μία "μέθοδο κατοχύρωσης και ταυτόχρονα γενικής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στη δυνατότητα επέμβασης του νομοθέτη και της διοίκησης" Π. Παυλόπουλος, "Τοπικές υποθέσεις και Τοπικής Αυτοδιοίκηση", ΕΠολΕπ, τεύχ. 5, 1986, σελ. 74.

Το *τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας της Τ.Α. για τις τοπικές υποθέσεις* εφαρμόζεται διαχρονικά, και μετά το 1975 κατοχυρώνεται συνταγματικά ως γενικό τεκμήριο, χωρίς όμως να μπορεί να εγγυηθεί από μόνο του την ευρύτητα των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, λόγω της ρευστότητας και της αοριστίας του όρου "τοπικές υποθέσεις"¹⁰⁹.

Δεδομένου του κρατικού συγκεντρωτισμού, οι τοπικές υποθέσεις προσδιορίζονται στην πράξη τόσο από τα κυρίαρχα συμφέροντα της κεντρικής εξουσίας, η οποία νομοθετεί τις αρμοδιότητες¹¹⁰ και χρηματοδοτεί τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., όσο και από τις τοπικές πρωτοβουλίες των αιρετών αρχόντων. Η τοπική υπόθεση αποτελεί μία "μέθοδο κατοχύρωσης και ταυτόχρονα γενικής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στη δυνατότητα επέμβασης του νομοθέτη και της διοίκησης". Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας ("ΔΚΚ", Π.Δ. 410/1995) με το άρθρο 23 υπογραμμίζει την την γενική αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων για όλες τις τοπικές υποθέσεις, και με στα επόμενα άρθρα (24 και 25) απαριθμεί ενδεικτικά, μία σειρά αρμοδιοτήτων διακρίνοντας τις ανάμεσα σε αποκλειστικές και συντρέχουσες.

Γενικά, τα *προβλήματα σαφούς οριοθέτησης της σφαίρας του τοπικού δημόσιου συμφέροντος από το εθνικό συμφέρον* σε κράτη όπως η Ελλάδα που ισχύει το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, είναι ιδιαίτερα δυσχερές. Είναι δυσχερές καθώς οι επιπτώσεις από την άσκηση λειτουργιών τις περισσότερες φορές δεν είναι δυνατόν να περιορισθούν στα στενά τοπικά όρια και αντίστοιχα πολλές λειτουργίες που αποτελούν υποθέσεις εθνικού χαρακτήρα έχουν τοπική εφαρμογή η οποία μπορεί να έχει καθοριστική επίδραση στην τοπική κοινωνία π.χ. πολεοδομικός σχεδιασμός, περιβαλλοντική προστασία κ.λπ.

Μία επίσης από τις βασικές επιλογές του συντακτικού νομοθέτη είναι σύμφωνα με το άρθρο 102 §2 πρ.2 του Συντάγματος η δημοκρατική συγκρότηση των Ο.Τ.Α. με καθολική και μυστική ψηφοφορία, υπογραμμίζοντας την επιλογή του στη δημοκρατική συγκρότηση τους και στη δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων τους¹¹¹.

¹⁰⁹ Οι δυσχέρειες που συναντούνται είναι δυσχέρειες οριοθέτησης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της διάταξης, δηλαδή την υπαγωγή ενός θέματος είτε στην έννοια της γενικής κρατικής υπόθεσης είτε στην έννοια της τοπικής υπόθεσης. βλ. Τσάτσος Δ., "Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας", Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 404-406 και Παπαδημητρίου Γ., ο.π. π, σελ. 21.

¹¹⁰ βλ. σχετικά Μακρυνδημήτρης Αντ, "Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης", Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 30-33.

¹¹¹

2.3 Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

2.3.1 Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα πριν το "Πρόγραμμα Ι.Καποδίστριας"

Μέχρι και το τέλος της δεκαετίας του 1970 η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ασχολούνταν κυρίως με *δραστηριότητες που αφορούσαν την καθαριότητα, την συγκομιδή απορριμάτων, την οδοποιία, τον φωτισμό των δρόμων και την διαχείριση των νεκροταφείων* χωρίς οι δραστηριότητες αυτές να εισβάλουν στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής πρόνοιας όπως συνέβαινε στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες την εποχή εκείνη. Ακόμα όμως και οι περιορισμένες αυτές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως αυτόνομες καθώς υπήρχε *έντονος κεντρικός έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας αλλά και έντονη οικονομική χειραγώγηση*.

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή διοίκηση αρχικά και την περιφέρεια αλλά και προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συναντούσε εκτός από τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει πάντα μία μεταρρύθμιση μία επιπλέον δυσκολία: *την ύπαρξη οξύτατου προβλήματος προσδιορισμού των λειτουργιών κάθε υπουργείου εξ' αιτίας της ασαφούς κατανομής λειτουργιών και αντίστοιχα των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων*¹¹². Παρά το συνταγματικώς κατοχυρωμένο γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, η συγκεντρωτική παράδοση και ο ασαφής προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων σε κάθε επίπεδο συνιστά τη *μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. δυσχερέστατη*. Συνακόλουθα, με την απουσία ουσιαστικών λειτουργιών η τοπική εξουσία δρα τις περισσότερες φορές *ως αποδέκτης παραπόνων και ως μεσολαβητής προς την κεντρική εξουσία* για την κάλυψη τοπικών αναγκών.

¹¹² Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., "Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων", Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, 1989, σελ. 58-59.

Ακόμα και στην περίπτωση ύπαρξης αρμοδιοτήτων, **η απουσία κατάλληλων οικονομικών πόρων καθιστά τους Ο.Τ.Α. ανίσχυρους**. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η **εφαρμογή του σχεδίου πόλεως**, η οποία άνηκε και ανήκει στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. Η σύνδεση της εφαρμογής των σχεδίων πόλεως με την δαπανηρή διαδικασία αποζημίωσης για την απόκτηση γης που θα χρησιμοποιούνταν για κοινόχρηστους χώρους, είναι το στοιχείο εκείνο που αποτέλεσε τον κύριο ανασταλτικό παράγοντα στην ανάπτυξη δημοτικών δραστηριοτήτων και έργων που απαιτούν τη χρήση ελεύθερης γης από τους οικονομικά ανίσχυρους Ο.Τ.Α.

Ενώ ελάχιστες ήταν οι αρμοδιότητες με τις οποίες μέχρι προ τινών δεκαετιών είχε την ευχέρεια να ασχολείται η Τοπική Αυτοδιοίκηση, **τώρα οι τοπικές δομές έχουν εξοπλισθεί τοπικώς από μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων**. Η **διεύρυνση των λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά το 1981** σε συνδυασμό μία σειρά νέων θεσμικών ρυθμίσεων που διευκολύνουν την δραστηριότητα της, **μεταστρέφει σταδιακά το ρόλο** των Ο.Τ.Α. από τον ρόλο διαμαρτυρίας και αντίστασης στον αυταρχισμό της κεντρικής εξουσίας, σε ρόλο γόνιμης αντιπαράθεσης με την κεντρική εξουσία και προβολής αιτημάτων του θεσμού, αλλά και **σε ρόλο πράξης και αναζήτησης λύσεων στα τοπικά προβλήματα**.

Η **πρώτη διεύρυνση των λειτουργιών των δήμων και κοινοτήτων** θεσμοθετείται με το **Ν.1065/80**. Ο νόμος αυτός διαχωρίζει τις αρμοδιότητες σε **αποκλειστικές**¹¹³, δηλαδή αρμοδιότητες που ανήκουν μόνο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και σε **συντρέχουσες**¹¹⁴ που είναι δυνατόν να εκτελεστούν είτε από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είτε από άλλο οργανισμό του δημοσίου τομέα.. Βέβαια η έλλειψη πόρων αλλά και η έλλειψη διοικητικών δυνατοτήτων των μικρών σε μέγεθος Ο.Τ.Α. δεν έδινε την δυνατότητα ανάληψης των έστω περιορισμένων αρμοδιοτήτων. Λίγα χρόνια αργότερα με το **Ν. 1416/84 οι συντρέχουσες αρμοδιότητες διευρύνονται** περισσότερο δίνοντας στους Ο.Τ.Α. δυνατότητες παρέμβασης στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική τοπική ανάπτυξη. Επιπλέον ο νόμος αυτός έδωσε την δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με προεδρικά διατάγματα.

Η **διάκριση ανάμεσα τις συντρέχουσες και στις αποκλειστικές αρμοδιότητες καταργείται με τον Ν. 2218/94** ο οποίος μετατρέπει τις συντρέχουσες αρμοδιότητες σε αποκλειστικές ενώ δίδονται και νέες αρμοδιότητες ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Η δημιουργία του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τον ίδιο νόμο και η θεσμοθέτηση των συμβουλίων περιοχής ως θεσμού αναγκαστικής συνεργασίας των Ο.Τ.Α. μικρού μεγέθους, επιτρέπουν σε κάποιο βαθμό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση την ανάληψη κάποιων σημαντικών αρμοδιοτήτων.

Σήμερα ο νομοθέτης για τους Ο.Τ.Α. πρώτης βαθμίδας προβαίνει (με τα άρθρα 24, 26, 32, 169 και 171 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, Π.Δ. 410/95) σε αναλυτική απαρίθμηση των υπαγόμενων σε αυτούς τοπικών

¹¹³ Οι μοναδικές αποκλειστικές αρμοδιότητες είναι η αστική συγκοινωνία, οι δημοτικές αθλητικές εγκαταστάσεις, τα κέντρα νεότητας και η κατασκευή δημοτικών κτιρίων και παρκομέτρων.

¹¹⁴ Η ανάπτυξη της δημοτικής γης για τουριστικούς σκοπούς, η δημόσια στέγαση, τα θέρετρα, οι παιδικοί σταθμοί, τα κέντρα υγείας και πρόνοιας, οι πολιτιστικές εκδηλώσεις, η προστασία του περιβάλλοντος, οι έλεγχοι στάθμευσης και οικοδομικών εργασιών χαρακτηρίζονται συντρέχουσες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες δημιουργούν την εντύπωση της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. ενώ στην πραγματικότητα περιγράφουν ένα στενότερο πλαίσιο αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. βλ. Πρ. Παυλόπουλος, "Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση", Επιθ. Πολιτικών Επιστημών, τ. 5, 1984, σελ. 53.

υποθέσεων, ενώ στα άρθρα 2,3 και 4 του Ε.Χ.Τ.Α.¹¹⁵ ορίζεται με βάση την αρχή της τοπικής αυτονομίας ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν το δικαίωμα και την ικανότητα να ρυθμίζουν και να διευθύνουν στα πλαίσια του νόμου, με δική τους ευθύνη, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.

2.3.2. Ο αριθμός και το μέγεθος των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η **πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης** στις δημογραφικά και αναπτυξιακά και οικονομικά καχεκτικές κοινότητες καθώς και σε μεγάλο ποσοστό μικρών δήμων με αντίστοιχα χαρακτηριστικά, αποτελούσε, μέχρι και την ψήφιση του σχεδίου "Ι. Καποδιστριας", **τροχοπέδη για την άσκηση της διοικητικής και αναπτυξιακής αποστολής του θεσμού** στο πλαίσιο του σύγχρονου εθνικού και ευρωπαϊκού γίνεσθαι. Ο κατακερματισμός που συνετέλεσε στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού στελεχών **χωρίς συγκεκριμένους αναπτυξιακούς στόχους**, η αναποτελεσματικότητα της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και ειδικότερα αυτής της υπαίθρου να διαχειριστεί προς όφελος των κατοίκων -δημοτών της τις τοπικές υποθέσεις και γενικότερα η **αδυναμία άσκησης και των στοιχειωδών αρμοδιοτήτων από την πλευρά της αυτοδιοίκησης** συνέθεταν την κατάσταση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού του 1991 ο αριθμός των δήμων ανέρχονταν σε 475 και ο αριθμός των κοινοτήτων στις 5.318. Από αυτούς του Ο.Τ.Α. **το 48,45% των δήμων είχαν λιγότερους από 5.000 κατοίκους και το 84,46% των κοινοτήτων είχε λιγότερους από 1.000 κατοίκους**. Το **εξαιρετικά μικρό μέγεθος της πλειονότητας των Ο.Τ.Α** είχε ως εύλογη συνέπεια την αδυναμία των οργανισμών αυτών να ανταπεξέλθουν ακόμα και στις στοιχειώσεις διοικητικές λειτουργίες και πολύ περισσότερο να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών. Οι περιορισμένοι πόροι που διατείνονταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνδιασμό με τον πολυτεμαχισμό σε πολλούς και μικρούς Ο.Τ.Α. οδήγούσε σε μία μη αποδοτική διαχείριση των οικονομικών πόρων και στην τελική κατασπατάλη τους σε έργα μικρής κλίμακας. Ο **πίνακας 2.1**, στον οποίο αποτυπώνετε το μέγεθος των ελληνικών Ο.Τ.Α. σε σχέση με τις αντίστοιχες αυτοδιοικούμενες μονάδες των κρατών μελών της Ε.Ε., εμφανίζει την Ελλάδα να κατέχει το υψηλότερο ποσοστό (96,8%) Ο.Τ.Α. μικρού μεγέθους (με κατοίκους έως 5.000).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1 : Το μέγεθος των Ο.Τ.Α. στα κράτη-μέλη της Ε.Ε

	<i>Ποσοστό ΟΤΑ με κατοίκους...</i>				
	<i>Μέχρι 5.000</i>	<i>5.000 έως 10.000</i>	<i>10.000 έως 50.000</i>	<i>50.000 έως 100.000</i>	<i>πάνω από 100.000</i>
Αυστρία	91,5	5,5	2,5	0,2	0,3
Βέλγιο	17,0	28,0	51,0	3,0	1,0
Γαλλία	95,2	2,5	2,0	0,2	0,1
Γερμανία	84,0	7,0	8,0	0,5	0,5
Δανία	7,0	43,0	44,0	4,0	2,0
Ελλάδα	96,8	1,2	1,6	0,4*	-
Ισπανία	86,2	6,4	6,0	0,7	0,7
Ιταλία	72,7	14,5	11,2	1,1	0,5
Λουξεμβούργο	83,0	11,0	5,0	1,0	0,0

¹¹⁵ βλ. παραπάνω.

Ολλανδία	9,2	26,4	55,6	5,5	3,3
Πορτογαλία	-	36,0**	50,5	8,4	5,1
Σουηδία	3,0	19,0	63,0	11,0	4,0
Φινλανδία	41,6***	34,0***	21,3	1,8	1,3

* πληθυσμός πάνω από 50.000

** πληθυσμός κάτω από 10.000

*** πληθυσμός κάτω από 4.000 και μεταξύ 4.000 και 10.000

Πηγή: Dexia, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, σελ. 40

Η πολυδιάσπαση εκτός από το *ότι δεν επέτρεπε στους Ο.Τ.Α την ανάληψη σύγχρονων δραστηριοτήτων*, οδήγησε στην *μη αποδοτική διαχείριση των ήδη περιορισμένων οικονομικών πόρων* και στην *σπατάλη πολλών δημοσίων επενδύσεων* σε μικρής κλίμακας έργα.. Καθώς στην παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών αναπτύσσονται σημαντικές οικονομίες κλίμακος, που σημαίνει ότι οι κατά κεφαλή δαπάνες μειώνονται καθώς αυξάνει το μέγεθος των Ο.Τ.Α., το *διαχειριστικό κόστος των μικρών δήμων ήταν ιδιαίτερα υψηλό* σε σχέση με τους μεγαλύτερους. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πρόσφατη μελέτη διαπιστώθηκε ότι τα κατά κεφαλή γενικά έξοδα των δήμων είναι ανώτερα από τα κατά κεφαλή γενικά έξοδα των κοινοτήτων κατά 58% και αντίστοιχα οι κατά κεφαλή δαπάνες των κοινοτήτων για αμοιβές αιρετών είναι 300% υψηλότερες των δήμων¹¹⁶.

Η αδυναμία ανταπόκρισης των μικρών μεγέθους Ο.Τ.Α. στις σύγχρονες απαιτήσεις αποτυπώνεται και στο σκέλος των εσόδων, που με την σειρά τους ήταν ιδιαίτερα χαμηλά και τις περισσότερες φορές κάλυπταν μόνο τις απαραίτητες λειτουργικές δαπάνες (αμοιβές προέδρων και γραμματέων). Τα *προβλήματα* των μικρών Ο.Τ.Α φυσικά είναι πολλαπλά σε τομείς όπως ο δανεισμός, εξ' αιτίας της *μικρής δανειοληπτικής ικανότητας*, η άντληση φορολογικών εσόδων, εξ' αιτίας της *ανεπαρκούς φορολογικής βάσης* και της *έλλειψης κατάλληλων φοροεισπρακτικών μηχανισμών*. Αποτέλεσμα της *αδυναμίας άντλησης ιδίων εσόδων* ήταν η *πλήρης εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τις κρατικές επιχορηγήσεις και ιδιαίτερα από τις έκτακτες*, καθώς οι τακτικές, λόγω του μικρού αριθμού των δημοτών και του μοναδικού σχεδόν κριτηρίου κατανομής τους δηλαδή του πληθυσμιακού, ήταν πάντα χαμηλές. Η εξάρτηση από τις έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις συνακόλουθα οδήγούσε - κατ' ομολογία της ίδιας της κυβέρνησης όπως διατυπώθηκε στην πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών για το πρόγραμμα Καποδίστριας¹¹⁷ - στην *επικράτηση "αδιαφανών" μεθόδων διανομής δημοσίων πόρων, χωρίς αναπτυξιακά κριτήρια* και στην *"πλήρη εξάρτηση των αιρετών από τα δίκτυα τη προσωπικής πολιτικής επιρροής του πολιτικού προσωπικού του ευρύτερου νομαρχιακού και εθνικού επιπέδου"* καθώς η στοιχειώδεις τοπική κοινωνική και οικονομική ανάγκη γίνονταν "αντικείμενο πελατειακής σχέσης".

Επιπλέον η αναποτελεσματικότητα αυτή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε ως συνέπεια την *ίδρυση ενός μεγάλου αριθμού νομικών προσώπων από το κράτος* που αναλάμβανε την κάλυψη των αδυναμιών της αυτοδιοίκησης, την διόγκωση του δημόσιου τομέα και την αύξηση της γραφειοκρατίας. Το συγκεκριμένο διαρθρωτικό πρόβλημα που είχε η

¹¹⁶ Στοιχεία της μελέτης αυτής παρατίθενται στο Ν.Τάσος, ο.π. Είναι χαρακτηριστικό, όπως προέκυψε στην ίδια μελέτη ότι οι κατά κεφαλή δαπάνες των Ο.Τ.Α. με πληθυσμό κάτω των 3.000 ήταν περίπου 25.000 δραχμές, ενώ αυτών που είχαν πληθυσμό 50.000 έως 100.000 κατοίκους ήταν κάτω από 14.000 δραχμές.

¹¹⁷ βλ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας, ο.π. π, σελ 14-15.

Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, ανεξάρτητα από τους άλλους παράγοντες, οδήγησε στην *περαιτέρω περιθωριοποίηση* της στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας.

Το μέγεθος των Ο.Τ.Α. στα κράτη-μέλη της Ε.Ε, όπως παρατηρήθηκε και στον πίνακα 1.1, διαφέρει σημαντικά. Αποτελεί όμως κοινό χαρακτηριστικό τους, τις τελευταίες δεκαετίες, η *τάση δημιουργίας μεγαλύτερων μονάδων αυτοδιοίκησης* μέσα από πολύχρονες πολλές φορές προσπάθειες που άλλοτε λάμβαναν *εθελοντικό και άλλοτε υποχρεωτικό χαρακτήρα*¹¹⁸. Η τάση δημιουργίας διοικητικών δομών που καλύπτουν μία ευρύτερη γεωγραφικά περιφέρεια, ιδιαίτερα στις αγροτικές περιοχές, όπως εκφράστηκε σε ολόκληρη την Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες μέσα από τις διαρθρωτικές - εδαφικές και δομικές - μεταρρυθμίσεις των τοπικών αρχών¹¹⁹, είχε ως βασικό σκοπό την ίδρυση δήμων ή ομάδων δήμων με αρκετά μεγάλο πληθυσμό και υψηλούς οικονομικούς πόρους ώστε να εξασφαλίσουν αποδοτική διοίκηση, ικανή να αντιμετωπίσει τις αυξημένες απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών. Η μεταβολή του μεγέθους των Ο.Τ.Α, καθώς η πολυδιάσπαση τους χαρακτηρίστηκε ως σημαντικό πρόβλημα του διοικητικού συστήματος όλων των ευρωπαϊκών χωρών, υπήρξε αποτέλεσμα προσπαθειών που ξεκίνησαν από την δεκαετία του 1950.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2 : Μεταβολή μεγέθους Ο.Τ.Α. σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

	<i>Αριθμός Ο.Τ.Α.</i>		<i>Ποσοστιαία μεταβολή</i>
	<i>Έτος 1950</i>	<i>Έτος 1997</i>	<i>Ο.Τ.Α. 1950-1975</i>
Αυστρία	3.999	2.353	-41,2%
Βέλγιο	2.669	589	-77,9%
Γαλλία	38.814	36.559	-5,8%
Γερμανία*	24.272	8.077	-66,7%
Δανία	1.387	275	-80,2%
Ελλάδα	5.994	5.922	-1,2%
Ην. Βασίλειο**	2.028	481	-76,3%
Ιρλανδία**	115	84	-27,0%
Ισπανία	9.214	8.082	-12,3%
Ιταλία	7.781	8.104	4,2%
Λουξεμβούργο	127	118	-7,1%
Ολλανδία	7.781	572	-92,6%
Πορτογαλία		275	
Σουηδία	2.500	286	-88,6%
Φινλανδία		455	

* Αναφέρεται στην πρώην Δ. Γερμανία, Έτος 1993 * *

¹¹⁸ Dexia, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, σελ. 30 και Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Εθνικό Τυπογραφείο 1997, σελ 37-38.

¹¹⁹ Βλ. Διευθύνουσα Επιτροπή για τα περιφερειακά και δημοτικά θέματα (C.D.R.M.) του Συμβουλίου της Ευρώπης, "Η μεταρρύθμιση στην Ευρώπη", 5/6 Νοεμβρίου 1981, σελ 33-41 στο Τοπική Αυτοδιοίκηση, τεύχος 2(109), 1997 και Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Εθνικό Τυπογραφείο, 1997, σελ 37-40 και Ν. Τάτσος, "Το μέγεθος των Οργανισμών Αυτοδιοίκησης: Μερικές οικονομικές διαστάσεις", Εισήγηση στην ημερίδα 20/10/1997, "Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και ανάπτυξη", σελ 11.

Έτος 1993

Πηγή: *Dexia, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, σελ. 29 και Υ.Ε.Δ.Δ.Α, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Εθνικό Τυπογραφείο 1997, σελ 38*

Ο **πίνακας 2.2** αποτυπώνει τα αποτελέσματα των προσπαθειών μείωσης των αριθμών των Ο.Τ.Α. στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. την περίοδο 1950-1997. Με εξαίρεση την Ιταλία, όλες οι άλλες χώρες παρουσίασαν μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. η οποία σε χώρες όπως η Ολλανδία, η Σουηδία, η Δανία, το Βέλγιο, το Ην. Βασίλειο, η Δ. Γερμανία σημείωσαν σημαντική μείωση που κυμάνθηκε ανάμεσα στο 66% και το 90%.

Αν και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης είναι καθοριστικός τόσο για την κατανομή των μέσων παραγωγής όσο και για την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, τα ερωτήματα που προκύπτουν είναι το **ποια βαθμίδα Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να ασκεί τις αντίστοιχες λειτουργίες**. Με δεδομένο ότι η διαφορά βαθμίδας αυτοδιοίκησης είναι διαφορά μεγέθους και εκφράζοντας με ένα διαφορετικό τρόπο το παραπάνω ερώτημα, εκείνο που προκύπτει είναι ουσιαστικά το ποιο θα πρέπει να είναι το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. που θα μπορέσει να ασκήσει αποτελεσματικά τις όποιες τελικά λειτουργίες εκχωρηθούν στην Αυτοδιοίκηση και ποιά θα πρέπει να είναι η μέθοδος της συναίνωσης.

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα παραπάνω κράτη διαφέρουν όχι μόνο ως προς την στιγμή έναρξης τους και την διάρκεια πραγματοποίησης¹²⁰ τους αλλά επίσης και στον χαρακτήρα του τρόπου που εφαρμόστηκαν που ποικίλει ανάμεσα στις υποχρεωτικές συνενώσεις¹²¹, τις εθελοντικές¹²², τις υποδεικνυόμενες ή μείγμα¹²³ από αυτές. Διαφορές εξάλλου υπήρξαν και στις αιτίες των συνενώσεων.

Το κυρίαρχο στοιχείο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας από τους πολυάριθμους και μη βιώσιμους Ο.Τ.Α είναι η **καθολική απουσία ενός συνθετικού προγραμματισμού** και αναπτυξιακής στρατηγικής που θα διαπερνούσε τα στενά διοικητικά όρια ενός δήμου και πολύ περισσότερο μίας κοινότητας και θα είχε ως τελικό στόχο την ορθολογικότερη αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων τους διαχέοντας τα αποτελέσματα σε ολόκληρη την περιοχή. Η **έλλειψη ικανότητας προγραμματισμού** ακόμα και στα στενά σύνορα ενός δήμου, δεν είναι ένα πρόβλημα που μπορεί να αντιμετωπιστεί εσωτερικά με βελτίωση των μηχανισμών λειτουργίας, διοίκησης και σχεδιασμού και μόνο, εξ' αιτίας της μεγάλης εξάρτησης του από τον τρόπο λειτουργίας όπου του πολιτικοδιοικητικού συστήματος της χώρας. Παράλληλα με

¹²⁰ Στην περίπτωση της Σουηδίας, για παράδειγμα, η εξαιρετικά σημαντική μείωση του αριθμού των ΟΤΑ (από 2.500 το 1950 σε 286 σήμερα) επήλθε σε διάστημα 30 ετών μετά από την εφαρμογή διαδοχικών προεραϊκών και υποχρεωτικών συνενώσεων, βλ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας, οπ. π, σελ 39. Στην Δ. Γερμανία οι συνενώσεις πραγματοποιήθηκαν ανάμεσα στα έτη 1965 και 1975, στο Βέλγιο η προσπάθεια ξεκίνησε στις αρχές τις δεκαετίας του '60, στην Δανία πραγματοποιήθηκαν το 1970, στο Ην,Βασίλειο πραγματοποιήθηκαν με δύο μεταρρυθμιστικές προσπάθειες το 1985 και το 1996 αντίστοιχα, και τέλος στην Ολλανδία η δραστική μείωση επήλθε μόλις την τελευταία πενταετία βλ. *Dexia, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, σελ. 30.*

¹²¹ Στη Αγγλία, Ιρλανδία και Δανία οι υποχρεωτικές συνενώσεις είναι οι μόνοι τρόποι για την ίδρυση μεγαλύτερων τοπικών αυτοδιοικήσεων.

¹²² Στην Ιταλία, για παράδειγμα, η εθελοντική συνένωση είναι ο μόνος τρόπος για την συγχώνευση ενός δήμου.

¹²³ Σε αυτήν την κατηγορία εντάσσονται εκείνες οι υποχρεωτικές συγχωνεύσεις που ακολούθησαν μία φάση εθελοντικών συνενώσεων μεγάλης χρονικής διάρκειας.

τις σχετικές με θέματα προγραμματισμού, εσωτερικές αδυναμίες της οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α., τα γενικότερα προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως συγκεντρωτισμός, διασπορά αρμοδιοτήτων σε πολλούς φορείς, ανταγωνισμός μεταξύ των φορέων, η έλλειψη σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων του κάθε επιπέδου διοίκησης καθώς και η έλλειψη εφαρμογής στην πράξη συστήματος προγραμματισμού σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και ο μεγάλος βαθμός αβεβαιότητας στις χρηματοδοτήσεις και στους οικονομικούς πόρους που διαχειρίζονται οι Ο.Τ.Α., δημιουργούν **έντονα προβλήματα στις διαδικασίες του τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού** και περιγράφουν την αδυναμία ελέγχου από τους Ο.Τ.Α. των παραμέτρων εκείνων που επηρεάζουν την εξέλιξη της περιοχής τους, **ακυρώνοντας οποιαδήποτε προσπάθεια συστηματικού προγραμματισμού.**

Εξάλλου η **έλλειψη συνεργασίας των "αντίπαλων" γειτονικών δήμων** και κοινοτήτων οδηγούσε ιδιαίτερα την αυτοδιοίκηση της υπαίθρου στην συστηματική απουσία από τα Ευρωπαϊκά δρώμενα με αποτέλεσμα σημαντικοί πόροι που κατατείνουν στην τοπική αυτοδιοίκηση να παραμένουν ανεκμετάλλευτοι. Η έλλειψη σχεδιασμού - προγραμματισμού, ο πλημμελής έλεγχος νομιμότητας, η σύγχυση στον συντονισμό και την επικοινωνία, η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων αποτελούν προβλήματα που περιμένουν επί δεκαετίες τις λύσεις τους.

2.4 Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού

2.4.1 Το οικονομικό μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

και ο βαθμός αποκέντρωσης.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκτός από πολιτικο-κοινωνικές μονάδες είναι και **οικονομικές μονάδες** που πραγματοποιούν **δαπάνες**, το συνολικό ύψος των οποίων προκαθορίζει το σύνολο και το μέγεθος της δραστηριότητας τους και έχουν **έσοδα** για την χρηματοδότηση των δαπανών αυτών.

Για την μέτρηση του **βαθμού αποκέντρωσης**, που στην ουσία, μετρούμενο ποσοτικά, αντιπροσωπεύει το σχετικό μέγεθος της δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την συνολική οικονομική δραστηριότητα τους δημόσιου τομέα, οι πλέον κατάλληλοι δείκτες μέτρησης είναι οι συνολικές δαπάνες ή τα συνολικά έσοδα των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστά των συνολικών δαπανών ή των εσόδων της γενικής διοίκησης. Επίσης υπολογίζοντας τη σχετική ποσοστιαία συμμετοχή των εσόδων και δαπανών των Ο.Τ.Α. ως προς το συνολικό Α.Ε.Π. μπορούμε να αντιληφθούμε το σχετικό οικονομικό μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την συνολική οικονομική δράση.

Πίνακας 2.3: Το μέγεθος της οικονομικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού στην Ελλάδα

ΔΑΠΑΝΕΣ / ΕΣΟΔΑ	1980	1985	1992
Συνολικές Δαπάνες			
α. Ποσοστό στο Α.Ε.Π.	1,4	2,3	2,4
β. Ποσοστό στο σύνολο των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης	4,6	5,4	5,3
Τρέχοντα Έσοδα			
α. Ποσοστό στο Α.Ε.Π.	1,3	2,1	2,2
β. Ποσοστό στο σύνολο των τρεχόντων εσόδων της γενικής Διοίκησης	5,3	7,2	6,9

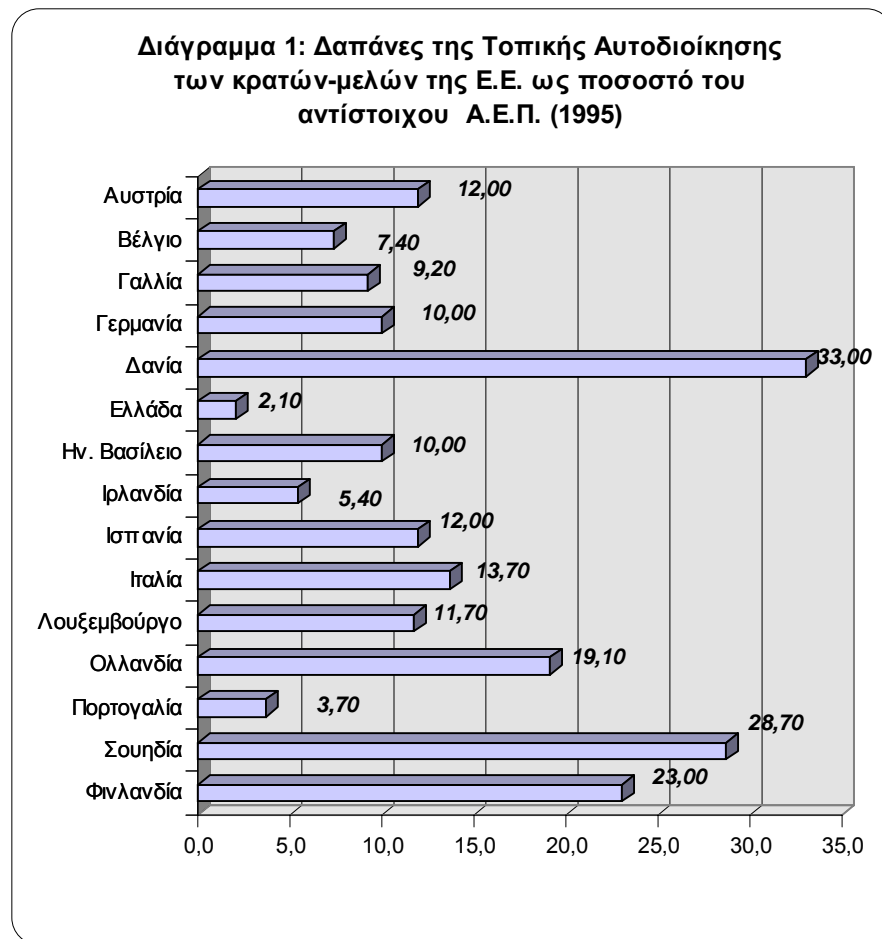
Πηγή: Θ. Γεωργακόπουλος, "Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική", Εκδ. Ευγ. Μπένου, 1997

Οι παραπάνω δείκτες, που απεικονίζονται στον **πίνακα 2.3**, αποκαλύπτουν το **μέγεθος της πραγματικής αποκέντρωσης των δραστηριοτήτων της Διοίκησης** που επιφυλάσσει ένα **ελάχιστο μόνο ποσοστό εσόδων αλλά και δαπανών**, από τα συνολικά αντίστοιχα μεγέθη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η δημοσιονομική δραστηριότητα στην Ελλάδα είναι **έντονα συγκεντρωμένη στην κεντρική διοίκηση**, αφού οι συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. ανέρχονται μόνο στο 5% των συνολικών δαπανών επί του συνόλου των δαπανών της διοίκησης και στο 2,4 % του Α.Ε.Π. για το 1992, ενώ τα τρέχοντα έσοδα τους ανέρχονται στο 7% των εσόδων της κεντρικής διοίκησης και στο 2,2% του Α.Ε.Π.. Είναι αξιοσημείωτο ότι κατά την διάρκεια της μεταπολεμική περιόδου μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ο βαθμός αποκέντρωσης όχι μόνο δεν σημείωσε αύξηση αλλά ήταν διαρκώς μειούμενος. (ενώ το 1948 τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των εσόδων του δημοσίου τομέα ήταν 6,16%, το 1980 το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 3,17%).

Αντιθέτα, στα περισσότερα *ευρωπαϊκά κράτη* γενικά παρουσιάζεται σταδιακά μία διεύρυνση του ρόλου της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και του ειδικού της βάρους τόσο στις λειτουργίες της Ευρώπης, όσο και στα κράτη-μέλη. Η αλλαγή αυτή που εκφράζεται θεσμικά, οικονομικά και πολιτικά αναδεικνύει την αυτοδιοίκηση σε βασικό "εταίρο" των πολιτικών, πολιτειακών, κοινωνικών και οικονομικών δομών της χώρας.

Ένα μέτρο αυτής της διάστασης οικονομικά είναι από τη μία ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το βασικό αποδέκτη και διαχειριστή των πολιτικών προγραμμάτων και κεφαλαίων περιφερειακής ανάπτυξης και κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής σε κοινοτικό επίπεδο, και εθνικά διαχειρίζεται το 5-25% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος και το 10 και 30% των εθνικών προϋπολογισμών με εξουσία εσόδων, δαπάνης και προγραμματισμού.

Το *διάγραμμα 1* που ακολουθεί αποδίδει χαρακτηριστικά τον *μικρής σημασίας ρόλο* που επιφυλάσσει το ελληνικό διοικητικό σύστημα της Ελλάδας στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον *μικρό βαθμό δημοσιονομικής αποκέντρωσης*. Η θέση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με εκείνη των άλλων κρατών-μελών είναι ιδιαίτερα υπολοιούμενη καθώς από τα στοιχεία προκύπτει ότι ο σχετικός ρόλος της Τ.Α. υπολογιζόμενος από το σκέλος των δαπανών είναι ο μικρότερος στην Ε.Ε.



Η μέτρηση του βαθμού αποκέντρωσης δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στην μέτρηση των ποσοτικών στοιχείων αλλά απαιτεί τον συνυπολογισμό και άλλων *ποιοτικών παραμέτρων*, όπως για παράδειγμα η *συμμετοχή* ή η απουσία από *τον προγραμματισμό*, η λειτουργία του θεσμού ως εκτελεστική βαθμίδα που επηρεάζει ή όχι την λήψη αποφάσεων, η απουσία ή η έντονη παρουσία *διοικητικής παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης* στο έργο της αυτοδιοίκησης. Με βάση την ποιοτική αυτή διάσταση και αν ληφθεί υπόψη ότι στην Ελλάδα η Τοπική Αυτοδιοίκηση κυρίως εκτελεί και δεν διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον προγραμματισμό, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι *ο βαθμός αποκέντρωσης είναι ακόμα μικρότερος από αυτόν που τα ποσοτικά στοιχεία αποκαλύπτουν*.

2.4.2 Τα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

Για την πραγματοποίηση δαπανών από τις μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτείται η ύπαρξη αντίστοιχων εσόδων. Οι πηγές χρηματοδότησης των τοπικών αυτοδιοικούμενων μονάδων είναι πολύ συγκεκριμένες: οι φόροι, τα ανταποδοτικά τέλη, οι επιχορηγήσεις και τα δάνεια. Οι υπόλοιπες πηγές χρηματοδότησης σιμναντώνται ομαδοποιημένες γύρω από τον τίτλο "άλλες πηγές" και συνήθως σε αυτές παρουσιάζονται τα εισοδήματα προερχόμενα από επιχειρηματική δράση, πρόστιμα κ.λπ. Η *σύνθεση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποδίδει σε μεγάλο βαθμό το ρόλο που επιθυμεί το κάθε κράτος να αποδώσει στην Αυτοδιοίκηση*. Η ισχυροποίηση των ιδίων εσόδων και η μικρή εξάρτηση από τις επιχορηγήσεις, ιδιαίτερα τις έκτακτες, προωθεί την εικόνα μία πραγματικής "αυτοδιοίκησης", που δεν δρα ως απλός εντολοδόχος της κεντρικής διοίκησης δηλαδή ως ένας θεσμός ουσιαστικά "ετεροδιοίκησης", αλλά ως ανεξάρτητος φορέας τοπικής διοίκησης με δυνατότητες επιλογής.

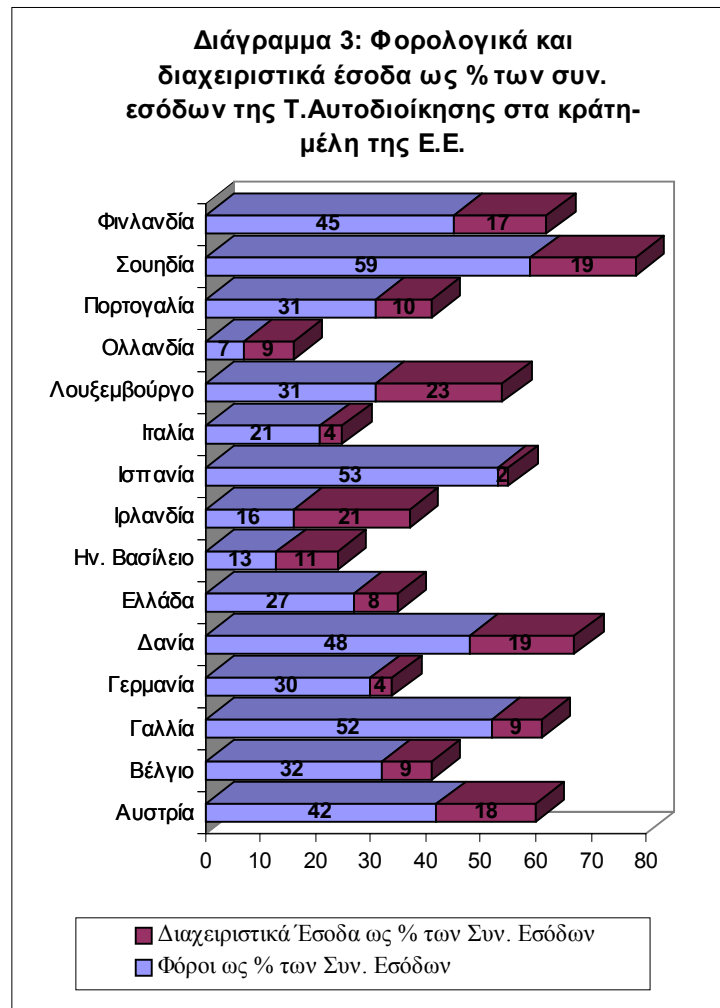
ΠΙΝΑΚΑΣ 2.4: Ποσοστιαία διάρθρωση των Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε (1995)

	<i>Φόροι ως % των Συν. Εσόδων</i>	<i>Επιχορηγήσεις ως % των συνολικών εσόδων</i>	<i>Διαχειριστικά Έσοδα ως % των Συν. Εσόδων</i>	<i>Δάνεια ως % των Συν. Εσόδων</i>
Αυστρία	42	17	18	11
Βέλγιο	32	42	9	9
Γαλλία	52	23	9	10
Γερμανία	30	51	4	9
Δανία	48	18	19	2
Ελλάδα	27	63	8	2
Ην. Βασίλειο	13	66	11	4
Ιρλανδία	16	57	21	3
Ισπανία	53	31	2	12
Ιταλία	21	62	4	3
Λουξεμβούργο	31	32	23	3
Ολλανδία	7	46	9	10
Πορτογαλία	31	47	10	8
Σουηδία	59	15	19	2
Φινλανδία	45	23	17	2

- Η *εξάρτηση* της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης *από τις κρατικές επιχορηγήσεις* και μάλιστα σε μεγάλο βαθμό από τις έκτακτες (βλ. παρακάτω πίνακα)
- η *μικρή συμμετοχή των διαχειριστικών εσόδων* (τελών) στα συνολικά έσοδα, όπως απεικονίζεται στον πίνακα 6,
- αλλά και η *έλλειψη σημαντικής φορολογικής εξουσίας* καθώς τα *φορολογικά έσοδα* προέρχονται από φόρους τους οποίους επιβάλλει το κράτος και εκχωρεί στην Αυτοδιοίκηση το κράτος και δεν απεικονίζουν παρά *μία μορφή κρατικής επιχορήγησης*

αποκαλύπτουν, σε σχέση μάλιστα με τα αντίστοιχα στοιχεία των ευρωπαϊών εταίρων, έναν σημαντικό βαθμό εξάρτησης των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης από την κρατική διοίκηση και τον μικρό βαθμό αποκέντρωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η Ελλάδα, σύμφωνα και με το *διάγραμμα 3* που ακολουθεί, κατέχει μία από της τελευταίες θέσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως προς το ποσοστό των ιδίων εσόδων (φορολογικά και διαχειριστικά έσοδα) στα συνολικά

έσοδα, στοιχείο που σε συνδιασμό με την μικρή φορολογική ικανότητα των Ο.Τ.Α αποδεικνύει τον εξαιρετικά μικρό βαθμό αυτονομίας της ελληνικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με την κατάσταση των λοιπών εταίρων .



Η περίοδος 1945-1980 είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική διότι αποκαλύπτει τον τρόπο που αντιμετώπισε το κράτος τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρατηρείται μία σύγχυση κυρίως εξ' αιτίας των διαρκών μεταβιβάσεων και κυρίως αφαιρέσεων πόρων των Ο.Τ.Α. με διάφορα και αλλεπέληλα νομοθετήματα και περιορισμός την φορολογικής εξουσίας που πάντα αιτιολογείται με το επιχείρημα της ενδυνάμωσης του κρατικού προϋπολογισμού. Σαν συνέπεια των συγκεκριμένων αλλαγών είναι η **διαρκής διακύμανση και μεταβλητότητα των πηγών - μείωση των αυτοτελών φορολογικών εσόδων και αύξηση των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό** - αλλά και του ύψους των εσόδων των ΟΤΑ. Με την σειρά τους τα παραπάνω οδήγησαν στην αύξηση της σχέσης εξάρτησης των οικονομικών των ΟΤΑ από την εκάστοτε κεντρική διοίκηση, στην αδυναμία σχεδιασμού αλλά και αντιμετώπισης των τοπικών αναγκών.

Οι όποιες μεταγενέστερες διατάξεις, που έπαιρναν την μορφή των προσθηκών, μεταρρυθμίσεων και καταργήσεων, για την βελτίωση της παραπάνω κατάστασης δεν είχαν επιτυχία διότι δεν κατάφεραν να αντιμετωπίσουν το σύστημα των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α.σφαιρικά. αλλά επιχειρούσαν βελτίωση σε μεμονομένες περιπτώσεις. Οι συνεχείς αλλαγές έδωσαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ένα πολύπλοκο, γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό φορολογικό σύστημα ανίκανο να χρηματοδοτήσει της συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες της.

Η **περίοδος που ακολουθεί μετά το 1981**, μπορεί να χαρακτηριστεί ως η εποχή όπου το κράτος στην **προσπάθεια** του να κάνει πράξη την επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος **για διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.**, εκσυγχρονίζει τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την **εισαγωγή μίας σειράς νόμων**. Παράλληλα την περίοδο αυτή καταβάλλεται

προσπάθεια για την κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας και αυτοδυναμίας των ΟΤΑ με την έκδοση νόμων¹²⁴ που προβλέπουν σημαντικά έσοδα υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 2.5: Ποσοστιαία διάρθρωση των εσόδων της Τ. Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1980-1992)

ΕΣΟΔΑ	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
1. Τακτικά	70,0	69,6	58,3	58,7	61,6	64,2	63,73
1.1 Ακίνητη Περιουσία	5,6	3,7	3,3	3,7	3,9	3,6	3,29
1.2 Κινητή Περιουσία	0,3	0,2	0,3	0,3	0,7	0,3	0,32
1.3 Τέλη και Δικαιώματα	30,7	27,2	21,8	23,5	25,1	23,0	22,96
1.4 Φόροι -Εισφορές	10,0	7,8	10,1	9,8	8,6	4,9	3,61
1.5 Τακτικές Επιχορηγήσεις	16,4	23,9	17,6	16,0	17,7	26,3	20,49
1.6 Λοιπά Τακτικά Έσοδα	1,6	1,9	1,6	1,5	1,5	2,3	4,62
1.7 Τακτ. Έσοδα Παρελθόντων Ετών	5,4	4,9	3,6	3,9	4,1	3,8	8,45
2. Έκτακτα	30,0	30,4	41,7	41,3	38,5	35,8	36,27
2.1 Εκποίηση Περιουσίας	2,1	1,0	1,6	0,9	0,8	0,7	0,51
2.2 Έσοδα από Δάνεια	8,6	10,0	11,4	10,2	7,2	6,6	3,89
2.3 Επιχορηγήσεις-Προσ. Εργασία	13,5	13,9	22,7	24,5	24,7	23,4	23,62
2.4 Δωρεές - Κληρονομίες	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,4	0,37
2.5 Προσαυξήσεις-Πρόστιμα-Παράβολα				0,8	0,9	0,9	0,96
2.6 Λοιπά Έκτακτα Έσοδα	4,3	4,5	5,1	4,0	3,7	3,3	2,86
2.7 Έκτακτ. Έσοδα Παρελθόντων Ετών	0,8	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	4,05
ΣΥΝΟΛΟ	100	100	100	100	100	100	100

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία-"Έσοδα-Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων"

Σταθμό για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε η ψήφιση του Ν. 1828/1989, με τον οποίο θεσπίζονται οι **Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρέχεται η δυνατότητα χρηματοδότησης των ΟΤΑ από αυτοτελείς πόρους που προέρχονται από δυναμικούς φόρους του κρατικού προϋπολογισμού το ύψος των οποίων ορίζεται ρητά από τον νόμο και δεν επηρεάζεται από την βούληση της κεντρικής διοίκησης. Εξασφαλίζονται οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ. 20% των ετήσιων καθαρών εσόδων του φόρου εισοδήματος των φυσικών και νομικών προσώπων 50% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων 3% των φόρων μεταβίβασης ακινήτων. Επίσης καθιερώνεται υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η **δυνατότητα επιβολής τελών** (δυνητικά τέλη) **για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών** τα οποία βελτιώνουν την ποιότητα της ζωής των κατοίκων της περιοχής. Αυτή η διάταξη του νόμου αποδίδει στα **δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια φορολογική εξουσία** με την οποία μπορούν να επιβάλουν ανταποδοτικά τέλη και ταυτόχρονα να ρυθμίσουν και τον τρόπο είσπραξης και τον τρόπο βεβαίωσης τους.

Τα νομοθετήματα που ακολούθησαν και απέδιδαν σταδιακά διάφορα φορολογικά έσοδα αλλά και παρείχαν την δυνατότητα στις τοπικές αρχές να επιβάλουν φόρους, παρά την σημαντική αύξηση που επέφεραν στα έσοδα δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα εξ' αιτίας της πολυδιάσπασης των δήμων και κοινοτήτων. Το μικρό μέγεθος τους και σε

¹²⁴ Ο Νόμος 1416/1984 προβλέπει ότι μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ θα συνοδεύεται από αντίστοιχη μεταβίβαση των αναγκαίων πόρων., ο Ν. 2249/1982 προέβλεψε τον φόρο ακίνητης περιουσίας ως έσοδο των ΟΤΑ(σήμερα έχει καταργηθεί) ο Ν. 1622/1982 προέβλεψε κίνητρα για τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., ο Ν. 2130/1993 με τον οποίο καθιερώθηκε το τέλος ακίνητης περιουσίας υπέρ των ΟΤΑ.

επιφάνεια και σε πληθυσμό αποτελούσε την σημαντικότερη αδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συμβάλει στην ανάπτυξη.

Παράλληλα η θέσπιση ενός *νομικού πλαισίου με πολλαπλές δυνατότητες οργάνωσης και ενεργοποίησης της οικονομικής πρωτοβουλίας των Ο.Τ.Α.* τα τελευταία χρόνια υποδηλώνει την εξέλιξη της αντίληψης σχετικά με την αναγκαιότητα της τόνωσης του οικονομικού τους ρόλου¹²⁵ και της αυτοδυναμίας τους. Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., για παράδειγμα, ξεπερνώντας την μακρινό προβληματισμό της επιδίωξης ή μη του ίδιου οικονομικού συμφέροντος, ενδυναμώνουν σταδιακά την παρουσία του τοπικού παράγοντα στη διαδικασία ικανοποίησης των τοπικών αναγκών.

Οι τοπικές αρχές με την πάροδο των χρόνων ανάλαβαν την πολιτική ευθύνη *συνειδητοποίησαν ότι η αυτονομία τους περνά από τα δημοτικά έσοδα* και έχουν σχεδόν ισοσταθμίσει τα ίδια έσοδα από φόρους- τέλη με την κρατική επιχορήγηση¹²⁶. Το γεγονός *ύπαρξης ενός πολύ μεγάλου αριθμού τελών, φόρων και δικαιωμάτων και ταυτόχρονα μεγάλων και διαφορετικών απαιτήσεων διαδικασιών επιβολής, είσπραξης και βεβαίωσης που πολλές φορές είναι ιδιαίτερα δύσκολες και χρονοβόρες* αποτελεί το μείζον πρόβλημα της τοπικής φορολογίας.

Είναι ξεκάθαρο ότι με την έλλειψη ιδίων πόρων και σημαντικών αρμοδιοτήτων και με την πλήρη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να αποτελέσουν το όχημα της ανάπτυξης. Κύριο αίτημα των Ο.Τ.Α., ιδιαίτερα σήμερα, είναι η *οικονομική τους αυτοδυναμία*, η οποία θα στηρίζεται σε *ίδιες πηγές εσόδων*. Ο Ε.Χ.Τ.Α κατά την αυθεντική ερμηνεία της έννοιας της τοπικής αυτονομίας με το άρθρο 3 ορίζει ότι σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ε.Χ.Τ.Α ότι *“η έκφραση “πραγματική ικανότητα”, εμπεριέχει την ιδέα ότι το τοπικό-νομικό δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης, ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκηση τους. Η εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών”*. Είναι σε όλους σαφές ότι “χωρίς πόρους και αρμοδιότητες η Αυτοδιοίκηση των κατοίκων είναι απλή, ιδανική σκιά”¹²⁷ και η όποια προσπάθεια νομοθετικής μεταρρύθμισης χωρίς την συνοδεία των απαραίτητων πόρων δεν θα μπορέσει να επιφέρει πραγματικές αλλαγές.

2.4.3 Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι ανάλυση των δημοτικών δαπανών έχουν ιδιαίτερη σημασία και μπορούν να χρησιμοποιηθούν σαν δείκτες της σχετικής σημασίας της οικονομικής παρέμβασης. Η σημαντικότητα τους βρίσκεται αποτυπωμένη τόσο ως προς το Α.Ε.Π. όσο και ως προς το σύνολο των δαπανών του κράτους. Το επίπεδο των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι όπως αναφέρθηκε και προηγούμενα στοιχείο που αποδίδει στους Ο.Τ.Α την βαρύτητα που κατέχουν σε ένα

¹²⁵ Αναστόπουλος Ι., “Επιχειρήσεις, Συμμετοχές και Κοινοπραξίες των Ο.Τ.Α” στο Ε.Ε.Τ.Α.Α., “Νομικά θέματα Αυτοδιοίκησης 2”, 1991, σελ. 112.

¹²⁶ Το πολιτικό κόστος επιβολής τοπικής φορολογίας είναι αποτρεπτικό. Η Γενική Έκθεση της Δ.Ε. για τα περιφερειακά και δημοτικά θέματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, Νοέμβριος 1981 τονίζει ότι “όλες οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επαληθεύονται πρωταρχικά από οικονομική άποψη και πρέπει να ακολουθούνται από αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις. όμως από τότε, που η συνολική φορολογία των ατόμων στα διάφορα κράτη έχει φτάσει, σε επίπεδα που κάνουν τις περαιτέρω αυξήσεις πολιτικά αφόρητες ή αδύνατες, όλες οι προτάσεις οικονομικής μεταρρύθμισης, καταλήγουν σε μάχη, γύρω από την κατανομή του προϊόντος του φόρου μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης”.

¹²⁷ Φράση από εισηγητική έκθεση του 1899 στην Ελληνική Βουλή βλ. στο “Και πάλι για τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης”, περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση, τεύχ. 6, 1997, σελ. 28.

διοικητικό σύστημα.. Όπως προκύπτει από τον πίνακα που ακολουθεί τόσο σε συνολικό απόλυτο μέγεθος όσο και ως ποσοστό του Α.Ε.Π. της χώρας η δαπάνη της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκεται σε ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο σε σχέση με τις αντίστοιχες δαπάνες των κρατών -μελών της Ε.Ε. Επίσης η χώρα βρίσκεται στην τελευταία θέση της κατάταξης ως προς τις κατά κεφαλή δαπάνες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2. 6 : Επίπεδο των Δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

	Συνολικές Τοπικές Δαπάνες (σε εκατ. Ecu)	Τοπικές Δαπάνες / Α.Ε.Π. %	Τοπικές Δαπάνες ανά άτομο (σε Ecu)
Αυστρία	20,1	12,0	2.500
Βέλγιο	15,1	7,4	1.500
Γαλλία	108,3	9,2	1.900
Γερμανία	187,3	10	2.300
Δανία	43,8	33	8.300
Ελλάδα	1,8	2,1	175
Ην. Βασίλειο	85	10	1.500
Ιρλανδία	2,4	5,4	660
Ισπανία	48,8	12	1.200
Ιταλία	113,6	13,7	2.000
Λουξεμβούργο	1,1	11,7	2.700
Ολλανδία	54,2	19,1	3.500
Πορτογαλία	2,8	3,7	300
Σουηδία	47,8	28,7	5.400
Φινλανδία	22,8	23,0	4.500

Πηγή: Dexia, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, σελ. 40

Καθώς το επίπεδο των δαπανών αντανακλά κυρίως την έκταση των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στους Ο.Τ.Α., από την παράθεση των παραπάνω στατιστικών στοιχείων, προκύπτει ξεκάθαρα ο μικρός αριθμός αρμοδιοτήτων που κατέχει και ασκεί η ελληνική Αυτοδιοίκηση.

Η δαπάνη των Ο.Τ.Α., όπως προκύπτει από την ποσοστιαία διάρθρωση τους χρηματοδοτούν κατά κύριο λόγο τις δαπάνες λειτουργίας τους και αυτό είναι αναμενόμενο καθώς οι αρμοδιότητες τους στους άλλους τομείς είναι πολύ περιορισμένες και ασκούνται από την κεντρική διοίκηση.

Πίνακας 2.7 : Ποσοστιαία διάρθρωση των δαπανών της Τ. Αυτοδιοίκησης α' βαθμού στην Ελλάδα (1980-1992)

ΔΑΠΑΝΕΣ	1986	1988	1990	1992
				2
<i>Γενικά Έξοδα</i>	7,3	8,0	7,3	7,3
<i>Ειδικά Έξοδα Λειτουργίας Επιμέρους Υπηρεσιών</i>	79,9	76,5	76,4	74,7
<i>α. Αμοιβές Προσωπικού</i>				25,3
<i>β. Επενδύσεις</i>				29,3
<i>γ. Λοιπές</i>				20,1
<i>Πληρωμές για μεταβιβάσεις Εισοδημάτων σε τρίτους</i>	3,6	5,7	7,0	7,9
<i>Πληρωμές για εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης</i>	2,7	3,1	3,5	3,6
<i>Λοιπές Δαπάνες</i>	6,5	6,7	5,8	6,5
ΣΥΝΟΛΟ	100	100	100	100

Όπως προκύπτει από τον πίνακα 2.7, τα 3/4 των συνολικών δαπανών περίπου αφορούν τις δαπάνες εξειδικευμένων υπηρεσιών. Η διάρθρωση αυτή των δημοσίων δαπανών αποδεικνύει τον ανύπαρκτο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης

στην αναδιανομή του εισοδήματος, ενώ αντίθετα η συμμετοχή της στην οικονομική ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη και αποτελεί σήμερα το 30% περίπου των συνολικών της δαπανών. Ο επενδυτικός ρόλος αυτός της αυτοδιοίκησης είναι αξιοσημείωτος καθώς οι επενδύσεις των Ο.Τ.Α αποτελούν το 20% των συνολικών επενδύσεων της γενικής διοίκησης, όταν οι συνολικές δαπάνες αποτελούν μόνο το 5% των αντίστοιχων δαπανών της τελευταίας. Σήμερα οι ελληνικοί Ο.Τ.Α. σταδιακά απέκτησαν το δικαίωμα να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων και Ο.Τ.Α σήμερα αναζητούν την ελευθερία τους να καθορίζουν οι ίδιοι τις προτεραιότητες προγραμματισμού και δαπανών τους.

2.5 Αναδιοργάνωση και Εκσυγχρονισμός της Δομής του Ελληνικού Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2.5.1 Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (η νομοθετική πραγμάτωση του β' βαθμού Τ.Α)

Η εισαγωγή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σήμανε το τέλος μίας μακράς πορείας άκρατου κρατικού συγκεντρωτισμού που κυριάρχησε στις δομές της ελληνικής διοίκησης, από τη σύσταση του ελληνικού κράτους. Η ίδρυση της αποτελεί μία από τις **σημαντικότερες προσπάθειες προσαρμογής του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος** στις οργανωτικές επιλογές του συντακτικού νομοθέτη του 1975, όπου σύμφωνα με το άρθρο 102§1 του Συντάγματος αναθέτει στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει τις υπόλοιπες βαθμίδες¹²⁸. Πρόκειται για την υλοποίηση της επιταγής περί αποκεντρωμένης συγκρότησης της πολιτείας, "με θεμέλιο την πολυεπίπεδη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, της βασικής συνιστώσας του δημοκρατικού πολιτεύματος"¹²⁹

Στην Ευρώπη, την ίδια εποχή, κυριαρχούσαν γόνιμες συζητήσεις για τη δημοκρατική συγκρότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την αποτελεσματική λειτουργία τους, τη μέριμνα για την ανάδειξη του πολίτη ως πρωταγωνιστή στη διαμόρφωση και τη διαχείριση των βασικών σχέσεων της καθημερινής του ζωής. Στην υπόλοιπη Ευρώπη, ακόμα και σε κράτη - μέλη με συγκεντρωτική διοικητική παράδοση, έχουν εδώ θεσμοθετηθεί εκτός από δευτεροβάθμια αιρετά συμβούλια και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.

Η "**πατροπαράδοτη**"¹³⁰ **προσμονή** της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε όλη την διαδρομή της νεοελληνικής ιστορίας και η έμμονη ιδέα του ανεκπλήρωτου θεσμικού ονείρου, έλαβαν τέλος το 1994 έπειτα από προσπάθειες και νομοσχέδια που είτε χάνονταν, είτε δεν ψηφίζονταν, είτε ψηφίζονταν χωρίς να εφαρμοστούν. Οι σοβαρότερες αν και ανεπιτυχείς, προσπάθειες εισαγωγής του δεύτερου βαθμού¹³¹ συνέπιπταν με ευρύτερες μεταρρυθμίσεις, υπό την κυριαρχία εκσυγχρονιστικών πολιτικών δυνάμεων. Παραδείγματα αποτελούν η επιχείρηση θεσμοθέτησης αιρετού νομαρχιακού συμβουλίου το 1875 και το 1887 από την κυβέρνηση του Χαρίλαου Τρικούπη, το Β.Δ. της 9ης Μαΐου 1923¹³² και οι διατάξεις των Διατάξεων 1925¹³³ και 1927¹³⁴ που κατοχύρωναν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹²⁸ Το Σύνταγμα κατονομάζει τους δήμους και τις κοινότητες ως οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας χωρίς να θέλει να προσδιορίσει ο ίδιος της επιμέρους βαθμίδες και την εσωτερική διάρθρωση τους. Αντικείμενο αντιπαράθεσης αποτελεί το αν ο κοινός νομοθέτης έχει υποχρέωση να οργανώσει τον β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή έχει απλώς ευχέρεια. Υπέρ της πρώτης άποψης (υποχρέωση), βλ. σχετικά Γ. Παπαδημητρίου Γ., "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 19 και ιδιαίτερα στο Χλέπας Ν.Κ., "Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση - Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994 σελ. 209-213 και Κατσούλης Δ., "Η Ανεκπλήρωση Αυτοδιοίκησης", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 42-43. Την αντίθετη άποψη υποστηρίζουν Τσάτσος Δ., "Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας", Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 411, 414.

¹²⁹ Δ. Κατσούλης, "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας", σελ. 135, στο Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης - Κ.Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.) "Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997.

¹³⁰ Ο προβληματισμός για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση ξεκινά περίπου ταυτόχρονα με τη θεμελίωση των βασικών θεσμών του νεοελληνικού κράτους, το 1833. Α. Μακρυδημήτρης, "Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό", σελ. 65, στο Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, οπ. π., Δ. Κατσούλης, οπ. π., σελ. 136

¹³¹ Παπαγιάννης Ν., "Οι Περιπέτειες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 1(79), 1992. σελ.10-15, Ν. Χλέπας(1994), οπ.π, σελ. 73-148.

¹³² Το Β.Δ. βασίστηκε αρχικά σε ένα σχέδιο νόμου για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μίας νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που συστήθηκε από την κυβέρνηση Ε.Βενιζέλου με σκοπό την σύνταξη νομοσχεδίων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Τελικά προωθήθηκε βεβιασμένα από

Η οικονομική κρίση του 1929 αλλά και οι πολλές άλλες νέες περιπέτειες που επακολούθησαν δεν άφηναν περιθώριο για τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις.

Παρά την *ύπαρξη του θεσμού στο επίκεντρο των μεταρρυθμιστικών και εκσυγχρονιστικών προσπαθειών*, ακολούθησε μία περίοδο σιγής και η διοίκηση της νομαρχίας πέρασε οριστικά στα χέρια του νομάρχη- κρατικού επιτρόπου. Με το σύνθημα "μεταρρύθμιση παντού" η σοσιαλιστική κυβέρνηση της περιόδου 1981-1989 και με μία σειρά εκσυγχρονιστικά νομοθετήματα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στόχευε στην αναδιάρθρωση του αναχρονιστικού διοικητικού συστήματος και επέτρεψε στους Ο.Τ.Α. να ζήσουν μία *μεταπολιτευτική "δημοτική ουτοπία"*¹³⁵.

Η πρώτη προσπάθεια, μετά την μεταπολίτευση, με την οποία θεσμοθετείται η "νομαρχιακή αυτοδιοίκηση", έγινε με το *N. 1622/1986*, όπως τροποποιήθηκε με το *N. 1832/1989*, που προέβλεπε την οργάνωση και την λειτουργία των *αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων*. Η βιαστική ψήφιση¹³⁶ του νόμου 1622/1986, τα κενά και οι αντιφάσεις του, η ασάφεια των αρμοδιοτήτων των υπό ίδρυση νομαρχιακών Ο.Τ.Α., η αβεβαιότητα χρηματοδότησης τους και η παραπομπή κρίσιμων θεμάτων, με ευρύτατες εξουσιοδοτήσεις, σε προεδρικά διατάγματα που δεν εκδόθηκαν ποτέ¹³⁷, κατέστησαν τον θεσμό ανενεργό. Η συνύπαρξη στο Νομαρχιακό συμβούλιο δοτών αρμοδιοτήτων εκχωρημένων από την κεντρική διοίκηση και του διορισμένου νομάρχη με τις εξουσίες των τοπικά εκλεγμένων αντιπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των τοπικών επαγγελματικών φορέων κ.λπ. χαρακτηρίζει το μικτό τύπο νομιμοποίησης των αποφάσεων, το μεταβατικό στάδιο. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της δεκαετίας του 1980 δεν άλλαξαν σημαντικά την μορφή της Νομαρχίας η οποία συνέχισε να *αναπαράγει σε διαφορετική κλίμακα τη δομή του κεντρικού κράτους*, την δομή των κεντρικών υπουργείων¹³⁸ και να δεσμεύεται από τις βασικές κατευθύνσεις που διαμορφώνονται κεντρικά, αδυνατώντας να ανταποκριθεί στις ιδιαίτερες ανάγκες και στα αναπτυξιακά προβλήματα της περιοχής της.

Η μεταρρύθμιση ματαιώθηκε τελικά ακόμα και μετά την υιοθέτηση της από την οικουμενική κυβέρνηση, την άνοιξη του 1990 με τον *N 1878/90* που μεταξύ των άλλων επιτάσσει την εκλογή νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το

την επαναστατική κυβέρνηση του Γ. Γονατά και ειδικότερα από τον Υπουργό Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου. βλ. Ν. Χλέπας, οπ. π.,σελ 111-115.

¹³³ *Η δημοσίευση του Συντάγματος έγινε από τον δικτάτορα Θ. Πάγκαλου, ο οποίος μάλιστα προχώρησε και στην έκδοση διατάγματος που προκύρυνε νομαρχιακές εκλογές για τις 26 Σεπτεμβρίου 1926 που αναβλήθηκαν επ'αόριστον από την κυβέρνηση του Γ. Κονδύλη. βλ. Ν. Χλέπας, οπ.π. σελ 118.*

¹³⁴ *Με το άρθρο 107 §2 το Σύνταγμα απεύθυνε επιτακτική εντολή στον κοινό νομοθέτη να δημιουργήσει "ΟΤΑ κατ'ελάχιστον όρον δύο βαθμίδων".*

¹³⁵ *Κωστόπουλος Τρ., "Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος 1ος: Ο Θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα", Εκδόσεις Παπαζήση, 1996, σελ 16.*

¹³⁶ *βλ. Δ. Κατσούλης(1993), οπ.π., σελ. 44-45*

¹³⁷ *βλ. Ν. Χλέπας(1994), οπ. π., σελ. 321-332.*

¹³⁸ *Η διάρθρωση της Νομαρχιακής διοίκησης παρουσιάζονταν αδιαφοροποίητη με εκείνη του κεντρικού κράτους και ως προς την θεσμική οργάνωση των υπηρεσιών (Διευθύνσεις, Τμήματα, Επιθεωρήσεις κ.λπ.) αλλά και ως προς τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων (εισηγητικές, γνωμοδοτικές, αποφασιστικές, εκτελεστικές, κ.λπ) χωρίς να προσαρμόζεται στις εξειδικευμένες τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες. βλ. Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., "Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων", Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, 1989, σελ. 165.*

αργότερο μέχρι τις δημοτικές εκλογές του 1990, οι οποίες όμως αναβλήθηκαν από την νεοεκλεγείσα κυβέρνηση¹³⁹ λίγες εβδομάδες πριν την διεξαγωγή τους. Παρά την προσπάθεια της Οικουμενικής κυβέρνησης με την ψήφιση του *Νόμου 1878/90* που προέβλεπε την θεσμοθέτηση β' βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση, η περίοδος που ακολουθεί μέχρι και το έτος 1994 - χρονιά ορόσημο για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση- δεν σημειώνει καμία αξιοσημείωτη αλλαγή. Το 1994 πραγματοποιούνται εκλογές για την ανάδειξη της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και του αρετού νομάρχη.

Οι συσσωρευμένες προσδοκίες, οι αυξανόμενες πιέσεις από το εθνικό και το κοινοτικό επίπεδο, αλλά και η κυβερνητική αλλαγή που επέφεραν οι εκλογές τον Οκτώβρη του 1993 ευνόησαν το ζήτημα του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. *Ο Ν. 2218/94*, για την *ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης* και την τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια, αποτελεί το νέο θεσμικό πλαίσιο με βάση το οποίο αλλάζει το διοικητικό σύστημα της χώρας μαζί με την δομή, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο νόμος αυτός επιχειρεί την κατάργηση των νομαρχιών ως μία αποκεντρωμένη κρατική μονάδα, στην οποία αναπτύσσονταν υπηρεσίες που αποτελούσαν τις "ακρότατες υπηρεσιακές απολήξεις στο νομαρχιακό επίπεδο των κεντρικών φορέων της κρατικής δράσης (υπουργεία)"¹⁴⁰ αναπαράγοντας μία "κυβερνητική μικρογραφία στο νομό"¹⁴¹ και την αντικατάσταση τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με τη νομική μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και ταυτόχρονα την μεταφορά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους από το νομό στην περιφέρεια.

Οι αρμοδιότητες που άνηκαν στους κρατικούς νομάρχες μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση εκείνες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας, και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πραγματοποιήθηκε χωρίς κριτήριο διαχωρισμού των τοπικών από τις εθνικές υποθέσεις, παρουσιάζοντας προβλήματα αντισυνταγματικότητας¹⁴².

Στοιχείο αποκαλυπτικό του βαθμού προετοιμασίας που είχε προηγηθεί της ψήφισης του νόμου αποτέλεσε η *ψήφιση ενός δεύτερου νόμου, του Ν.2240/94 μετά την πάροδο τεσσάρων μηνών*. Η *οπισθοχώρηση της κυβέρνησης* μπροστά στις αντιδράσεις και τα επιχειρήματα των παλαιοκομματικών αλλά και μπροστά στο σημαντικό κενό που επέφερε η πλήρης κατάργηση της νομαρχίας, οδήγησε στη μερική διατήρηση της νομαρχιακής διοίκησης, δημιουργώντας ένα *διοικητικό μείγμα* που ίσως να αποτελεί και έναν από τους ανασταλτικούς παράγοντες ουσιαστικής λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο νέος νόμος προβλέποντας την σύσταση υπηρεσιακής περιφερειακής διοίκησης (άρθρο 4) σε κάθε νομό και τον διορισμό περιφερειακού διευθυντή παράλληλα με τον εκλεγμένο νομάρχη, αλλοίωσε τις ρυθμίσεις του νόμου 2218/94 που αφορούσαν την άμεση εκλογή του νομάρχη, βήμα ιδιαίτερα εκσυγχρονιστικό.

Δύο χρόνια μετά την σύσταση του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης καταργείται περιφερειακός διευθυντής και με το Π.Δ. 30/1996¹⁴³ η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποκτά κώδικα στον οποίο γίνεται αναλυτική απαρίθμηση των υπαγόμενων σε αυτή τοπικές υποθέσεις, χωρίς όμως να καθορίζει την έννοια της τοπικής υπόθεσης και τέσσερα χρόνια μετά, παραμονές των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών κατατέθηκε νομοσχέδιο για τον καθορισμό των πόρων της

¹³⁹ Οι εκλογές που θα πραγματοποιούνταν με την απλή αναλογική ως εκλογικό σύστημα και θα αναμόρφωναν την σύνθεση του νομαρχιακού συμβουλίου αναβλήθηκαν με το Ν. 1878/1990.

¹⁴⁰ Α. Μακροδημήτρης, *οπ. π.*, σελ. 76.

¹⁴¹ Α. Μακροδημήτρης, *οπ. π.*, σελ. 77.

¹⁴² Κούρτης Γ., *"Το Σύνταγμα και η Έννοια της Τοπικής Υπόθεσης Δευτέρου Βαθμού"*, *Το Σύνταγμα*, τχ.1, 1998, σελ. 92-94.

¹⁴³ *ΕτΚ Α' 21*

από τον τακτικό προϋπολογισμό. Οι υπερνομαρχίες λίγες μέρες πριν τις εκλογές αποκτούν αρμοδιότητες. Ήδη στη Βουλή κατατέθηκε νομοσχέδιο του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. που παραχωρεί στον υπερνομάρχη Αθηνών-Πειραιώς αρμοδιότητες όπως τη χωροθέτηση έργων για την Ολυμπιάδα, τη μεταφορά του αεροδρομίου του Ελληνικού, την διαχείριση του Ελαιώνα, την κατασκευή αντιπλημμυρικών έργων, την καταπολέμηση της ρύπανσης κ.λπ. Η έλλειψη πόρων που αποκαλύπτεται εμφανώς στον προϋπολογισμό των 60 εκατομμυρίων της υπερνομαρχίας της Αττικής για το 1998, η λειτουργία των υπηρεσιών με αποσπασμένο προσωπικό από κεντρικές υπηρεσίες είναι στοιχεία που υπονόμωσαν την πορεία του θεσμού την πρώτη τετραετία της εφαρμογής του. Σε αυτές τις αδυναμίες έρχεται να συμβάλει και το σημαντικό πρόβλημα της άγνοιας των πολιτών για τον θεσμό και τις λειτουργίες του. Σύμφωνα με πρόσφατη πανελλαδική δημοσκόπηση που έγινε έπειτα από παραγγελία της Ε.Ν.Α.Ε. για τα τρία χρόνια λειτουργίας του θεσμού, μόλις το 15% των πολιτών δηλώνουν ότι έχουν πολύ μικρή ενημέρωση ενώ το 50% δηλώνει ότι δεν είναι καθόλου ενημερωμένο για την λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Η παράδοση του διοικητικού συγκεντρωτισμού, ίσως λόγω φόβου ή αδυναμιών, συνεχίστηκε για άλλη μία φορά, στο μέτρο που δεν συνοδεύτηκε από αναδιοργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών, στην μεταφορά αρμοδιοτήτων ουσίας και αναγκαίων πόρων. Η δημόσια πολιτική για τον ανασχεδιασμό του διοικητικού συστήματος φαίνεται ότι είχε περισσότερο συμβολικό χαρακτήρα και λιγότερο στόχευε στην αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ κεντρικών υπηρεσιών και αυτοδιοικούμενων οργανισμών, η οποία παραμένει ζητούμενο.

Η επιτακτική ανάγκη καθορισμού του πεδίου ευθύνης και των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης, με την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων που θα θέτει ξεκάθαρες διαχωριστικές γραμμές στις συγκεκριμένες πολλές φορές αρμοδιότητες, η ανάγκη πραγματικής απόδοσης στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όλων των αρμοδιοτήτων που προβλέπει ο Ν. 2218/94 και κυρίως η θεσμοθέτηση ίδιων πόρων¹⁴⁴ είναι τα κρίσιμα ζητήματα για την συνολική πορεία του θεσμού που είναι αναγκαίο να αντιμετωπιστούν άμεσα..

¹⁴⁴ Τα ζητήματα αυτά υπογράμμισε ο Πρόεδρος της ΕΝΑΕ κ. Ε. Κουλουμπής, στην εναρκτήρια ομιλία του στο 2ο Τακτικό Συνέδριο της ΕΝΑΕ (Βόλος 23-24/5/1997).

2.5. 2 Αναδιάρθρωση της δομής της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

*Το σχέδιο 'Ιωαν. Καποδίστριας'*¹⁴⁵

Ο νόμος για τη "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης" επιχειρεί την ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., την ίδρυση βιώσιμων και αποτελεσματικών δήμων, ικανών "να παρέχουν υπηρεσίες στους κατοίκους της υπαίθρου και ικανών να σχεδιάζουν, να προωθούν και να συμβάλουν στην τοπική αυτοδιοίκηση"¹⁴⁶. Το βασικό χαρακτηριστικό του νέου νόμου είναι ριζική αναμόρφωση του χάρτη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την κατάργηση των υπαρχόντων δήμων και κοινοτήτων (475 δήμοι και 5.318 κοινότητες) και την δημιουργία νέων δήμων¹⁴⁷ με ευρεία εδαφική περιφέρεια (900 νέοι δήμοι) και περιορισμένων κοινοτήτων (133 κοινότητες). Η διατήρηση ή η δημιουργία κοινοτήτων, σε περιορισμένες περιπτώσεις, πραγματοποιείται με κριτήριο τη γεωοικονομική ή ιστορική θέση τους.

Το κρίσιμο δομικό πρόβλημα της πολυδιάσπασης του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος, όπως παρουσιάστηκε παραπάνω, τέθηκε στην επικαιρότητα στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας. Η κυβέρνηση από το 1984, με την εφαρμογή του νόμου 1416/1984 όπου διαμόρφωνε ένα ευνοϊκό διαδικαστικό πλαίσιο εθελοντικών συνενώσεων με την παροχή οικονομικών κινήτρων προς τους νέους Ο.Τ.Α. που προέρχονταν από την συνένωση¹⁴⁸ και κυρίως μετά από την πρώτη φάση της εφαρμογής του Ν. 1622/1986 με τον οποίο θεσπίστηκε η Σχεδιασμένη Συνένωση¹⁴⁹ και εισήχθηκε το στοιχείο της μερικής και ιδιότυπης αναγκαστικότητας¹⁵⁰, επιχείρησε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα στο νομοθετικό επίπεδο ενθαρρύνοντας τους Ο.Τ.Α. να συνενωθούν. Τα αποτελέσματα και των δύο αυτών νομοθετικών προσπαθειών απέφεραν πενιχρά αποτελέσματα και συγκεκριμένα μόλις 108 νέους Ο.Τ.Α.(49 νέοι Ο.Τ.Α. με βάση τον Ν. 1416/1984 και 59 νέοι ΟΤΑ από τον Ν. 1622/1986) που προήλθαν από 354 συνενωθέντες Ο.Τ.Α.

¹⁴⁵ Ν.2539/1997, ΕτΚ Α' 244/4.12.1997.

¹⁴⁶ Πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης", Παριστάμενος Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Α. Παπαδόπουλος, στο Χ. Χρυσανθάκης, "Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας", εκδ. Σάκκουκα, 1998, σελ. 420.

¹⁴⁷ Αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 1 του Ν. 2539/1997 καταργούνται και επανιδρύονται και οι Ο.Τ.Α των οποίων η γεωγραφική έκταση δεν μεταβάλλεται.

¹⁴⁸ Από την εφαρμογή του νόμου 1416/1984 προέκυψαν έως το 1987 μόνο 17 νέοι δήμοι. Βλ σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας, οπ. π, σελ 29-31

¹⁴⁹ Οι νομοί διαιρούνται σε γεωγραφικές ενότητες (καθορίζονται με Προεδρικά Διατάγματα αφού προηγηθεί διάλογος με τους ΟΤΑ και έχει γνωμοδοτήσει το οικείο Νομαρχικό Συμβούλιο) εντός των οποίων οι Ο.Τ.Α καλούνται να συνενωθούν. Από τις 1.116 σχεδιασμένες γεωγραφικές ενότητες, προήλθαν μόνο 59 νέοι δήμοι. Δ. Κατσούλη, "Πρ.Ι. Καποδίστριας για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης", Τοπική Αυτοδιοίκηση, τεύχος 1(108), 1997, σελ. 15.

¹⁵⁰ Αν τα 3/5 των ΟΤΑ της γεωγραφικής ενότητας που ταυτόχρονα εκπροσωπούσαν το 50% του συνολικού πληθυσμού αποφάσιζαν να συνενωθούν, η συνένωση ήταν υποχρεωτική και για τους υπόλοιπους διαφωνούντες Ο.Τ.Α. Η απόφαση 3194/1990 του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε την συνταγματικότητα της ρύθμισης. βλ. σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, οπ.π., σελ 31, 40-43

Οι αιρετοί των κοινοτήτων, αλλά και των μικρών δήμων, δεν αξιοποίησαν τα οικονομικά κίνητρα παρά μόνο περιστασιακά¹⁵¹ και δεν ανταποκρίθηκαν στην προσπάθεια της κυβέρνησης για την εφαρμογή των εθελοντικών συνενώσεων. Αντίθετα προέβλεπαν και ενθάρρυναν την εκδήλωση του τοπικιστικού απομονωτισμού των κατοίκων τους ως αντίδραση και την καλλιέργεια προβληματισμών και ανασφαλειών, όπως η "κατάργηση του χωριού", η ανασφάλεια για την κατανομή των πόρων μεταξύ των οικισμών κ.λπ. επηρεάζοντας αρνητικά και την ανάπτυξη άλλων θεσμών διακοινοτικής συνεργασίας. Αντίστοιχα η Πολιτεία δεν έδειξε καμία αποφασιστικότητα για την εφαρμογή της πολιτικής των συνενώσεων, δεν χρησιμοποίησε κανέναν μηχανισμό προώθησης διοικητικής, επικοινωνιακής υποστήριξης και ουσιαστικής πίεσης προς τους Ο.Τ.Α. ώστε να συναινέσουν.

Η προώθηση των "Συμβουλίων Περιοχής" με το Νόμο 2240/94, αποτέλεσε ο πρώτο δείγμα επιλογής της μεθόδου των αναγκαστικών συναινώσεων πολλαπλών σκοπών. Αυτά τα 492 Συμβούλια Περιοχής, έρχονταν να αντικαταστήσουν τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους που παρά την σύσταση τους το 1984 δεν είχαν αποδώσει αποτελέσματα καθώς βασιζόνταν στην αρχή της εθελοντικής συνένωσης. Κύριος σκοπός των Συμβουλίων αυτών, στα οποία η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. ήταν υποχρεωτική, ήταν να αναλάβουν βασικές αρμοδιότητες των μελών τους όπως τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, την διαχείριση των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και πόρων της Ε.Ε.κ.λπ.¹⁵² Οι πολιτικές παλινδρομήσεις, η συνύπαρξη των προηγούμενων συστημάτων εθελοντικής συνένωσης και των Συμβουλίων Περιοχής με το χαρακτηριστικό σύμπτωμα "προχειρότητας"¹⁵³ που τα χαρακτήριζε, επέφεραν μία πλήρη σύγχυση πολιτικής, αποδυνάμωσαν κάθε σχεδιασμό τόσο για τις συνενώσεις όσο και για τις συνεργασίες και υπονόμευσαν κάθε προοπτική εφαρμογή τους.

Το σχέδιο "Καποδίστριας" προωθήθηκε *μετά από μία δεκαπενταετία αναποτελεσματικών εθελοντικών συναινώσεων*. Το ζήτημα της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α. ήταν ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας που όφειλε να αντιμετωπισθεί καθώς οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. αποτελούν την βάση της διοικητικής και προγραμματικής πυραμίδας και κάθε δυσλειτουργία σ' αυτούς επηρέαζε ολόκληρο το σύστημα του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Όλες οι μεταβολές που αρχικά προτάθηκαν μέσα από το σχέδιο "Καποδίστριας" και στη συνέχεια εισήχθησαν με νόμο, προκάλεσαν μία σειρά συζητήσεων, πολιτικών και επιστημονικών, που επιχειρηματολογούσαν υπέρ ή κατά της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης.

- Η όλη πορεία κατάρτισης του νομοσχεδίου με τις εγγενείς αδυναμίες των Ο.Τ.Α και των συλλογικών οργάνων τους να συμμετέχουν ενεργά στον σχεδιασμό των νέων δήμων¹⁵⁴,

¹⁵¹ Οι 37 από τις 49 συνενώσεις του Ν. 1416/1984 είχαν ως καθαρό σκοπό την εκμετάλλευση των οικονομικών κινήτρων που δίνονταν, δηλαδή τον διπλασιασμό των επιχορηγήσεων και προέκυψαν από προσαρτήσεις μίας μικρής κοινότητας σε μία μεγαλύτερη, έτσι ώστε η τελευταία να εξελιχθεί σε δήμο. Δ. Κατσούλη, *ο.π.*, σελ. 15.

¹⁵² Χλέπας Ν., "Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης", *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τεύχ. 4(111), 1997, σελ. 23.

¹⁵³ βλ. σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, "Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας", *ο.π.*, σελ. 36.

¹⁵⁴ Η πρωτοβουλία για όλα τα κρίσιμα θέματα της προετοιμασίας λειτουργίας των νέων δήμων, όπως ο σχεδιασμός του Ε.Τ.Π.Α., το πρόγραμμα οργάνωσης και μηχανογράφησης των νέων δήμων, η διαδικασία πρόσληψης και κατάρτισης προσωπικού κ.λπ. παραμένει στα κεντρικά επιτελεία του Υπουργείου, ενώ τα συλλογικά όργανα απλώς παρακολουθούν και εκτελούν. Βλ. στο "Λειτουργία Νέων

- η πρόσκρουση σε δημοκρατικά κεκτημένα πολλών δεκαετιών αλλά και η κατάλυση των "θυλάκων τοπικού παραγοντισμού" στους οποίους είχαν δομηθεί επί δεκαετίες οι πολιτικές και πελατειακές σχέσεις¹⁵⁵
- η αναγκαστική μορφή των συνενώσεων,
- η ανεπαρκής προετοιμασία των τοπικών κοινωνιών και των Ο.Τ.Α για την εφαρμογή του¹⁵⁶ και η ανάλωση των μικρών δήμων και κοινοτήτων στην άγονη διεκδίκηση της έδρας του νέου δήμου,
- η απογοήτευση από την λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, του άλλου νέου θεσμού και το βεβαρημένο παρελθόν αναξιπιστίας της κεντρικής διοίκησης έναντι των φορέων αυτοδιοίκησης,
- η έλλειψη αναπτυξιακών μελετών των νέων δήμων και καταρτισμένου κατάλληλα προσωπικού, σε συνδυασμό και με την δυσπιστία απέναντι στην οποιαδήποτε μεταρρύθμιση που πραγματοποιείται χωρίς ευρεία κοινωνική συμμετοχή και πολιτική αποδοχή,

δημιούργησαν ένα *αρνητικό κλίμα μέσα στο οποίο ψηφίστηκε ο νόμος* και μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί το σχέδιο "Ι. Καποδίστριας".

Η επιχειρηματολογία κατά του αναγκαστικού χαρακτήρα των συνενώσεων, σε επιστημονικό επίπεδο, συγκεντρώθηκε γύρω από το *ζήτημα του αν ο κοινός νομοθέτης έχει εκ του Συντάγματος την αρμοδιότητα να καταργήσει, να συνενώσει υποχρεωτικά ή να ιδρύσει νέους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.* Η άποψη που δεν υποστήριζε τον υποχρεωτικού χαρακτήρα των συνενώσεων προέβαλε το επιχείρημα της αντισυνταγματικότητας της συγχώνευσης ή της κατάργησης των δήμων και κοινοτήτων με μονομερή πράξη του κράτους που πραγματοποιείται παρά την θέληση των ενδιαφερομένων. Οι οπαδοί της άποψης αυτής κάνουν λόγο αφενός για την βασική συνταγματική αρχή της "λαϊκής κυριαρχίας" και "δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης" δηλαδή για το δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και κατάργηση των τοπικών οργανισμών¹⁵⁷ και αφετέρου για την υπαγωγή των συνενώσεων στην έννοια της "τοπικής υπόθεσης" η οποία είναι εξ ορισμού συνδεδεμένη με τους Ο.Τ.Α.

Η παραπάνω άποψη απορρίπτεται εκτός από ένα τμήμα της θεωρίας¹⁵⁸ και από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁵⁹. Η επικρατούσα αυτή άποψη υποστηρίζει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελώντας μία μορφή διοικητικής οργάνωσης του κράτους, προστατεύεται από το Σύνταγμα ως τρόπος οργάνωσης της διοίκησης και

Δήμων: Αναγκαιότητα συλλογικής παρέμβασης της Τ.Α.", σελ. 24, στο Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ. 1 (114), 1998.

¹⁵⁵ βλ. Δ. Κατσούλη, "Πρ.Ι. Καποδίστριας για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης", *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τεύχος 1(108), 1997, σελ. 16-17, Γ. Παπαδημητρίου, "Επτά θέσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τεύχος 3, 1997, σελ. 10,

¹⁵⁶ Βλ. Α. Κορδώνης, "Οργάνωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Καποδίστριας", σελ. 36-37 στο *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ. 1 (114), 1998.

¹⁵⁷ Την άποψη αυτή υποστηρίζεται από τους: Πρ. Δαγτόγλου, "Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1992, σελ. 644, 909, Ευαγ. Βενιζέλος, "Ο νομοθέτης και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση", *ΚοινΕ*, 1990, τεύχος 5-6, σελ. 73. Μπέσιλα - Βήκα Ε., "Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995, σελ. 111-121 και Τάχος Α., "Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας. Ερμηνευτική Προσπάθεια", *Ε.Ε.Ευρ.Δ.* τευχ. 3, 1991, σελ. 614..

¹⁵⁸ Τσάτσος Δ., "Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας", Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 408, Επ. Σπηλιωτόπουλος, "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 301

¹⁵⁹ Αποφάσεις 1427/1981 και 3194/1990, *Το Σύνταγμα*, 1991, σελ. 644 επ.

όχι υπό την συγκυριακή μορφή που είχε λάβει το 1975. Η συνταγματική της εγγύηση δεν έχει την έννοια ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει υπάρχοντες δήμους ή να ιδρύσει νέους αλλά κατοχυρώνεται ο θεσμός, δηλαδή η διαίρεση της χώρας σε Ο.Τ.Α. Άλλωστε αν γίνονταν δεκτή η αντίθετη άποψη, δεν θα είχε εφαρμογή το άρθρο 101§2 του Συντάγματος¹⁶⁰, το οποίο εφαρμόζεται τόσο για την αποκεντρωμένη διοίκηση όσο και για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και γενικότερα ακόμα και αν μεταβάλλονταν ριζικά οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, η διαίρεση της χώρας στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. θα έπρεπε να μείνει παγιωμένη. Η νομολογία του Σ.τ.Ε. έκανε επίσης σαφές ότι ο νομοθέτης, στο πλαίσιο της δράσης του υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, έχει το δικαίωμα να παρέμβει στον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, υπό την προϋπόθεση να μην θίγει τον "σκληρό πυρήνα" της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοδιοίκησης. Σε κάθε περίπτωση, η ίδρυση, συγχώνευση ή κατάργηση Ο.Τ.Α. δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, αλλά αφορά θέμα γενικότερου ενδιαφέροντος το οποίο επιλύεται στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η πρακτική των αναγκαστικών συνενώσεων δεν αντίκειται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)¹⁶¹, διότι με τον νόμο 1850/1989 με τον οποίο έγινε η κύρωση του Χάρτη, η χώρα διατήρησε επιφύλαξη ως προς την εφαρμογή στη χώρα του άρθρου 5 του ΕΧΤΑ κατά το οποίο "για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητηθεί η γνώμη των ενδιαφερομένων Ο.Τ.Α., ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί που ο νόμος το επιτρέπει".

Σημείο έντονης κριτικής υπήρξε η απουσία ουσιαστικής συμμετοχής των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό του νομοσχεδίου για το οποίο η πρωτοβουλία της προετοιμασίας όλων των κρίσιμων θεμάτων παρέμεινε στα κεντρικά επιτελεία του αρμόδιου Υπουργείου.

Οι *αρχές της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης του λαού*, της *αποτελεσματικής διοίκησης*, του *αναπτυξιακού δυναμισμού* και της *ισόρροπης κατανομής της ενημερίας* αποτελούν τις *θεμελιώδεις αρχές* τις οποίες διακρίνεται να υπηρετεί θεωρητικά με συνέπεια το "πρόγραμμα Καποδίστριας". Το πρόγραμμα προσπαθώντας να εξυπηρετήσει την οικονομική και τεχνολογική αποτελεσματικότητα της προσφοράς των δημοσίων αγαθών και να ταυτίσει τον οικονομικό χώρο¹⁶² με τον διοικητικό, συγκροτεί νέους Δήμους που παρουσιάζουν σημαντικές οικονομίες κλίμακας και θετικές εξωτερικές οικονομίες με αποτέλεσμα την ποιοτική αναβάθμιση και την ποσοτική αύξηση των τοπικών δημόσιων αγαθών.

Το πενταετές (1998-2002) *Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.)*¹⁶³ αποτελεί ένα ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα¹⁶⁴ χρηματοδότησης της εφαρμογής του προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" και κυρίως κάλυψης

¹⁶⁰ "Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες"

¹⁶¹ Τάχος Α., *οπ.π.*, σελ. 608, 614.

¹⁶² Ως οικονομικός χώρος ορίζεται το τμήμα του γεωγραφικού χώρου, που κυριαρχείται από διακυμάνσεις και ροές, τις οποίες προκαλούν οι δημιουργούμενες σχέσεις παραγωγής και διανομής των αγαθών, για την εξυπηρέτηση των ανθρωπινων αναγκών. Η βέλτιστη λύση που πρέπει να επιδιώκεται από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι εκείνη που ταυτίζει τα διοικητικά όρια με τα όρια του οικονομικού χώρου καθώς η αποτελεσματικότητα του διοικητικού χώρου μεγιστοποιείται όταν ο χώρος αυτός αξιοποιεί τα πλεονεκτήματα του οικονομικού χώρου. βλ. σχετικά Κόνσολας Ν., "Περιφερειακή οικονομική πολιτική. Γενική θεώρηση", εκδ. Παπαζήση, 1983, σελ. 57-60.

¹⁶³ Άρθρο 13, Ν.2539/1997, *ΕτΚ Α'* 244/4.12.1997.

των βασικών λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών των νέων Ο.Τ.Α. Το Ε.Π.Τ.Α., του οποίου η διάρκεια μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια, περιέχει πέντε υποπρογράμματα¹⁶⁵ και προκαθορισμένους πόρους¹⁶⁶ που προορίζονται για την χρηματοδότηση του προγράμματος, σε μία προσπάθεια τερματισμού της αδιαφανούς, έκτακτης χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. από ειδικούς λογαριασμούς. Ειδικά για την πρώτη εφαρμογή του νόμου ειδικά για το 1998 το Υπουργείο Εσωτερικών ζήτησε προτάσεις από τις περιφέρειες των δήμων και κοινοτήτων για την κάλυψη των άμεσων αναγκών (στέγαση νέων δήμων, απαραίτητος εξοπλισμός και κάποια θέματα υποδομής κυρίως άρδευσης) 50 δις

Η κατανομή των πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται με κριτήρια που καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού. Μέχρι σήμερα, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενη παράγραφο, κυρίαρχο κριτήριο κατανομής των πόρων είναι το πληθυσμιακό με συνέπεια το 80% των πόρων να κατανέμεται με κριτήρια πληθυσμιακά. Με την παράγραφο 10 του άρθρου 13 του νέου νόμου 2539/97 θεσποθετούνται νέα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ. **"Ως κριτήρια κατανομής λαμβάνονται υπόψη ιδίως:**

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 και η. οι περιβαλλοντικές συνθήκες. Παρά την ασάφεια του νόμου για τον τελικό τρόπο χρήσης όλων των νέων κριτηρίων για την κατανομή των Κ.Α.Π., φαίνεται να **αντικειμενικοποιείται ο νέος τρόπος διανομής των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να ενισχύονται οι Ο.Τ.Α εκείνοι με τις μεγαλύτερες ανάγκες.**

Ο νέος νόμος με την θεσμοθέτηση του Ε.Π.Τ.Α και την ρητή απαγορεύση της έκτακτης κρατικής επιχορήγησης από οποιοδήποτε λογαριασμό, επιχειρεί να θέσει τέρμα στις αδιαφανείς κινήσεις και κατανομές χωρίς κριτήρια¹⁶⁷ για παράδειγμα των ειδικών λογαριασμών των υπουργείων που χρηματοδοτούσαν τους Ο.Τ.Α. και πραγματοποιούνταν με απόφαση του εκάστοτε υπουργού. Με την ένταξη όλων αυτών των πόρων στο Ε.Π.Τ.Α επιχειρείται **μείωση των πελατειακών σχέσεων** που αναπτύσσονταν ανάμεσα στους εκάστοτε υπουργούς και αιρετούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς οι τελευταίοι "πολιορκούσαν" τα υπουργεία προσπαθώντας να αποσπάσουν μία επιπλέον μικρή ενίσχυση. Οι νέοι

¹⁶⁴ Καταρτίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα του άρθρου 71 §4 του ν. 1622/86.

¹⁶⁵ Υποπρόγραμμα 1: Χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των δήμων και κοινοτήτων - Υποπρ. 2: Κάλυψη βασικών δαπανών οργάνωσης, εκπόνησης μελετών, συμβουλευτικής στήριξης, μηχανοργάνωσης, κατάρτισης ανθρώπινου δυναμικού - Υποπρ. 3: Χρηματοδότηση μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, που εντάσσονται κυρίως σε κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες. - Υποπρ. 4: Χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και σχετικών προγραμμάτων, που χρηματοδοτούνται κυρίως από τους εθνικούς πόρους - Υποπρ. 5: Χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών μόνο των ΟΤΑ της Αττικής και του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσ/νίκης.

¹⁶⁶ Άρθρο 13 §4 : Πόροι του Ε.Π.Τ.Α είναι: α. το 8,5% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, το 20% της Σ.Α.Τ.Α (κεντρικοί αυτοτελείς πόροι που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων, το 80% του φόρου καταθέσεων β. οι πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων που χρηματοδοτούν μέσω εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων, έργα Ο.Τ.Α. και γενικότερα έργα τοπικής ανάπτυξης γ. ποσά των ειδικών λογαριασμών του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλων αρμόδιων υπουργείων.

¹⁶⁷ Τα μόνα κριτήρια κατανομής των ειδικών λογαριασμών μπορούν να θεωρηθούν οι υποκειμενικές ή και πολιτικές επιλογές του Υπουργού Εσωτερικών βλ. εισήγηση Τζιβάκης - Υπουργείο Εσωτερικών

βιώσιμοι δήμοι και κοινότητες μέσα στα πλαίσια *σταθεροποίησης των εσόδων, σταδιακής απόκλισης της οικονομικής τους αυτοτέλειας, του εξορθολογισμού των εσόδων και των δαπανών* θα μπορέσουν να δώσουν νέα ώθηση στο θεσμό και θα συμβάλουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής.

2.5.3 Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης

Στην Ελλάδα η περιφέρεια δεν αποτελεί με την νομική και ουσιαστική έννοια βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά "βαθμό στη βάση της περιφερειακής αποκέντρωσης του κρατικού, δημόσιου τομέα και της ολοκλήρωσης της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού". "Η Περιφέρεια είναι ο κύριος χώρος της κρατικής αποκεντρωμένης Διοίκησης. Είναι ταυτόχρονα χώρος συνάντησης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με κύριο πεδίο δράσης της τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και τον κοινωνικό έλεγχο του κράτους, μέσα από τα περιφερειακά Συμβούλια, όπου κυριαρχούν οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης"¹⁶⁸

Οι δεκατρείς περιφέρειες, θεσμοθετήθηκαν με το Ν. 1622/86, ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης και εφαρμόστηκαν το 1987 με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Το οργανωτικό σχήμα της περιφέρειας είναι πολυδιασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες (κυρίως Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠ.ΕΘ.Ο., διανομαρχιακές υπηρεσίες του ΥΠ.Ε.ΧΩ.Δ.Ε. και άλλων υπουργείων) που υπάγονται στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονται τοπικά από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Οι υπηρεσίες αυτές στερούνταν ενότητας και ομοιογένειας. Αποτελώντας ένα αναπόσπαστο τμήμα της κρατικής διοίκησης, ελέγχονται από την κεντρική πολιτική εξουσία και ουσιαστικά καταστρατηγείται η τριμερής σχέση και οι πόροι που διαχειρίζονται οι περιφέρειες κατανέμονται με βάση τις επιλογές της κεντρικής διοίκησης¹⁶⁹ παρά τις επανελειμμένες επισημάνσεις της Ευρ. Επιτροπής.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του 2503/1997 επιχειρείται να δημιουργηθούν οι κατάλληλες δομές για την μεταφορά αρμοδιοτήτων και λειτουργιών που θα ενισχύσουν όχι μόνο τις περιφέρειες αλλά και τον επιτελικό ρόλο του κράτους. Η περιφέρεια ανάγεται πλέον σε ενιαία διοικητική μονάδα και με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται οι προϋποθέσεις οριζόντιας λειτουργίας της διοικητικής περιφέρειας στα πλαίσια των ιδιαιτεροτήτων της. Οι περιφέρειες ασκούν όλες τις αρμοδιότητες εκείνες που ασκούσαν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκταση της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία καθώς και τις αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Η συγκρότηση της Περιφέρειας ως αποκεντρωμένης διοικητικής μονάδας της κρατικής διοίκησης αναμένεται να συντελέσει στην αποκατάσταση της θεσμικής και λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης και να γίνει πεδίο υποδοχής αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την Περιφέρεια θα συμβάλει στον μετασχηματισμό των υπουργείων από "δαιδαλώδεις γραφειοκρατικούς μηχανισμούς" σε "ευέλικτες μονάδες παραγωγής πολιτικής και συντονισμού δράσης των αποκεντρωμένων υπηρεσιών τους"¹⁷⁰.

Σημαντικό στοιχείο κριτικής εξακολουθεί να αποτελεί η επικέντρωση του θεσμού στο πρόσωπο του γενικού γραμματέα της περιφέρειας ο οποίος διορίζεται ως μετακλητός υπάλληλος, χωρίς προσδιορισμένη θητεία. Πρόκειται για

¹⁶⁸ Απόσπασμα από την Εισηγητική Έκθεση του Ν. 1622/1986. βλ. στο Κ. Αθανασόπουλος, "Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση", τ. Α', Αθήνα, 1996.

¹⁶⁹ Π. Χριστοφιλοπούλου, "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό-Διοικητικό Σύστημα", σελ. 44, στο Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, οπ. π.

¹⁷⁰ Γ. Παπαδημητρίου, "Επτά θέσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τεύχος 3, 1997, σελ. 9.

καθαρά κομματικό όργανο έτσι ώστε λειτουργεί ως "διάυλος κομματικής αποσυγκέντρωσης και ως μάντλας μεταφοράς στην περιφέρεια κομματικών εντολών των προϊσταμένων του υπουργών και ως μέσο κομματικής καταπίεσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού".

Σήμερα είναι αναγκαία, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και ο αποκλεισμός των επικαλύψεων των επικαλύψεων που ταλανίζουν από την εποχή της ίδρυσης του ελληνικού κράτους την τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καθώς και την περιφερειακή διοίκηση. Το γεγονός αυτό αποκαλύπτουν οι δηλώσεις του πρώην Προέδρου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών-Πειραιώς Ε. Κουλουμπή σύμφωνα με τις οποίες χαρακτηρίζεται ως λανθασμένη η διοικητική διαίρεση της χώρας, εξ' αιτίας του ότι θα οδηγηθεί σε "στραγγαλισμό" η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καθώς βρίσκεται ανάμεσα σε 13 ισχυρές πλέον περιφέρειες και στους νέους βιώσιμους Ο.Τ.Α. που θα προκύψουν από τις υποχρεωτικές συνενώσεις στις αρχές του 1999¹⁷¹.

2.6 Οι επιπτώσεις της ενοποιητικής διαδικασίας στους ελληνικούς Ο.Τ.Α και ο μετασχηματισμός του μοντέλου περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης

Η συζήτηση σχετικά με τις επιπτώσεις της ενοποιητικής διαδικασίας συγκεντρώνεται συνήθως στο επίπεδο των κρατών χωρίς αυτή να προχωρά στο εσωτερικό των κρατών αυτών και στα επίπεδα διάρθρωσης της διοίκησης. Η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης και των επιπτώσεων της Ε.Ε. στο επίπεδο των τοπικών αρχών και των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και στις τοπικές αρχές έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον καθώς η Ελλάδα αποτελεί ένα κράτος με εξαιρετικά συγκεντρωτική παράδοση¹⁷².

Η εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε. "επέβαλε" τον **προγραμματισμό** της αναπτυξιακής πολιτικής στο ελληνικό κράτος που ουσιαστικά άρχισε με την εφαρμογή των Μ.Ο.Π. Συγκεκριμένα η εφαρμογή του κανονισμού

¹⁷¹ Κουλουμπής Ε., "Να αλλάξει το αρνητικό κλίμα για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση", *Τα Νέα*, 22-5-1997.

¹⁷² Verney S., "Central State - Local Government relations", in Kazakos P. & Ioakimidis P., "Greece and EC Membership Evaluated", ed. Routledge, 1994, σελ. 166. Σύμφωνα με το την άποψη αυτή, η Ελλάδα αποτελεί το κράτος με την περισσότερο συγκεντρωτική δομή και με τις μεγαλύτερες αντιστάσεις στην αποκέντρωση.

για τα Μ.Ο.Π¹⁷³. το 1985 και η επιβολή του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων σε "συγκεκριμένα γεωγραφικά επίπεδα", επέφερε *την κατάστρωση για πρώτη φορά έξι προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης*. Σχετικά με την έγκριση των προγραμμάτων, οι περιορισμοί αναφέρονταν κυρίως στην εξασφάλιση ολοκληρωμένης ανάπτυξης, στην ενεργό συμμετοχή των τοπικών φορέων, στην κινητοποίηση των τοπικών πόρων και πρωτοβουλιών και στην αποδεδειγμένη συμβολή τους στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην αύξηση του εισοδήματος¹⁷⁴.

Επίσης η θέσπιση της νέας διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας το 1988 ανάγκασε με την βασική αρχή του προγραμματισμού την ελληνική κυβέρνηση, κατά την συμμετοχή της στην διαρθρωτική πολιτική, να καθορίσει συγκεκριμένες προτεραιότητες και εξειδικευμένα μέσα για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων αυτών με την κατάρτιση "Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης"(Σ.Π.Α.) πενταετούς (1988-1993) και εξαετούς (1994-1999) διάρκειας. Παράλληλα η *αποδοχή της εταιρικής σχέσης* οδήγησε στην αναγκαστική συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής και σε μία συνολική αναδιοργάνωση του συστήματος προγραμματισμού στην κατεύθυνση της μεγαλύτερης αποκέντρωσης και της ισχυροποίησης των θεσμών που προωθούν την ανάπτυξη πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Η σύνδεση της κοινοτικής βοήθειας με την κατάρτιση πολυετών προγραμμάτων από τις εθνικές αρχές σε συνεργασία με τις κοινοτικές υπηρεσίες, την ένταξη μεμονωμένων προγραμμάτων σε ευρύτερο προγραμματισμό, την εξεύρεση πρόσθετων εθνικών πόρων, τη συνεργασία με τις εθνικές αρχές και την επιτροπή, την καθιέρωση μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και την δικτύωση έρχονταν σε αντίθεση με όλα τα χαρακτηριστικά του ελληνικού κράτους που κατακερμάτιζε τους πόρους σε μικρά έργα εξυπηρετώντας και συντηρώντας τις πελατειακές του σχέσεις. Από το 1988 υπάρχει μία συνεχής ένταση ανάμεσα στην διαρθρωτική πολιτική της Ε.Ε. και έναν κρατικό μηχανισμό που προσπαθεί να εντάξει στο νέο πλαίσιο παλαιούς στόχους και πρακτικές, με αποτέλεσμα να καθυστερεί την απορρόφηση πόρων και να σπαταλά χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα όσους απορροφά.

Αρχικά μελετώντας τις επιπτώσεις της ενοποιητικής διαδικασίας στην διοικητική οργάνωση της χώρας, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε ότι η *θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης* πραγματοποιείται σε μία εποχή όπου εκτός από τις χρόνιες πιέσεις του "δημοτικού λόμπυ", υπήρχε *ανάγκη εμπέδωσης του ευρωπαϊκού κεκτημένου πολυεπίπεδης τοπικής δημοκρατίας* το οποίο θεμελιώνετε τόσο στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) όσο και στις θεσμικές διεργασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Καθώς προχωρούσε η εφαρμογή του πρώτου Κ.Π.Σ., υπήρξε έντονη συνειδητοποίηση, από τις πολιτικές δυνάμεις, της *σταδιακής αύξησης της δύναμης της περιφέρειας*. Η θεσμοθέτηση των περιφερειών επιφέρει με την σειρά τις διαρθρωτικές αλλαγές στην τοπική διαδικασία λήψης απόφασης. Οι νομαρχίες των πρώτων χρόνων, με τις σημαντικές οργανωτικές τους ανεπάρκειες, συναντούσαν διαρκώς εμπόδια στην εισαγωγή και στην απορρόφηση προγραμμάτων από την Κοινότητα και αξεπέραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση προτάσεων¹⁷⁵.

¹⁷³ Κανονισμός 2088/85, 23 Ιουνίου 1985 βλ. Ιωακειμίδης Π., "Ο μετασχηματισμός της Ε.Ο.Κ: Από την "Έντολή" στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη", Εκδ. Παπαζήσης, 1980, σελ. 320-323.

¹⁷⁴ Μαραβέγιας Ν., "Η Περιφερειακή Πολιτική", στο Μαραβέγιας Ν.-Τσινισιζέλης Μ.(επιμ.), "Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές", Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995, σελ. 424.

¹⁷⁵ Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., "Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων", Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, 1989, σελ. 92

Σημαντικός παράγοντας πίεσης στάθηκε η **μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων**¹⁷⁶ που **συνέδεσε την κοινοτική βοήθεια με την κατάρτιση πολυετών προγραμμάτων από τις εθνικές αρχές**, των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Κ.Π.Σ) και κυρίως, αυτό που ενδιαφέρει στην παρούσα περίπτωση, τη συνεργασία με τις τοπικές αρχές και την Επιτροπή που επιβάλλει η εταιρική σχέση και η οποία απαιτεί την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.)¹⁷⁷.

Παράλληλα, εντείνονταν οι πιέσεις της Ε. Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και για αποκέντρωση¹⁷⁸, με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών. Το αυξανόμενο ενδιαφέρον της Ε.Ε. για την περιφερειακή οργάνωση και πολιτική αλλά και οι ίδιοι οι θεσμοί της Ε.Ε. παραπέμπουν στην **ανάγκη δημιουργίας άλλων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης**. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία συνάντησε δυσκολίες εξ' αιτίας της μη ύπαρξης άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης εκτός από τους δήμους και τις κοινότητες.

Συγκεκριμένα η ΕτΠ, αποτελώντας ένα «ανεξάρτητο» θεσμικό όργανο πρέπει να συμβάλλει πρωταρχικά στην προβολή των θέσεων και των συμφερόντων της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι των κρατών μελών. Το άρθρο 198Α§4, προβλέπει με τρόπο σαφή την πλήρη ανεξαρτησία των μελών της ΕτΠ¹⁷⁹ και την άσκηση των καθηκόντων τους προς όφελος του γενικού συμφέροντος της Κοινότητας. Η "λύση" που προκρίθηκε για την ανάδειξη των ελλήνων αντιπροσώπων στην ΕτΠ έθεσε μείζον ζήτημα νομιμότητας¹⁸⁰. Την "λύση" αποτέλεσε ένα βολικό "μεταφραστικό λάθος"¹⁸¹ που ξεπερνούσε τυπικά το πρόβλημα και κατάφερε να διατηρήσει τον έλεγχο της ελληνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ από την κυβέρνηση, αλλά στη συνέχεια απασχόλησε τόσο το Ευρωπαϊκό όσο και το εθνικό Κοινοβούλιο¹⁸². Καθώς όμως, η εξαίρεση ενός κράτους από τις διατάξεις μίας διεθνούς Συνθήκης, δεν επιτρέπεται παρά μόνο με τη ρητή διατύπωση επιφυλάξεων, οι οποίες δεν διατυπώθηκαν από την Ελλάδα στην συγκεκριμένη περίπτωση, μόνο η ορθή διατύπωση δεσμεύει την Ελληνική Δημοκρατία. Η δέσμευση αυτή σηματοδοτεί την υποχρέωση της ελληνικής πολιτείας να δημιουργήσει "Όργανισμούς Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης".

¹⁷⁶ Κανονισμός Πλαίσιο 2052/88, ΕΕ αριθμ. L 185 της 26.7.1993.

¹⁷⁷ Π. Καζάκος, "Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και ελληνικό κράτος. Οι επιπτώσεις της ένταξης στις σχέσεις κράτους και οικονομίας", σελ. 107-108, στο Ευρωπαϊκή Κίνηση, "Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Απολογισμός της πρώτης Δεκαεπταετίας - Προοπτικές".

¹⁷⁸ Χριστοφιλοπούλου Π., "Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα", Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 7, 1996, σελ.139.

¹⁷⁹ Επιπλέον βλ. Δελτίο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2/91, σελ 201 στο Επεξηγηματικό Σημείωμα για τη σύσταση της ΕτΠ.

¹⁸⁰ Γ. Παπαδημητρίου, ο.π., σελ 31

¹⁸¹ Παπαγιάννης Ν., "Μεταφραστικό "Λάθος" Οδηγεί σε Αλλαγή της Σύνθεσης της "Επιτροπής Περιφερειών", Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 1(79), 1992. σελ32-33. Συγκεκριμένα στον κυρωτικό νόμο της Συνθήκης Ε.Ε. και συγκεκριμένα στο άρθρο 198Α της Συνθήκης, αποδόθηκε στην θέση του όρου "Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση", ο όρος "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή διοίκηση", νοθεύοντας με τον τρόπο αυτό την ελληνική αντιπροσωπεία στην ΕτΠ μέσω της αποστολής αντιπροσώπων της Περιφερειακής Διοίκησης

¹⁸² Ν. Χλέπας, "Η τοπική αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση", περ. Το Σύνταγμα 1993, τόμ. 19, σελ 111

Η *έλλειψη πληροφόρησης της ελληνικής αυτοδιοίκησης* για τη λειτουργία, τους στόχους και την αξιοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας και των Διαρθρωτικών Ταμείων, για τις χρηματοδοτικές πηγές της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης ήταν *ιδιαίτερα προφανής τα πρώτα χρόνια*¹⁸³. Η *απώλεια εκατομμυρίων ECU*, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια που ακολούθησαν την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα, υπήρξε το αποτέλεσμα της έλλειψης πληροφόρησης και ενημέρωσης, της έλλειψης μελετών, προγραμμάτων συντονισμού, αλλά και της έλλειψης έγκαιρης και μεθοδευμένης μελέτης των δυνατοτήτων συγχρηματοδότησης, που απαιτούνταν στα περισσότερα προγράμματα, από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα.

Η Ε.Κ. *διεύρυνε το πεδίο των ελληνικών Ο.Τ.Α.*, που σχετικά γρήγορα αντιλήφθηκαν τις νέες ευκαιρίες όχι τόσο για την ενεργότερη συμμετοχή τους στο πεδίο λήψης πολιτικής απόφασης αλλά κυρίως στους *τομείς των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων*. Η *ανάλωση στα εσωτερικά προβλήματα* άφησε τις τοπικές αρχές εγκλωβισμένες σε μία *“ταμειακή προσέγγιση” της Ευρώπης* χωρίς μία συνολική ολοκληρωμένη άποψη για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Άλλωστε η αμφιλεγόμενη αρχικά πολιτική της κυβέρνησης έναντι της Κοινότητας, οδήγησε, στις περιπτώσεις που υπήρξε “εκμετάλλευση” των ευκαιριών που προσφέρονταν, *σε μία απλή εκταμίευση χωρίς αναπτυξιακό πρόγραμμα και κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού στη περιφερειακή του διάσταση*, χωρίς τον αναγκαίο θεσμικό εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό των συμμετοχικών κοινωνικών δομών.

Η *μικρή διεθνής εμπειρία* της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνδυασμό με την “παραγκωνισμένη” θέση της στην ελληνική πολιτική σκηνή και την οικονομική κατάσταση και εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση, επεξηγεί αρχικά την *θετική αντιμετώπιση της Κοινότητας* και ταυτόχρονα την υποτονική μάλλον παρουσία και την *έλλειψη ελληνικών πρωτοβουλιών*.¹⁸⁴

Η ελληνικοί ΟΤΑ, μην έχοντας ουσιαστικό μερίδιο στην συνολική διοικητική δραστηριότητα, δεν αντιμετώπισαν την Κοινότητα με δυσαρέσκεια και ανταγωνιστικά όπως άλλοι ΟΤΑ, σε χώρες όπου είχαν αναλάβει σημαντική πολιτική ευθύνη, εξ’ αιτίας της συνεχιζόμενης επέκτασης των ρυθμίσεων που προέρχονταν από το Κοινοτικό επίπεδο σε βάρος της αυτοτέλειάς τους. Η τοπική αυτοδιοίκηση βαθμιαία μέσα από την *εφαρμογή της εταιρικής σχέσης* και την εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής έζησε μέσα σε νέες συνθήκες και *ανέλαβε ρόλους πρωτόγνωρους* για αυτήν. Η εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής της έδωσε την *ευκαιρία για πρώτη φορά να διαχειριστεί σημαντικούς πόρους*. Ιδιαίτερα *κατά την διαδικασία υποβολής στην Επιτροπή του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης* (Σ.Π.Α.)¹⁸⁵ για την κατάρτιση του Β' Κ.Π.Σ ο ρόλος των τοπικών αρχών, σύμφωνα τουλάχιστον με όσα επίσημα δήλωσε η ελληνική κυβέρνηση, αναβαθμίζεται σημαντικά σε όλα τα στάδια της διαρθρωτικής πολιτικής. Τα *δεκατρία Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα* (Π.Ε.Π.) και τα αντίστοιχα *υποπρογράμματα Ε.Α.Π.Τ.Α.* που συγκέντρωσαν τις *δράσεις για την τοπική ανάπτυξη* εκ μέρους των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, *εξανάγκασαν την κεντρική διοίκηση να διαθέσει πόρους που ουδέποτε στο παρελθόν είχαν διατεθεί στην περιφέρεια*.

¹⁸³ “Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. σε ότι αφορά την Αυτοδιοίκηση, ανέτοιμη παρακολουθεί ανήμπορη τις επιλογές της κεντρικής εξουσίας και παρ’ όλο που “συμμετέχει” σε ευρωπαϊκά όργανα Αυτοδιοίκησης, αφήνει ανενήμερωτη την ελληνική Αυτοδιοίκηση για τους προβληματισμούς των Ευρωπαίων συναδέλφων τους” Π. Παπαγιάννη, “Ο τρίτος εταίρος της ΕΟΚ και η ελληνική αυτοδιοίκηση”, Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ. 5-6, 1988, σελ. 56.

¹⁸⁴ Βλ. Ν. Χλέπας, “Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση”, Εκδόσεις Σάκκουλας, 1994, σελ. 355

¹⁸⁵ Στην τελική του μορφή το Σ.Π.Α. κατατέθηκε στις 18/5/1994. Βλ. **Ευρ. Επιτροπή** (Εγγραφο), “Ελλάδα - Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999. Στόχος 1 : Ανάπτυξη και Διαρθρωτική Προσαρμογή των Αναπτυξιακά Καθυστερημένων Περιφερειών”, 1994.

Εκτός από την *αναβάθμιση του διαχειριστικού της ρόλου* για πρώτη φορά *συμμετείχε* εξ' αιτίας της εταιρικής σχέσης, έστω και περιορισμένα, *στην φάση της διαμόρφωσης και σχεδιασμού πολιτικής*. Συμμετείχε *ως ισότιμος, θεωρητικά, εταίρος στην φάση της κατάρτισης του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Π.Α)* και συμμετείχε ενεργά μέσα από τις *επιτροπές παρακολούθησης* των προγραμμάτων διαρθρωτικής πολιτικής και στην διαδικασία εκτέλεσης και ελέγχου υλοποίησης.

Οι ελληνικοί Ο.Τ.Α. ανακαλύπτουν σταδιακά ότι είναι και *υποκείμενα του Κοινοτικού δικαίου* και όπως κάθε υποκείμενο της Κοινοτικής έννομης τάξης, *απολαμβάνουν δικαιωμάτων*, τα οποία μπορούν να υπερασπιστούν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (Δ.Ε.Κ.), αλλά *ταυτόχρονα υπόκεινται σε υποχρεώσεις στο βαθμό όπου η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πλέον αποτελεί σημαντικό παράγοντα εξέλιξης* του νομικού καθεστώτος των Ο.Τ.Α. Εμπλεκόμενοι στην υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών, οι Ο.Τ.Α. *προσαρμόζονται αναγκαστικά στις νέες δεσμεύσεις αλλά ταυτόχρονα, ως αντιστάθμισμα, καλούνται να δράσουν μέσα στο νέο για αυτούς περιβάλλον*, να χρησιμοποιήσουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις που αφορούν την τοπική ανάπτυξη και να συμμετέχουν στις προοπτικές που ανοίγονται από τις νέες μορφές άμεσης συνεργασίας μεταξύ των Ο.Τ.Α. της Κοινότητας.

Η *αναποτελεσματικότητα*, η *χαμηλή απορρόφηση* αλλά και τα πολλαπλά *καθημερινά προβλήματα* που αντιμετώπισθηκαν *κατά την εφαρμογή των δύο Κ.Π.Σ.* αλλά και των λοιπών προγραμμάτων έστειλαν ένα *σαφές μήνυμα* σε όλους τους φορείς του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και γενικότερα σε όλους τους κοινωνικούς εταίρους. Ήδη ο σχεδιασμός του *Γ' Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Π.Α.)* για την περίοδο 2000-2006 εξελίσσεται σε ένα *πολιτικοοικονομικό περιβάλλον* σημαντικά *διαφοροποιημένο* σε σχέση με την περίοδο σχεδιασμού του Β' Κ.Π.Σ.

Οι αυξημένες διοικητικές ανάγκες και οι νέοι θεσμοί που απαίτησε η εφαρμογή ιδιαίτερα του Β' ΚΠΣ συνέβαλαν σταδιακά στην *καλλιέργεια ενός κλίματος συνεργατισμού*, που αν επιβαλλόμενος οδηγεί στην ενδοσκόπηση όλους τους εμπλεκόμενους "εταίρους".

Οι επιδράσεις ή και ακόμα οι "αναγκαστικές προσαρμογές" στις επιταγές της Ε.Ε διατυπώνονται σαφώς σε όλες τις νομοθετικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επανακαθορισμού των σχέσεων του κεντρικού και τοπικού επιπέδου διοίκησης και αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα στο πρόσφατο Σχέδιο Καποδίστριας στο σημείο μάλιστα να χρησιμοποιείται η ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας στην Ε.Ε. ως πηγή πίεσης και νομοποιητική βάση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισαγωγή του εκπροσώπου της πλειοψηφίας στη Βουλή για την προώθηση του νομοσχεδίου που αφορούσε την "Οργάνωση, στελέχωση και διοίκηση της Περιφέρειας" όπου προβάλεται ο επιτακτικός χαρακτήρας της μεταρρύθμισης διότι διαφορετικά "θα αυξάνεται διαρκώς η απόσταση που χωρίζει την Ελλάδα από τους ευρωπαίους εταίρους της".

Συμπεράσματα: Προκλήσεις και Προοπτικές για την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η αρχή της επικουρικότητας, η οποία επιβάλλει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσον το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων με την αύξηση των κοινοτικών επιχορηγήσεων προς τις περιφέρειες και με την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης, η σύσταση και λειτουργία της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και η καθιέρωση της ιθαγένειας της Ευρώπης και κατ' επέκταση η αναγνώριση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές για τους πολίτες των κρατών μελών αποτέλεσαν **τα πρώτα ουσιαστικά βήματα ενσωμάτωσης των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κοινοτικό γίγνεσθαι**. Μέσα από τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δόθηκαν στις τοπικές αρχές οι **ευκαιρίες** εκείνες **για την πολιτική και οικονομική αναβάθμιση της θέσης των τοπικών αρχών**. Ιδιαίτερα η εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής επέτρεψε βαθμιαία τους φορείς της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να αναλάβουν λειτουργίες και ρόλους αλλά και να διαχειριστούν μεγάλα χρηματικά ποσά που διαφοροποιούν και ενισχύουν σημαντικά τη θεσμική τους θέση. Ο νέος ρόλος που καλούνται να πραγματοποιήσουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές προβάλλει σαν μία **μεγάλη πρόκληση** ιδιαίτερα μάλιστα **στις χώρες**, όπως στην Ελλάδα, **με παραδοσιακό συγκεντρωτικό σύστημα**.

Καθώς ο **επαναπροσδιορισμός** στη διάρθρωση και κατανομή των εξουσιών και λειτουργιών του κράτους **σε γεωγραφικό επίπεδο** αποτελεί μία από τις βασικές συνέπειες της συμμετοχής των χωρών στην ενοποιητική διαδικασία¹⁸⁶ και τους θεσμούς, οι τάσεις και η δυναμική για ευρύτερη περιφερειακή αποκέντρωση και ανεξαρτησία¹⁸⁷ ενδυναμώνονται. Η απάντηση στην ερώτηση για τον **ρόλο των τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση** μπορεί να δοθεί μέσα από το προοίμιο του Ε.Χ.Τ.Α. σύμφωνα με τον οποίο "η προώθηση και η εμπάθυνση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελεί απαραίτητη συμβολή στην οικοδόμηση μίας Ευρώπης ερειδόμενης στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης των εξουσιών". Οι τοπικές οντότητες, αποτελούν το στοιχειώδες επίπεδο μίας κάθετης κατανομής της εξουσίας διότι είναι η μορφή πολιτικής οργάνωσης που βρίσκεται πλησιέστερα προς τον πολίτη. Σε μία ενιαία Ευρώπη που τώρα οικοδομείται οι τοπικές υποδιαιρέσεις αναζητούν την κατάλληλη θέση

Η τοπική αυτοδιοίκηση σε ολόκληρη την Ευρώπη αποτελώντας το "πλησιέστερο στους πολίτες επίπεδο εξουσίας" **διεκδικεί ένα περισσότερο ενεργό ρόλο στον κοινοτικό ιστό** καθώς είναι έντονα συνειδητοποιημένη η ανάγκη μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στην λήψη κοινοτικής απόφασης. Οι τοπικές αρχές **αντιπροσωπεύοντας την θέληση των πολιτών**, όπως αυτή εκφράζεται στις τοπικές εκλογές και βρισκόμενοι πιο κοντά στον πολίτη και στις ανάγκες του **αυξάνουν την, απόλυτα απαραίτητη αυτή τη στιγμή, διαφάνεια της διαδικασίας σχεδιασμού και**

¹⁸⁶ Ιωακείμης Π., "Ε.Ε και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην Ενοποιητική διαδικασία", Εκδ. Θεμέλιο, 1998, σελ 181.

¹⁸⁷ Βλ. Newhouse J, "Europe's Rising Regionalism", Foreign Affairs, τεύχ. 76, 1997. σελ. 80-84.

*υλοποίησης των Κοινοτικών πολιτικών (ενδογενής πίεση αποκέντρωσης). Παράλληλα με τις απαιτήσεις των αιρετών, εντείνονται οι πιέσεις της Ε. Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και για αποκέντρωση*¹⁸⁸, ιδιαίτερα στην Ελλάδα με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών (*εξωγενής πίεση αποκέντρωσης*). Η πίεση αυτή τονώθηκε καθώς η Ευρ. Επιτροπή, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, *αναζητά συμμάχους* σε κάθε περιοχή πολιτικής όπου επιθυμεί να βελτιωθεί η εφαρμογή των πολιτικών¹⁸⁹.

Το αυξανόμενο ενδιαφέρον της Ε.Ε. για την περιφερειακή οργάνωση και πολιτική αλλά και οι ίδιοι οι θεσμοί της Ε.Ε., παραπέμπουν στην ανάγκη δημιουργίας άλλων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία συνάντησε δυσκολίες εξ' αιτίας της μη ύπαρξης άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης εκτός από τους δήμους και τις κοινότητες. Η θέση και ο ρόλος των τοπικών αρχών είναι τέτοια που επιτρέπει τον έλεγχο της χρήσης των οικονομικών ενισχύσεων. Ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών ως εταίρων στην υλοποίηση των προγραμμάτων επιβάλλει μία αυξημένη επιρροή στο προγραμματισμό και στην παρακολούθηση των διαδικασιών και στην εξειδίκευση των έργων που αργότερα θα κληθούν να υλοποιήσουν.

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση από τη φύση της συνιστά πηγή πολλαπλών πιέσεων πάνω στο κράτος για την προσαρμογή των δομών του και των συνδεδεμένων με αυτές συμπεριφορών¹⁹⁰. Η ένταξη της χώρας στην Ε.Κ. σήμανε ότι το κράτος όφειλε να μετασχηματισθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Η ένταξη της χώρας στην Ε.Κ. και η συνακόλουθη ανάπτυξη της δραστηριότητας της στο ευρωπαϊκό περιβάλλον της, είχε ως συνέπεια την τόνωση του ευρωπαϊκού της προσανατολισμού και την ανάδειξη της σημασίας των θεσμών της τοπικής κοινωνίας. Οι θεσμοί αυτοί, έχοντας ως όπλο την δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων τους συμβάλλουν στη μεγαλύτερη προσέγγιση του πολίτη προς τη διοίκηση σε αυτό το επίπεδο και ταυτόχρονα στη μείωση του δημοκρατικού ελλείματος, το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η Ε.Ε¹⁹¹.

Οι “επιβαλλόμενοι” κανόνες συμμετοχής στη διαρθρωτική πολιτική σε συνδυασμό με την εναγώνια προσπάθεια της ελληνικής Γ.Α. να αντλήσει, τους απαραίτητους αλλά σε εθνικό επίπεδο δυσεύρετους πόρους, δεν επιτάσσουν άμεσα μία συγκεκριμένη μορφή στους Ο.Τ.Α αλλά έμμεσα τους οδηγούν στην εσωτερική αναζήτηση ενός αποτελεσματικού μοντέλου οργάνωσης που θα οδηγήσει στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Αποτέλεσμα της συμμετοχής τους σε αυτό το νέο, αλλά διαρθρωμένο ανταγωνιστικά,

¹⁸⁸ Χριστοφιλοπούλου Π., “*Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα*”, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 7, 1996, σελ. 139.

¹⁸⁹ Richardson J., “Eroding EU policies”, στο “European Union. Power and Policy Making”, ed. J. Richardson (ed), Houtledge, 1996, σελ. 291.

¹⁹⁰ Καζάκος Π., “Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και ελληνικό κράτος”, στο Ευρ. Κίνηση, “Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας-Προοπτικές”, εκδ. Παπαζήση, 1996, σελ. 99.

¹⁹¹ Γ. Παπαδημητρίου, “Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και έλλειμα δημοκρατίας”, Τετράδια Συνταγματικού δικαίου, 21, εκδόσεις Σάκκουλα, 1993, σελ. 21-23.

ευρωπαϊκό περιβάλλον είναι η ουσιαστική μελέτη των προβλημάτων τους, η προσπάθεια ανεύρεσης λύσεων και η εκδήλωση νέων διεκδικήσεων που θα τους μεταμορφώσουν σε ανταγωνιστικούς δρώντες.

Ο νέος ρόλος της αυτοδιοίκησης στην ολοκλήρωση και ανάπτυξη της νέας Ευρώπης εκφράζεται κυρίως μέσα από τη δράση σε προγράμματα διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας, όπου η συμμετοχή είναι ελεύθερη ανάλογα με τις δυνατότητες και τις ικανότητες της κάθε τοπικής και περιφερειακής αρχής. Δημιουργούνται προγράμματα και δίκτυα συνεργασίας πόλεων και περιφερειών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και για τη μελέτη ειδικών θεμάτων που θα ήταν αδύνατο να αντιμετωπισθούν μεμονωμένα από κάθε Ο.Τ.Α. Η συνεργασία αυτή φέρνει σε επαφή διάφορες περιοχές της Ευρώπης, όπου *χωρίς την παρεμβολή των κρατών*, εμπλουτίζουν τις εμπειρίες και τις γνώσεις τους και συντονίζουν τις *κοινές διεκδικήσεις* τους, συμβάλλοντας με τον δικό τους τρόπο στην *πολυδιάστατη ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου*¹⁹².

Η *"αναντιστοιχία" του ελληνικού κράτους και των θεσμών του με τα διαφορετικά οργανωτικά διοικητικά συστήματα των άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε.*, όπως διαφαίνεται πλέον καθημερινά μέσα από το συνεχώς εκτεινόμενο δίκτυο σχέσεων και διαπλοκών σε όλα τα πεδία και *η ανάγκη προσαρμογής του πολιτικοδιοικητικού συστήματος στις νέες υποχρεώσεις*, αποτελεί *βασικό κίνητρο εκσυγχρονισμού των θεσμών*¹⁹³.

Το έλλειμα και η πρόκληση της προσαρμογής των εγχώριων κρατικών θεσμών και οργάνων θα καθίσταται όλο και οξύτερο με την πάροδο των ετών, ιδίως στο μέτρο που διαμορφώνεται σταδιακά μία δημόσια σφαίρα πολιτικής και διαλόγου στο κοινό ευρωπαϊκό επίπεδο. Σύμφωνα με όσα πρόσφατα δήλωσε ο Υπουργός Εσωτερικών *"η ατμόσφαιρα διάλυσης που μεταδίδει ο κρατικός μηχανισμός δεν είναι τίποτα άλλο παρά το αποτέλεσμα της εξάντλησης των δυνατοτήτων του υφιστάμενου συγκεντρωτικού κράτους. Πληγωμένο από τις πελατειακές σχέσεις, την κομματικοποίηση και την εξ αυτών των λόγων απουσία κάθε έννοια ιεραρχίας, ελέγχου και παρακολούθησης, το σημερινό κράτος δεν μπορεί να ανταποκριθεί στο ρόλο του. Χρειάζεται επανίδρυση."*¹⁹⁴

Η επικρατούσα άποψη αλλά και η υπάρχουσα εμπειρία δεν φαίνεται να επιβεβαιώνει την άποψη ότι το κράτος μπορεί να αποτελέσει σήμερα βιώσιμο τόπο σχεδιασμού στρατηγικών περιφερειακής ανάπτυξης και εγγύτη των συμφερόντων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών έναντι των πιέσεων που ασκούνται από το κυρίαρχο από νεοφιλελεύθερες απόψεις διεθνές περιβάλλον. Η αναγκαιότητα, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι όχι μόνο προφανής αλλά και επείγουσα σε κρίσιμες περιόδους οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων όπως αυτές που διαδραματίζονται σήμερα στο ευρωπαϊκό αλλά στο παγκόσμιο περιβάλλον. Όλες οι προσπάθειες των κυβερνήσεων σήμερα στρέφονται γύρω από την προσπάθεια απόκτησης και κυρίως διατήρησης του ανταγωνιστικού τους πλεονεκτήματος και επικεντρώνονται ανάμεσα στις δύο κυρίαρχες αλλά αντίθετες τάσεις, δηλαδή την παγκοσμιοποίηση των αγορών από την μία και την ύπαρξη ισχυρών και ευπροσάρμοστων τοπικών παραγωγικών κέντρων από την άλλη.

¹⁹² βλ. N.Nugent, *ο.π.*, σελ. 243.

¹⁹³ βλ. Μακρυδημήτρης Α., "Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα: Υφιστάμενη κατάσταση και προοπτικές", σελ. 58, στο Παπαδημητρίου Γ.- Μακρυδημήτρης Α., "Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995. και Μακρυδημήτρης Α & Πασσάς Α., "Η Ελληνική Διοίκηση και ο Συντονισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994, σελ. 93.

¹⁹⁴ Αλ. Παπαδόπουλος, Συνέντευξη του Υπουργού Εσωτερικών στην Καθημερινή της Κυριακής, 4-10-1998.

Οι ανάγκες:

- ❖ υποστήριξης της διαδικασίας συνεχούς, αυτορυθμιζόμενης και αυτοτροφοδοτούμενης τοπικής ανάπτυξης,
- ❖ κάλυψης των νέων αναγκών που δημιουργούνται από τις εξελισσόμενες κοινωνικές σχέσεις,
- ❖ επαναπροσδιορισμού της προσφοράς των δημοσίων αγαθών και αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας
- ❖ ανάδειξης των ευέλικτων, συμμετοχικών διαδικασιών που νομιμοποιούν της πολιτικές επιλογές παρέμβασης καθώς σήμερα οι κρατικές παρεμβάσεις βρίσκονται στο απώγειο της αναποτελεσματικότητά τους
- ❖ και κυρίως ενσωμάτωσης της κοινωνικής και τοπικής "γνώσης" στη διαδικασία της λήψης απόφασης αποτελούν επιγραμματικά τους βασικούς λόγους που επιτάσσουν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση την τελευταία δεκαπενταετία βγαίνοντας από το περιθώριο και την περιοριστική ενασχόληση της με την καθαριότητα και την έκδοση πιστοποιητικών, έχει αλλάξει πρόσωπο και έχει εισέλθει δυναμικά και διεκδικητικά στο προσκήνιο του υπό μετασχηματισμού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Έχει αποκτήσει ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, μεγαλύτερη ευελιξία στην εξοικονόμηση πόρων και στην διαχείρισή τους. Η πρόσφατη επίλυση του σημαντικότερου δομικού και υπαρξιακού προβλήματος της πολυδιάσπασης, σε χιλιάδες μικρές διοικητικές μονάδες, μέσα από το *πρόγραμμα Ι.Καποδίστριας*, αποτελεί ένα αισιόδοξο μήνυμα και μία ευκαιρία για την ουσιαστική αναβάθμιση του θεσμού. *Η ίδρυση βιώσιμων δήμων* έρχεται να ολοκληρώσει ένα κύκλο σημαντικών θεσμικών αλλαγών που ξεκίνησε με την ίδρυση και λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και την οργάνωση της περιφέρειας ως μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους και ως στόχο έχουν την αλλαγή της δομής του κράτους. Η Κυβέρνηση με τον νόμο αυτό προωθεί ένα *"Εθνικό Σχέδιο Διοίκησης -Αυτοδιοίκησης*, ένα πρότυπο, ένα νέο μοντέλο και μία νέα αντίληψη"¹⁹⁵ που αποτελείται από τέσσερις κύκλους διοίκησης και αυτοδιοίκησης: κράτος - στρατηγείο, περιφέρεια, νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Η συγκρότηση του "κράτους - επιτελείου" προϋποθέτει την ύπαρξη ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης και αρχικά ύπαρξη βιώσιμων Ο.Τ.Α. που θα επιτρέπουν την μεταφορά αρμοδιοτήτων από τη δημόσια διοίκηση.

Η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε δύο βαθμίδες, ενίσχυσε το ρόλο της αυτοδιοίκησης γιατί έδωσε τη δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν δια των εκπροσώπων τους σε περισσότερα επίπεδα αποφάσεων και σε μεγαλύτερο και σημαντικότερο μέρος των δημοσίων υποθέσεων.

Οι Περιφέρειες ως διοικητικές μονάδες, μην ακολουθώντας το παράδειγμα των περισσότερων χωρών - μελών της Ε.Ε. δεν αναδεικνύονται σε αυτοδιοικητικές μονάδες. Η χώρα ανταποκρίνεται σε αυτήν την πρόσκληση μόνο με τον ανασχεδιασμό της Περιφέρειας σε μία ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης. Η προοπτική για την καθιέρωση περιφερειακής διοίκησης μένει να απαντηθεί μέσα από τα κρίσιμα ερωτήματα για το πόσα επίπεδα αυτοδιοίκησης αρμόζουν στην έκταση και στις ιδιομορφίες της χώρας και τελικά για το βαθμό αποκέντρωσης επιθυμεί η κεντρική διοίκηση.

Η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι τα μοντέλα ανάπτυξης δεν πρέπει να είναι σταθερά αλλά να αυτοπροσδιορίζονται μέσα από τις συμμετοχικές στρατηγικές και μέσα από την διαδικασία

¹⁹⁵ *Πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης", Εισηγητής της Πλειοψηφίας κ. Α. Τσούρας, στο Χ. Χρυσανθάκης, οπ. π., σελ. 412.*

συνεχιζόμενης αξιολόγησης και ανατροφοδότησης οδηγούν, στην συνεχώς αυξανόμενης σημαντικότητας συμμετοχή των τοπικών αρχών σε όλα τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Σήμερα όλες οι σύγχρονες απαιτήσεις δημιουργούν *την ανάγκη προσαρμογής του διοικητικού συστήματος με την ενίσχυση της ευέλικτης αποκέντρωσης*. Η ευέλικτη αποκέντρωση ως διαδικασία ταχείας προσαρμογής στα συνεχώς μεταβαλλόμενα δεδομένα, αντιπροσωπεύει *μία ανατροπή των καθιερωμένων σχέσεων*. *"Γεννά την ανάγκη για μία εκ βάθρων αναθεώρηση όχι μόνο της κλίμακας της διοίκησης, αλλά και του ρόλου του κράτους. Επιβάλλει επανεκτίμηση της διανομής ικανοτήτων, των αρμοδιοτήτων και των μέσων ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα της κυβερνητικής διοικητικής δραστηριότητας. Η διαδικασία αυτή όμως, πρέπει να συνοδεύεται από την ευέλικτη ολοκλήρωση, δηλαδή από τη συνένωση μικρών χωρικών μονάδων οι οποίες με τις δικές τους ικανότητες και τα δικά τους οικονομικά μέσα, θα κερδίσουν την οικονομική, τεχνική και διοικητική αποτελεσματικότητα"*¹⁹⁶.

Συνεπώς στην εποχή των ανατροπών και των μεταλλάξεων, του μετασχηματισμού του εθνικού κράτους διαμορφώνεται *ένας νέος ρόλος για το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο που δεν θα του προσφερθεί αλλά πρέπει να τον κατακτήσει*. Πρέπει να συνειδητοποιηθεί και από τις ίδιες τις τοπικές αρχές ότι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα είναι πολύ ευρύτερος από αυτόν του "τοπικού παραρτήματος" της κεντρικής κρατικής διοικητικής μηχανής¹⁹⁷. Η αυτοτελής διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από πολιτικά υπεύθυνους αιρετούς αποτελεί την πεμπτούσια του θεσμού. Στο πεδίο ευθύνης των Ο.Τ.Α. σήμερα δεν εντάσσεται απλώς η *κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βιοτικών αναγκών* των κατοίκων τους αλλά και *η επεξεργασία και η εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελος της τοπικής κοινωνίας*.

Το πεδίο δράσης των Ο.Τ.Α πλέον δεν περιορίζεται στα στενά πλαίσια των ολιγάριθμων αρμοδιοτήτων και πόρων που τους "παραχωρούσε" το κράτος. Οι Ο.Τ.Α., αισθανόμενοι την *ανάγκη να υπερβούν τις κρατικές δεσμεύσεις και να λάβουν μία θέση στο νέο συσχετισμό των δυνάμεων*, προσπαθούν να εκμεταλλευτούν μία *νέας μορφής αυτονομία* μέσα από την ανάπτυξη μίας εταιρικής σχέσης διαφορετικής από εκείνης που αναπτύσσεται ανάμεσα στους ίδιους και στο κράτος. Ο *βαθμός δραστηριοποίησης τους ποικίλει* από απλή ανάπτυξη εξωτερικών σχέσεων με Ο.Τ.Α. άλλων χωρών, ανάπτυξη επαφών με διάφορους ευρωπαϊκούς θεσμούς που ξεκινούν από ενημερωτικές επισκέψεις και αντιπροσωπείες εργασίας, ως και την λειτουργία γραφείων αντιπροσώπευσης και μία έντονη συμμετοχή στην θεσμοποίηση φορέων εκπροσώπησης των ευρωπαϊκών ΟΤΑ. Παρά τη διακυρηνυμένη εταιρική σχέση των "Αυτονομιών της Ευρώπης" στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *οι τοπικές αρχές* σήμερα παρά ποτέ, βρίσκονται σε ένα είδος *"διαρκούς πολέμου" με τις Ευρωπαϊκές κεντρικές εξουσίες* που δεν απαλλάσσονται από το πνεύμα του συγκεντρωτισμού. Παρά τη θεσμοθέτηση οργάνου εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών της Ευρώπης (ΕτΠ) η "μάχη" για την απόκτηση ενός ρόλου που θα επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία (και κυρίως την προ-νομοθετική φάση) πρέπει να δίνεται μέσα στο εσωτερικό επίπεδο των κρατών, μέσα από την

¹⁹⁶ Κόνσολας Ν., "Περιφερειακός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός", Εισήγηση από την Ημερίδα "Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και Ανάπτυξη", Πάντειο Πανεπιστήμιο, 20/10/1997, σελ. 6.

¹⁹⁷ βλ. Ν. Χλέπας, "Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατεκερματισμός: Οι αρμοσιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεση τους σε άλλους φορείς" σελ. 308, στο Χλέπας Ν.Κ.(επιμ.), "Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας: Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.

διεκδίκηση της συμμετοχής τους στο στάδιο διαμόρφωσης των εθνικών θέσεων και την ενδυνάμωση του πολιτικού της ρόλου.

Έστω και καθυστερημένα το ελληνικό κράτος καλείται να αποκτήσει στρατηγική που του επιτάσει ο "εταιρικός" του ρόλος, να εμπεδώσει την αποκέντρωση, να δώσει αυτενέργεια στους Ο.Τ.Α μετατρέποντας τους σε "όχημα του πραγματικού σχεδιασμού". Οι μετασχηματισμοί οφείλουν να συνεχιστούν σε ζητήματα όπως εκείνα του αριθμού και του μεγέθους των περιφερειών, της πιθανής επέκτασης της αυτοτέλειας τους κ.λπ

Η *ελληνική αυτοδιοίκηση* ακόμα μέχρι και σήμερα μένει με δική της ευθύνη, παρά την εκπροσώπηση της στα ευρωπαϊκά όργανα, *απληροφόρηση* για την ευρωπαϊκή διάσταση, τις προοπτικές και την πορεία της Ευρώπης. Μένει *εγκλωβισμένη, μιμούμενη τα εθνικά πρότυπα, στην "ταμειακή προσέγγιση"*¹⁹⁸ της Ευρώπης και *στερείται μίας συνολικής, ολοκληρωμένης άποψης για την Ευρώπη*. Παρά την ύπαρξη και συμμετοχή της αυτοδιοίκησης σε μία σειρά κοινών προγραμμάτων και δικτύων που διευρύνουν τους ορίζοντες της, *οι αποκτώμενες εμπειρίες της*, λόγω λειτουργικών αδυναμιών και πάλι, *δεν διοχετεύονται στο σύνολο των αιρετών και πολύ περισσότερο δεν διοχετεύονται στους δημότες*. Οι δυσκολίες συμμετοχής των ελληνικών περιφερειών σε μία σειρά κοινοτικών Πρωτοβουλιών και στην πληθώρα δικτύων συνεργασίας των περιφερειών της Ευρώπης αλλά και η συνακόλουθη αδυναμία εκμετάλλευσης των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από τις συνεργασίες αυτές εξ' αιτίας της έλλειψης ισχυρών και θεσμικά αυτοδύναμων περιφερειών, οδηγεί στην αναγκή περαιτέρω αναπροσδιορισμού του ρόλου και της θέσης που κατέχει η περιφερειακή διοίκηση στην Ελλάδα. Η απαίτηση για λειτουργική και οργανωτική προσαρμογή των Ο.Τ.Α. προβάλλει ακόμα πιο έντονη καθώς η μελλοντική διεύρυνση της Ε.Ε. είναι φυσικό να αυξήσει τον ανταγωνισμό ανάμεσα στις περιφέρειες καθώς όλες σχεδόν οι υποψήφιες χώρες έχουν πολύ χαμηλότερο εισοδηματικό επίπεδο από ότι ο σημερινός κοινοτικός μέσος όρος (Ajenda 2000). Η πολιτική υπόσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματώνεται μέσα από την ενεργό δράση των ΟΤΑ στο πλαίσιο των λειτουργιών που έχουν να επιτελέσουν. *Η παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο, η ανάπτυξη πρωτοβουλιών και η αποτελεσματική συμμετοχή στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας διευρύνουν και καταξιώνουν το ρόλο της τοπικής δημοκρατίας.*

¹⁹⁸ Παπαγιάννης Π. - Κατσούλης Δ., "Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης: Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Χάρτα των Περιφερειών, Χάρτης για τα Δίκατα του Πολίτη", Εκδόσεις Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., 1995, σελ. 38.

-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**Ελληνική**

- **Αθανασόπουλος Κ.**, "Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση", τόμος Β', 1995
- **Αθανασόπουλος Κ.**, "Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση- Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία", τόμος Α', 1996.
- **Ανδρικοπούλου Ε.**, "Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Η Εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ", Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- **Αθανασόπουλος Κ.**, "Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση", τόμος Β', 1995.
- **Βενιζέλος Ευαγ.**, "Επιστροφή της Πολιτικής; Κείμενα Πολιτικής Παρέμβασης", Εκδόσεις Παρατηρητής, 1993.
- **Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ.**, "Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα", Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, τχ. 1/90, σελ. 3-20.
- **Γετίμης Π.**, "Κοινωνικές Πολιτικές και Τοπικό Κράτος".
- **Γεωργίου Γ.**, "Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση", Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών", τχ. 10/95, σελ. 115-138.
- **Γεωργούλης Στ.**, "Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997.
- **Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης - Κ.Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.)** "Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997.
- **Ε.Ε.Τ.Α.Α.**, "Συμβατικές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομικό Συμπόσιο, Αθήνα 20-29 Ιανουαρίου 1989", Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1991.
- **Ε.Ε.Τ.Α.Α.**, "Τοπική Ανάπτυξη: Ουτοπία ή Πρόκληση" Διεθνές Φόρουμ, Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1983.
- **Ε.Ε.Τ.Α.Α.**, " Διακοινοτική Συνεργασία: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία", Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1987.
- **Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης.** "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Με Ερμηνευτικές Σημειώσεις" Εκδόσεις Κ.Ε.Δ.Κ.Ε, 1993.
- **Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης.** "Φάκελος Καποδίστρια", τχ. 4(111)1997, σελ. 17-33
- **Επιτροπή των Περιφερειών.** "Περιφέρειες και Πόλεις Πολώνες της Ευρώπης", Έκθεση των Stroiber & Gomes (Πρωθυπουργού της Βαυαρίας και Δημάρχου του Πόρτο Πορτογαλλίας), Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 3(110)1997, σελ. 44-74.
- **Ευρ. Επιτροπή** (Εγγραφο), "Ελλάδα - Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999. Στόχος 1 : Ανάπτυξη και Διαρθρωτική Προσαρμογή των Αναπτυξιακά Καθυστερημένων Περιφερειών", 1994.
- **Ευρ. Επιτροπή.** "Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή: Οι Τάσεις στις Περιφέρειες. Πέμπτη Περιοδική Έκθεση για την Κοινωνική και Οικονομική Κατάσταση και την Ανάπτυξη των Περιφερειών της Κοινότητας", Λουξεμβούργο, 1994.
- **Ευρ. Επιτροπή.** "Ευρώπη 2000. Συνεργασία για τη Χωροταξική Οργάνωση της Ευρώπης", COM(94)354.
- **Ευρ. Επιτροπή.** "Οδηγός Καινοτόμων Δράσεων της Περιφερειακής Ανάπτυξης (Άρθρο 10 του ΕΤΠΑ) 1995-1999", 1995.
- **Ευρ. Επιτροπή.** "Πρώτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή 1996", 1997.

- **Ευρ. Επιτροπή**, *"Διαρθρωτικά Ταμεία και Ταμείο Συνοχής 1994-1999. Κανονιστικά Κείμενα και Σχόλια"*, 1996.
- **Ευρ. Κοινοβούλιο**, *"Η Ευρώπη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρώτη Διάσκεψη Ευρωπ. Κοινοβουλίου - Τοπικών Αρχών"*, Βρυξέλλες, 6-8 Απριλίου 1994.
- **Ευρ. Κοινοβούλιο**, *"Κοινή Εκθεση Σχετικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση: εκπροσώπηση των πολιτών και μορφές τοπικής διοίκησης στα κράτη μέλη"*, Πρώτη Διάσκεψη Ευρωπ. Κοινοβουλίου - Τοπικών Αρχών", Βρυξέλλες, 16-18/2/ 1994.
- **Ευρ. Κοινοβούλιο**, *" Εκθεση με θέμα οι Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πολιτική και Θεσμική Διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η αρχή της επικουρικότητας και η Επιτροπή Περιφερειών"*, Πρώτη Διάσκεψη Ευρωπ. Κοινοβουλίου - Τοπικών Αρχών", Βρυξέλλες, 16-18/2/ 1994
- **Jeffrey Ch.**, *"Οι Lander Αντεπιτίθεντε. Δομές και Διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Δημιουργία Πολιτικής στο Γερμανικό Οοσπονδιακό Σύστημα"*, στο Τσινιτσιζέλης Μ.(επιμ.), *"Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Σιδέρης, 1996*
- **Ιωακειμίδης Π.**, *"Ο μετασχηματισμός της Ε.Ο.Κ: Από την "Εντολή" στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη"*, Εκδ. Παπαζήσης, 1980.
- **Ιωακειμίδης Π.**, *"Η Πόλη και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αναζητώντας μία Νέα, Αριστοτελική Προσέγγιση στη Διαδικασία της Πολιτικής Ολοκλήρωσης"*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1994.
- **Ιωακειμίδης Π.**, *"Ε.Ε και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην Ενοποιητική διαδικασία"*, Εκδ. Θεμέλιο, 1998
- **Καζάκος Π.**, *"Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και ελληνικό κράτος"*, στο Ευρ. Κίνηση, *"Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας-Προοπτικές."*, εκδ. Παπαζήση, 1996.
- **Καραναστάσης Μ.**, *"Η Φορολογική Νομοθεσία των Δήμων και Κοινοτήτων. Πηγές Εσόδων - Χρηματοδοτήσεις Ε.Ο.Κ."*, 1993.
- **Κατσαδώρου Κ.**, *"Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αιτιολόγηση και Πράξη"*, 1991.
- **Κατσούλης Δ.**, *"Η Ανεκπλήρωση Αυτοδιοίκηση"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993.
- **Κατσούλη Δ.**, *"Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για την Ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπιμότητα, Περιεχόμενο, Στόχοι."*, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 1(108), 1997, σελ. 15-20.
- **Κ.Ε.Π.Ε.**, *"Τοπική Αυτοδιοίκηση"*, Εκθέσεις 18 για το Πρόγραμμα 1988-1992, 1990.
- **Κέρκυρα - Ξυθάλη Θ.**, *"Οι Τροποποιήσεις που Επιφέρονται στη Νομοθεσία για τους Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και την Περιφέρεια μετά τους Νόμους 2218 και 2240/94 και το Σ.Ν. του Υπουργείου Εσωτερικών"*, Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών", τχ. 9/1995, σελ. 195-207
- **Κόνσολας Ν.**, *"Περιφερειακή οικονομική πολιτική. Γενική θεώρηση"*, εκδ. Παπαζήση, 1983
- **Κόνσολας Ν.**, *"Περιφερειακός Αναπτυξιακό Σχεδιασμός"*, Εισήγηση από την Ημερίδα *"Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και Ανάπτυξη"*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 20/10/1997.
- **Κοτζιάς Ν.**, *"Ευρωπαϊκή Ένωση: Ένα Σύστημα εν τω Γίνεσθαι."*, Εκδόσεις Δελφίνι, 1995.
- **Κούρτης Γ.**, *"Το Σύνταγμα και η Έννοια της Τοπικής Υπόθεσης Δευτέρου Βαθμού"*, Το Σύνταγμα, τχ.1, 1998, σελ. 85-96.
- **Κούτρης Α.**, *"Περιφερειακά Προβλήματα και Παρεμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα"*, Εκδόσεις Παπαζήσης, 1985.

- **Κυβέλου -Χιωτίνη Στ.**, *"Η Διοίκηση στο Χώρο: Μεταφορά Υπηρεσιών και Οργανισμών στην Περιφέρεια, Αστική Αποσυγκέντρωση και Εθνική Χωροταξία"*, στο Μακρυδημήτρης Δ.(επιμ.), *"Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995.
- **Κωστόπουλος Τρ.**, *"Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ιος: Ο Θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα"*, Εκδόσεις Παπαζήση, 1996.
- **Μακρυδημήτρης Α & Πασσάς Α.**, *"Η Ελληνική Διοίκηση και ο Συντονισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994.
- **Μαραβέγιας Ν.**, *"Περιφερειακές Ανισότητες και Οικονομική Ολοκλήρωση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα"* στο Π. Γετίμης - Γ. Καυκαλάς - Ν. Μαραβέγιας (επιμ.) *"Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη, Θεωρία, Ανάλυση και Πολιτική"*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1994.
- **Μαραβέγιας Ν.**, *"Η Περιφερειακή Πολιτική"*, στο Μαραβέγιας Ν.-Τσινισιζέλης Μ.(επιμ.), *"Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές"*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- **Μπακατσιάνος Γ. - Ρωμαΐδου Ε.**, *"Χρηματικές Δοσοληψίες Ελλάδας - Ευρωπαϊκής Κοινότητας και Διαμόρφωση των Βασικών Οικονομικών Μεγεθών της Ελλάδας στα Πλαίσια της Ευρωπαϊκής Οικονομίας (1981-1995)"* στο Ευρωπαϊκή Κίνηση, *"Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Απολογισμός της Πρώτης Δεκαεπταετίας - Προοπτικές"*, Εκδόσεις Παπαζήση, 1996.
- **Μπεριάτος Η.**, *"Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: Η Πολιτική της Ανακωλύσεως των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)"*, *Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*, τχ. 8/1994, σελ. 41-70.
- **Μπέσιλα - Βήκα Ε.**, *"Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995.
- **Μπέσιλα - Βήκα Ε.**- Παπαγιάννης Ν., *"Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997.
- **Παπαβασιλείου Αλ.**, *"Ο Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κοινωνική Έννομη Τάξη"*, ανάπτυπο από την Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τόμος 37ος , τχ. 3, 1993.
- **Παπαγιάννης Ν.**(επιμ.), *"Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα"*, Εκδόσεις Νέα Σκέψη, 1990.
- **Παπαγιάννης Ν.**, *"Οι Περιπέτειες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης"*, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 1(79), 1992. σελ.10-15.
- **Παπαγιάννης Ν.**, *"Μεταφραστικό "Λάθος" Οδηγεί σε Αλλαγή της Σύνθεσης της "Επιτροπής Περιφερειών"*, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ. 1(79), 1992. σελ.32-33.
- **Παπαγιάννης Π. - Κατσούλης Δ.**, *"Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης: Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Χάρτα των Περιφερειών, Χάρτης για τα Δίκαια του Πολίτη"*, Εκδόσεις Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., 1995.
- **Παπαδημητρίου Γ. - Δ. Κατσούλης**, *"Τοπική Αυτοδιοίκηση - Οδηγός Μελέτης"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1989.
- **Παπαδημητρίου Γ.**, *"Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993.
- **Παπαδημητρίου Γ.**, *"Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και έλλειμα δημοκρατίας."*, *Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, 1993
- **Παρασκευόπουλος Χ.**, *"Κοινωνικό Κεφάλαιο και Θεσμικά Δίκτυα Συλλογικής Εκμάθησης: Το Ουσιαστικό Περιεχόμενο της Αρχής της Επικουρικότητας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής*

Περιφερειακής Πολιτικής", Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, τχ. 12/97, σελ. 3-29

- **Πλασκοβίτης Μ.**, "*Περιφερειακά Ζητήματα*" στο Ε.Κ.Ε.Μ., "Οι Θεσμικές Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Μετα-Μάαστριχτ Εποχή. Πρακτικά Συμποσίου", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995.
- **Σιδέρης Ευθ.**, "*Εκσυγχρονισμός και Ανάπτυξη*", Αργίνιο, 1997.
- **Σκανδάμης Ν.**, "*Η Κοινοτική Λειτουργία της Εθνικής Διοίκησης*", Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1990.
- **Στεφάνου Κ.**, "*Η θεσμική Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*", Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996.
- **Συμβούλιο της Ευρώπης**, "*Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη*" 11η Διάσκεψη των Ευρωπαίων Υπουργών, των υπευθύνων, για τους Οργανισμούς Αυτοδιοίκησης, Λισαβόνα, 10-11 Οκτωβρίου 1996.
- **Τάχος Α.**, "*Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας. Ερμηνευτική Προσπάθεια*", Ε.Ε.Ευρ.Δ. τευχ. 3, 1991, σελ.607-637.
- **Τάτσος Ν.**, "*Φορολογική Αποκέντρωση. Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*", Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1987.
- **Τάτσος Ν.**, "*Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*", Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1988.
- **Τάτσος Ν.(επιμ.)**, "*Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης*", Έκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1988.
- **Τάτσος Ν.(επιμ.)**, "*Θέματα Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης*", Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1989.
- **Τάτσος Ν.**, "*Δημοσιονομική Αποκέντρωση*", Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, 1991.
- **Τάτσος Ν.**, "*Το Μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης :Μερικές Οικονομικές Διαστάσεις*", εισήγηση στην Ημερίδα "Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και Ανάπτυξη", 20/10/1997.
- **Τάτσος Ν.**, "*Το Άριστο Μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*", υπό έκδοση.
- **Τσάτσος Δ.**, "*Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*", Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993.
- **Τσενές Ηλ.**, "*Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θεωρία και Πράξη*", Εκδόσεις Φοίβος, 1986.
- **Τσινιτσιζέλης Μ., Χρυσοχόου Δ.**, "*Ευρωπαϊκής Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία. Συμβολή στη Συζήτηση για την Αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*", Εκδόσεις Σιδέρης, 1995.
- **Τσούκαλης Α.**, "*Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία: Στο Κατώφλι του 21ου αιώνα*", Εκδόσεις Παπαζήση, 1998.
- **Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης**, "*Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*", Εθνικό Τυπογραφείο, 1997.
- **Χατζημιχάλης Κ.(επιμ.)**, "*Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική. Κείμενα από τη Διεθνή Εμπειρία*", Εκδόσεις Εξάντας, 1992.
- **Χατζημιχάλης Κ.**, "*Τα Νότια Άκρα της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*", Τόπος. Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, τχ. 11/96, σελ. 3-22
- **Χλέπας Ν.Κ.**, "*Η τοπική αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*", περ. Το Σύνταγμα, 1992.
- **Χλέπας Ν.Κ.**, "*Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση - Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*", Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994.

-
- **Χλέπας Ν.Κ.**(επιμ.), *"Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας: Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση"*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.
 - **Χριστοφιλοπούλου Π.**, *"Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα"*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 7, 1996, σελ. 124-153.
 - **Ψυχοπαίδης Κ.** *"Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός"*, *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τχ.6, 1982, σελ. 15-29.
 - **Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π.**, *"Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων"*, Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, 1989.

Αγγλική

- **Council of Europe.**, *"The reform of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, practice and Critical Appraisal"*, Strasbourg, 1983.
- **Dente B. & Kjellberg**, *"The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies"*, ed. SAGE, 1988.
- **Duff A., Pinder J., Pryce R.**, *"Maastricht and Beyond"*, ed. Routledge, 1994.
- **Jones G.**, *"New Approaches to the Study of Central - Local Government Relationships"*, SSRC, Gower Publishing Company, 1982.
- **King D & Pierre J.**, *"Challenges to Local Government"*, Sage Publications, 1990.
- **Newhouse J.**, "Europe' s Rising Regionalism", *Foreign Affairs*, τεύχ. 76, 1997. σελ. 67-84.
- **N.Nugent** *"The Government and Politics of the European Community"*, Macmillan Press ,1991.
- **Page E. & Goldsmith M.**, *"Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States"*, Sage Publications, 1989.
- **Plaskovitis I.**, *"EC Regional Policy in Greece: Ten Years of Structural Funds Intervention"*, in Kazakos P. & Ioakimidis P., "Greece and EC Membership Evaluated", ed. Routledge, 1994
- **Verney S.**, "Central State - Local Government relations", in Kazakos P. & Ioakimidis P., "Greece and EC Membership Evaluated", ed. Routledge, 1994

..... &

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

(•)
.....

(•)
.....
(.....)

(•)
.....
(.....)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....

❖ -, ..
..... 1975 ..
.....
.....

❖ - ..
.....

❖
..... - *FEOGA*, ..
.....), ..
.....

..... (.....)

.....
.....
..... 4 ..
..... 90% .. 1992,
.....
.....

.....
.....
..... 1993-1999,
15, 5 Ecu.

..... (.....),
.....,
.....

.....
&

..... 5

..... 1988
..... 1993, ..
.....
..... (.....
.....
.....).

..... 1:
..... (....., .., FEOGA -). ..
..... 1
75% 20%
.....,
.....,
.....,
.....,
..... (.....,
.....).

..... 2: (....., ..)

..... 3: (.....).

..... 4: (.....).

..... 5:
5.: (FEOGA-.....).

5.: (....., .., FEOGA-)
..... 1,2 5. "....."
.....
..... 3, 4 5.
..... "....."

..... "....." 1, 2 5.

..... 1. ".....", 3, 4 5.

..... 1993 1 2. 3 3 4 "....."

..... 4 "....."

....., 5 (.....)

..... (partenariat, parthership) 1988,

....., ○.....,

..... (1989-93),

.....,

.....

.....,

 διατεθεί .. 9%
 1989-93, 4 ECU
 (.....
 .. 1989).

Το συνολικό ποσό που θα διατεθεί από τα Ταμεία της Ένωσης για την περίοδο 1994-99 στις κοινοτικές πρωτοβουλίες ανέρχεται σε 13,45 δις ECU (= 4,07 τρις δρχ). Από αυτά το 12%, δηλαδή 1,6 δις ECU (= 484,8 δις δρχ) δεσμεύθηκε στο αποθεματικό των κοινοτικών πρωτοβουλιών, ώστε να διανεμηθεί στο μέλλον ανάλογα με τις ανάγκες και τις εξελίξεις. Πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να κάνει χρήση του αποθεματικού, διανέμοντάς το στις διάφορες υπάρχουσες κοινοτικές πρωτοβουλίες και δημιουργώντας μία νέα ουσιαστικά πρωτοβουλία για τη χωροταξία, την τρίτη πτυχή του INTERREG (INTERREG "C").

Από τις δεκατρείς κοινοτικές πρωτοβουλίες αυξημένο ενδιαφέρον για την Ελλάδα παρουσιάζουν οι εξής:

1. *INTERREG II*
2. *LEADER II*
3. *ΜικροΜεσαίες Επιχειρήσεις (MME)*
4. *RESIDER II*
5. *KONVER*
6. *RECHAR II*
7. *RETEX*
8. *URBAN*
9. *PESCA*

Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί εδώ, ότι, όπως συμβαίνει και με το ΚΠΣ, η διαχείριση των κοινοτικών πρωτοβουλιών αποτελεί σε μεγάλο βαθμό αρμοδιότητα των εθνικών αρχών και υπηρεσιών. Εάν δηλαδή ένας ΟΤΑ πρώτου (Δήμοι, Κοινότητες) ή δεύτερου βαθμού (εκλεγμένο Νομαρχιακό Συμβούλιο) θέλει να εντάξει ένα έργο ή μία δράση, τοπικού ή περιφερειακού ενδιαφέροντος, σε κάποια από τις παραπάνω κοινοτικές πρωτοβουλίες, έτσι ώστε να λάβει χρηματοδότηση από την Ένωση, θα πρέπει να απευθυνθεί στις κάθε φορά αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες του κράτους-μέλους, εν προκειμένω δηλαδή της Ελλάδας.

1. INTERREG II

Η κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG II, που είναι και η σημαντικότερη, με την έννοια ότι συγκεντρώνει το μεγαλύτερο μέρος της κοινοτικής χρηματοδότησης, αποτελεί το συνδυασμό μέχρι

στιγμής δύο και στο μέλλον (πολύ πιθανόν) τριών διαφορετικών πτυχών.

Η πρώτη πτυχή αφορά την ανάπτυξη διασυνοριακής συνεργασίας ανάμεσα σε παραμεθόριες περιοχές, που βρίσκονται τόσο στα εσωτερικά σύνορα (παραμεθόριες κοινοτικές περιφέρειες) όσο και στα εξωτερικά σύνορα (παραμεθόριες περιφέρειες χωρών-μελών και τρίτων, μη κοινοτικών χωρών) όσο και σε ορισμένες παραθαλάσσιες περιφέρειες, έτσι ώστε να βοηθηθούν για να ξεπεράσουν τα ειδικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν λόγω της απομόνωσής τους τόσο σε σχέση με τις εθνικές οικονομίες τους όσο και με το σύνολο της Ένωσης. Η δεύτερη πτυχή (2.1.2) αφορά τη συμπλήρωση των ενεργειακών δικτύων, έτσι ώστε να συνδεθούν με μεγαλύτερα ευρωπαϊκά δίκτυα. Η τρίτη πτυχή (2.1.3), που θα προκύψει από την πρόσφατα αποφασισθείσα διανομή του αποθεματικού των κοινοτικών πρωτοβουλιών θα αφορά τη χωροταξία.

Στα πλαίσια του INTERREG II θα εισρεύσουν στην Ελλάδα από τα Κοινοτικά Ταμεία για την πενταετία 1994-99 595,0 εκατ. ECU (= 180,3 δις δρχ.), ενώ η συνολική επένδυση, που θα προέλθει από την υποχρεωτική κινητοποίηση του εθνικού δημόσιου και ιδιωτικού κεφαλαίου, αφού όλες οι δράσεις στα πλαίσια των κοινοτικών πρωτοβουλιών είναι συγχρηματοδοτούμενες από την Ένωση και τις χώρες-μέλη, υπολογίζεται σε 942,0 εκατ. ECU (= 285,5 δις δρχ.).

Συμμετοχή

Όπως για όλες τις κοινοτικές πρωτοβουλίες έτσι και για το INTERREG II δεν προβλέπεται δυνατότητα απευθείας επαφής των ενδιαφερόμενων ΟΤΑ με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ένωσης. Οι αιτήσεις συμμετοχής "περνούν" μέσα από το κράτος-μέλος. Τα τελευταία θα πρέπει να έχουν υποβάλλει τις προτάσεις τους για προγράμματα ή συνολικές επιδοτήσεις ή τροποποιήσεις που αφορούν αυτή την πτυχή μέχρι τις 2 Νοεμβρίου 1994.

Πτυχή Α: Διασυνοριακή συνεργασία

Από τις ελληνικές περιφέρειες είναι επιλέξιμες για αυτή την 1η πτυχή του INTERREG II οι εξής: Αχαΐα, Αιτωλακαρνανία, Χανιά, Χίος, Δωδεκάνησα, Δράμα, Έβρος, Φλώρινα, Ιωάννινα, Ηράκλειο, Καστοριά, Καβάλα, Κεφαλλονιά, Κέρκυρα, Κιλκίς, Λασιθί, Λευκάδα, Λέσβος, Πέλλα, Πρέβεζα, Ρέθυμνο, Ροδόπη, Σάμος, Σέρρες, Θεσπρωτία, Θεσ/νίκη, Ξάνθη, Ζάκυνθος.

Επιλέξιμες δράσεις:

- διασυνοριακές αναπτυξιακές μελέτες
- ανάπτυξη και υποστήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων διαμέσου της δημιουργίας διασυνοριακών δικτύων
- συνεργασία στους τομείς του τουρισμού, του αγροτουρισμού, της αγροτικής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων, της έρευνας, των πολιτιστικών θεμάτων, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ενέργειας, της υγείας
- βελτίωση των επικοινωνιακών υποδομών
- εφοδιασμός των περιοχών σε νερό, φυσικό αέριο, ηλεκτρικό ρεύμα και τηλεπικοινωνίες
- υποστήριξη της κατάρτισης και της απασχόλησης
- δημιουργία ή προώθηση εμπορικών και επαγγελματικών οργανώσεων σε διασυνοριακό επίπεδο - ανάπτυξη του διασυνοριακού εμπορίου
- πρόληψη και αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου στα εξωτερικά σύνορα

Χρηματοδότηση

Η πτυχή του INTERREG II "διασυνοριακή συνεργασία" θα χρηματοδοτηθεί κατά την περίοδο 1994-99 με 2.400 εκατ. ECU δηλαδή 727,2 δις δρχ. για το σύνολο της Ένωσης, από τα οποία 1.800 εκατ. ECU δηλαδή 545,4 δις δρχ. θα διατεθούν στις περιφέρειες του στόχου 1. Προβλέπεται επίσης η χορήγηση δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ETE) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ανθρακα και Χάλυβα (EKAX).

ΠΤΥΧΗ Β: Ολοκλήρωση των ενεργειακών δικτύων

Στα πλαίσια αυτής της πτυχής του INTERREG II προβλέπονται τα εξής επιλέξιμα μέτρα με ενδιαφέρον για την Ελλάδα:

- η ολοκλήρωση των έργων για την εισαγωγή του φυσικού αερίου σε ορισμένες περιφέρειες της Ελλάδας
 - η ολοκλήρωση της διασύνδεσης του ιταλικού και ελληνικού δικτύου παροχής ηλεκτρικού ρεύματος
- Χρηματοδότηση και συμμετοχή

Η πτυχή του INTERREG II "ολοκλήρωση των δικτύων" προβλέπεται να χρηματοδοτηθεί με 500 εκατ. ECU δηλαδή 151,5 δις δρχ., ενώ είναι δυνατή και η χορήγηση δανείων από την ΕΤΕ και την ΕΚΑΧ.

Αυτή η πτυχή έχει ωστόσο περιορισμένη δυνατότητα συμμετοχής για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και ενδιαφέρει περισσότερο σε επίπεδο κράτους-μέλους. Οι σχετικές προτάσεις από την Ελλάδα θα έπρεπε να έχουν υποβληθεί μέχρι τις 2 Νοεμβρίου 1994.

ΠΤΥΧΗ Γ: Χωροταξία

Η Κομισιόν, επιθυμώντας να αντιμετωπίσει μια σειρά προβλημάτων που έχουν σχέση με τη χωροταξία, αποφάσισε να δημιουργήσει μια νέα πτυχή στην κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG, την πτυχή "C", που θα στοχεύει κυρίως στην προώθηση εγγειοβελτιωτικών ενεργειών (αντιμετώπιση πλημμυρών και ξηρασίας) μέσω διεθνούς συνεργασίας. Αυτή η πτυχή έχει τρεις ειδικότερες δράσεις: τη διακρατική συνεργασία (100 εκατ. ECU δηλαδή 30,3 δις δρχ.), την καταπολέμηση των πλημμυρών (165 εκατ. ECU δηλαδή 50 δις) και την καταπολέμηση της ξηρασίας (150 εκατ. ECU δηλαδή 45,5 δις δρχ.). Τα χρήματα για τη νέα αυτή πτυχή του INTERREG θα προέλθουν από το αποθεματικό των κοινοτικών πρωτοβουλιών, το οποίο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αποφάσισε πρόσφατα να ενεργοποιήσει η Κομισιόν για να δώσει νέα ώθηση στις κοινοτικές πρωτοβουλίες. Η νέα αυτή κοινοτική πρωτοβουλία δεν έχει ωστόσο οριστικοποιηθεί ακόμα, καθώς βρίσκονται σε εξέλιξη οι σχετικές διαβουλεύσεις.

LEADER II

Η κοινοτική πρωτοβουλία LEADER που αποφασίστηκε το 1991 αφορούσε την αναζήτηση λύσεων σε τοπικά προβλήματα της αγροτικής ανάπτυξης μέσα από καινοτόμες προσεγγίσεις. Η συνέχεια της, η LEADER II (1994-99) θα εξακολουθήσει να στηρίζει οικονομικά τα σχέδια των τοπικών φορέων, δίνοντας ωστόσο μεγαλύτερη σημασία στον καινοτόμο και υποδειγματικό χαρακτήρα των επιλέξιμων δράσεων, στην ανταλλαγή εμπειριών και στη διεθνή συνεργασία.

Επιλέξιμες περιοχές και δικαιούχοι :

- Επιλέξιμες στα πλαίσια της LEADER II είναι όλες οι αγροτικές περιοχές των περιφερειών της Ελλάδας, καθώς ολόκληρη η χώρα μας συγκαταλέγεται στο στόχο 1.
- Δικαιούχοι στα πλαίσια της LEADER II είναι αφενός ομάδες τοπικής δράσης, δηλαδή ομάδες εταίρων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, που καταρτίζουν κοινή στρατηγική και καινοτόμα μέτρα για την ανάπτυξη μιας αγροτικής περιοχής και αφετέρου άλλοι συλλογικοί φορείς της υπαίθρου του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα, όπως αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, εμπορικά ή γεωργικά επιμελητήρια, σύνδεσμοι, συνεταιρισμοί κ.λ.π.

Επιλέξιμα μέτρα

- προγράμματα για την εισαγωγή καινοτομιών στις αγροτικές περιοχές (τεχνική στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης, επαγγελματική κατάρτιση, υποστήριξη των μικρών αγροτικών επιχειρήσεων, των βιοτεχνιών και του αγροτουρισμού, επί τόπου αξιοποίηση και εμπορία των γεωργικών,

δασικών και αλιευτικών τοπικών προϊόντων κ.λ.π.)

- απόκτηση δεξιοτήτων μέσω της χρηματοδότησης της τεχνικής βοήθειας, της ανίχνευσης του εδάφους και της ευαισθητοποίησης των κατοίκων
- διακρατική συνεργασία για την κατάστροψη και υλοποίηση κοινών σχεδίων μεταξύ τοπικών φορέων που ανήκουν σε τουλάχιστον δύο κράτη-μέλη καθώς και για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικτύου αγροτικής ανάπτυξης, που θα αποτελεί για όλους τους ενδιαφερόμενους ένα μέσο διαρκούς ανταλλαγής εμπειριών και τεχνογνωσίας.

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

- Η κοινοτική πρωτοβουλία LEADER II θα χρηματοδοτηθεί με 1.400 εκατ. ECU δηλαδή 424,2 δις δρχ., από τα οποία 900 εκατ. ECU δηλαδή 273 δις δρχ. θα διοχετευθούν στις περιφέρειες του στόχου 1. Η Ελλάδα θα λάβει στα πλαίσια της LEADER II 146 εκατ. ECU δηλαδή 44,3 δις δρχ., ενώ η συνολική επένδυση υπολογίζεται σε 263,6 εκατ. ECU δηλαδή 80 δις δρχ..
- Και εδώ δεν υπάρχει (κατά κανόνα) για τους ενδιαφερόμενους ΟΤΑ η δυνατότητα απευθείας επαφής και αίτησης συμμετοχής προς τις αρμόδιες υπηρεσίες της Κομισιόν. Οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθυνθούν στις αρμόδιες ελληνικές υπηρεσίες και συγκεκριμένα στο Υπ.Γεωργίας-Δ/νση Προγραμματισμού και γεωργικών διαρθρώσεων,

Μικρομεσαίες επιχειρήσεις

Η κοινοτική πρωτοβουλία για τις ΜικροΜεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) αποσκοπεί στο να βοηθήσει τις ΜΜΕ του βιομηχανικού τομέα και του τομέα παροχής υπηρεσιών, ιδιαίτερα στις περιφέρειες του στόχου 1, να προσαρμοστούν στα δεδομένα και τις ανάγκες της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και να γίνουν ανταγωνιστικές σε διεθνές επίπεδο.

Επιλέξιμες περιοχές και δικαιούχοι

- Επιλέξιμες είναι καταρχήν ΜΜΕ που βρίσκονται σε περιοχές του στόχου 1.
- Στα πλαίσια αυτής της κοινοτικής πρωτοβουλίας ως επιλέξιμες ΜΜΕ θεωρούνται επιχειρήσεις, που δεν απασχολούν περισσότερα από 250 άτομα, που ο ετήσιος κύκλος εργασιών τους δεν υπερβαίνει τα 20 εκατ. ECU δηλαδή 6,1 δις δρχ., ήτοι ο ισολογισμός τους δεν υπερβαίνει τα 10 εκατ. ECU δηλαδή 3,1 δις δρχ. και που στο κεφάλαιό τους δεν συμμετέχουν με ποσοστό που να υπερβαίνει το 25% μια ή περισσότερες επιχειρήσεις που δεν πληρούν τα παραπάνω κριτήρια, με την εξαίρεση δημόσιων εταιριών χαρτοφυλακίου και εταιριών επιχειρηματικού κεφαλαίου ή θεσμικών επενδυτών. Επιλέξιμοι μπορούν να είναι ακόμα συνεταιρισμοί παραγωγών. Επιχειρήσεις που απασχολούν από 250 μέχρι 500 άτομα, αλλά βρίσκονται σε περιοχές του στόχου 1, μπορούν να επωφεληθούν από ορισμένα μέτρα στα πλαίσια της πρωτοβουλίας ΜΜΕ.

Επιλέξιμα μέτρα

- βελτίωση του συστήματος παραγωγής και οργάνωσης των ΜΜΕ
- ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στα ερευνητικά κέντρα, τα κέντρα μεταφοράς τεχνολογίας, τα κέντρα κατάρτισης και τις ΜΜΕ
- διευκόλυνση της πρόσβασης σε νέες αγορές, δημόσιες και ιδιωτικές, εντός ή εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ στα χρηματοδοτικά και πιστωτικά κεφάλαια
- βελτίωση του οικονομικού περιβάλλοντος των ΜΜΕ

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

• Η κοινοτική πρωτοβουλία ΜΜΕ θα χρηματοδοτηθεί με 1.000 εκατ. ECU δηλαδή 300 δις δρχ., από τα οποία 800 εκατ. ECU δηλαδή 242,4 δις δρχ. θα διοχετευτούν στις περιφέρειες του στόχου 1. Η Ελλάδα θα λάβει 83,3 εκατ. ECU δηλαδή 25,3 δις δρχ., ενώ η συνολική επένδυση υπολογίζεται σε 156,86 εκατ. ECU δηλαδή 47,5 δις δρχ.. Είναι επίσης δυνατή η χορήγηση δανείων από την ΕΤΕ.

• Και εδώ οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθύνουν τις αιτήσεις συμμετοχής τους στις αρμόδιες ελληνικές υπηρεσίες που εν προκειμένω είναι το Υπουργείο Βιομηχανίας - Δ/ση Διεθνών Βιομηχανικών Σχέσεων. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να προωθούν με τα προγράμματά τους τη συνεργασία μεταξύ των δικαιούχων.

RESIDER II (1994-99)

Η κοινοτική πρωτοβουλία RESIDER II αποτελεί τη συνέχεια της RESIDER. Και οι δύο στοχεύουν στην υποστήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών της Κοινότητας με εξάρτηση από τη σιδηρουργία, δίνοντας προτεραιότητα στο περιβάλλον, τις νέες οικονομικές δραστηριότητες και το ανθρώπινο δυναμικό, προκειμένου να επιταχυνθεί ο ρυθμός προσαρμογής των υπό ανασυγκρότηση περιοχών.

Επιλέξιμες περιοχές

Επιλέξιμες στα πλαίσια της RESIDER II είναι σιδηρουργικές περιοχές σε περιφέρειες των στόχων 1, 2 και 5 β, οι οποίες:

- είτε απώλεσαν 1.000 τουλάχιστον θέσεις απασχόλησης στον τομέα της σιδηρουργίας από την 1/1/1986
- είτε το σύνολο των θέσεων που απωλέσθηκαν από την ημερομηνία αυτή και οι μελλοντικές απώλειες, οι οποίες έχουν ήδη ανακοινωθεί δημόσια ανέρχονται σε 1000
- είτε οι θέσεις που απωλέσθηκαν από την ημερομηνία αυτή ή απειλούνται να απωλεστούν, ανέρχονται συνολικά σε 1000, εφόσον οι απειλούμενες θέσεις έχουν ήδη αναγνωριστεί τόσο από την Κομισιόν όσο και από το κράτος-μέλος.

Τα κράτη μέλη μπορούν ωστόσο να ζητήσουν την ένταξη και άλλων σιδηρουργικών περιοχών στην RESIDER II, εφόσον αυτές βρίσκονται σε κρίση και αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα καθυστέρησης.

Επιλέξιμα μέτρα

*αποκατάσταση του περιβάλλοντος και μετατροπή των εγκαταλελειμένων βιομηχανικών κτιριακών εγκαταστάσεων

- προώθηση νέων δραστηριοτήτων, ειδικότερα δε των ΜΜΕ της περιοχής
- ενίσχυση τοπικών οργανισμών οικονομικής ανασυγκρότησης και περιφερειακής ανάπτυξης
- ενισχύσεις για την κατάρτιση και την απασχόληση του τοπικού ανθρώπινου δυναμικού.

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

• Η προβλεπόμενη χρηματοδότηση είναι 500 εκατ. ECU δηλαδή 151,5 δις δρχ., ενώ είναι δυνατή και η χορήγηση δανείων από την ΕΤΕ ή την ΕΚΑΧ. Η Ελλάδα θα λάβει από αυτά 4,6 εκατ. ECU δηλαδή 1,4 δις δρχ., ενώ η συνολική επένδυση υπολογίζεται σε 8,937 εκατ. ECU δηλαδή 2,8 δις δρχ.

• Οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθύνουν τις αιτήσεις συμμετοχής τους στις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους-μέλους, που για την Ελλάδα είναι το Υπουργείο Βιομηχανίας-Δ/ση Βιομηχανικών σχέσεων (Μιχαλακοπούλου 80, 10192 Αθήνα) Υπεύθυνος :κ.Πολυχρονίδης, τηλ.7784261 Συναρμόδια Υπουργεία: Μέτρο 1, ΥΠΕΘΟ, Δ/ση

Ειδικών Προγραμμάτων Ε.Ε.,

Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι στα πλαίσια της διάθεσης του αποθεματικού προβλέπεται, ότι κοινοτική πρωτοβουλία RESIDER II, που κανονικά εξέπνευε το 1997, θα επιδοτηθεί με τουλάχιστον 45 εκατ. ECU δηλαδή ±13,7 δις δρχ. έτσι ώστε η διάρκεια της να παραταθεί μέχρι το τέλος του 1999.

KONVER

Η κοινοτική πρωτοβουλία KONVER αφορά περιφέρειες που με το τέλος του "ψυχρού πολέμου" εθίγησαν οικονομικά από την παρακμή των στρατιωτικών εγκαταστάσεων και βιομηχανιών. Αποσκοπεί στην οικονομική ανασυγκρότηση των περιοχών αυτών με τη στήριξη εναλλακτικών οικονομικών δραστηριοτήτων.

Επιλέξιμες στα πλαίσια της KONVER είναι περιοχές, που από την 1/1/90 έχουν ήδη απωλέσει ή αναμένεται ή υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να απωλέσουν τουλάχιστον 1.000 θέσεις απασχόλησης στον τομέα της άμυνας (στρατιωτική βιομηχανία και εγκαταστάσεις). Μπορούν ωστόσο να περιληφθούν και περιοχές, που δεν πληρούν όλες τις παραπάνω προϋποθέσεις αλλά βρίσκονται σε κρίση ή/και είναι απομονωμένες.

Επιλέξιμα μέτρα στα πλαίσια της KONVER είναι :

- παροχή συμβούλων και εξειδικευμένου προσωπικού καθώς και βελτίωση της τεχνογνωσίας για την οικονομική ανασυγκρότηση και εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων
- κατάρτιση του προσωπικού
- αποκατάσταση του περιβάλλοντος
- ανακαίνιση των οικονομικών και κοινωνικών υποδομών (εγκαταστάσεις, παροχή νερού και ηλεκτρισμού κ.λ.π.)
- προώθηση εναλλακτικών οικονομικών δραστηριοτήτων

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

•Η προβλεπόμενη χρηματοδότηση για την περίοδο 1994-97 είναι 500 εκατ. ECU δηλαδή 151,5 δις δρχ., από τα οποία τουλάχιστον 250 εκατ. ECU δηλαδή 75,8 δις δρχ. θα διατεθούν στις περιφέρειες του στόχου 1, 2 και 5β. Η Ελλάδα θα λάβει από αυτά 12,75 εκατ. ECU δηλαδή 3,9 δις δρχ.

•Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτίθεται να επιδοτήσει την κοινοτική πρωτοβουλία KONVER με επιπλέον 245 εκατ. ECU ±74,3 δις δρχ., το συνολικό δηλαδή κονδύλι θα ανέλθει σε 745 εκατ. ECU δηλαδή 225,9 δις δρχ., ενώ η διάρκεια της θα παραταθεί μέχρι το τέλος του 1999.

•Οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθύνουν τις προτάσεις συμμετοχής τους στις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους-μέλους που για την Ελλάδα είναι το ΥΠΕΘΟ-

RECHAR II

Η κοινοτική πρωτοβουλία RECHAR II, που αποτελεί τη συνέχεια της RECHAR, αποσκοπεί στην υποστήριξη της οικονομικής ανασυγκρότησης των περιοχών που έχουν θιγεί από την παρακμή της βιομηχανίας άνθρακα και της απασχόλησης σε αυτόν τον τομέα.

Σε αυτή τη νέα φάση (1994-99) δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αποκατάσταση του περιβάλλοντος, στις νέες οικονομικές δραστηριότητες και στο ανθρώπινο δυναμικό. Οι δράσεις μπορούν να

επεκταθούν, για να αντιμετωπίσουν και τις συνέπειες της παρακμής της βιομηχανίας εξόρυξης λιγνίτη.

Επιλέξιμες στα πλαίσια της RECHAR II είναι καταρχήν οι περιοχές που ήταν ήδη επιλέξιμες στα πλαίσια της RECHAR, καθώς και περιοχές σε περιφέρειες των στόχων 1, 2 και 5β που έχουν ανεπτυγμένη βιομηχανία άνθρακα ή εξόρυξης λιγνίτη και στις οποίες από την 1/1/90 είτε έχουν ήδη απωλεσθεί, είτε αναμένεται, είτε υπάρχει σοβαρό ενδεχόμενο να απωλεστούν τουλάχιστον 1.000 θέσεις εργασίας. Μπορούν ωστόσο να περιληφθούν και περιοχές που δεν πληρούν όλα τα παραπάνω κριτήρια, αλλά εμφανίζουν υψηλή ανεργία, απομόνωση και κακές περιβαλλοντικές συνθήκες.

Επιλέξιμα μέτρα στα πλαίσια της RECHAR II μπορούν (ενδεικτικά) να είναι:

- δράσεις για την αποκατάσταση του περιβάλλοντος και μετατροπή των εγκαταλελειμένων βιομηχανικών κτιρίων
- προώθηση νέων δραστηριοτήτων, ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων της περιοχής
- προώθηση του τοπικού τουρισμού (βιομηχανική κληρονομιά)
- ενίσχυση σε τοπικούς οργανισμούς οικονομικής ανασυγκρότησης και περιφερειακής ανάπτυξης
- ενίσχυση για την κατάρτιση και την απασχόληση
- προώθηση της διαπεριφερειακής συνεργασίας ανάμεσα στις περιοχές των ανθρακωρυχείων

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

• Η χρηματοδότηση για την περίοδο 1994-97 είναι 400 εκατ. ECU δηλαδή 121,2 δις δρχ., ενώ είναι δυνατή και η χορήγηση δανείων από την ΕΤΕπ ή την ΕΚΑΧ. Η Ελλάδα θα λάβει από αυτά 1,5 εκατ. ECU δηλαδή 454,5 εκατ. δρχ., ενώ η συνολική επένδυση υπολογίζεται σε 2,1 εκατ. ECU δηλαδή 613,6 εκατ. δις δρχ.

• Με πρόσφατη απόφαση της Κομισιόν η κοινοτική πρωτοβουλία RECHAR II θα επιδοτηθεί με επιπλέον 45 εκατ. ECU δηλαδή 13,7 δις δρχ από το αποθεματικό των κοινοτικών πρωτοβουλιών. Έτσι το συνολικό κονδύλι θα ανέλθει στα 445 εκατ. ECU δηλαδή 134,9 δις δρχ, ενώ η διάρκειά της θα παραταθεί μέχρι το τέλος του 1999.

• Οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθυνθούν στις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους-μέλους, που για την Ελλάδα είναι ΥΠΕΘΟ-Δ/νση Ειδικών Προγραμμάτων Ε.Ε.

RETEX (1992-99)

Η Κοινοτική πρωτοβουλία RETEX, που θεσπίστηκε το 1992, αφορά τις περιοχές που είναι ιδιαίτερα εξαρτημένες από τον τομέα της ένδυσης και της κλωστοϋφαντουργίας. Στόχος της είναι αφενός η διαμέσου της στήριξης εναλλακτικών οικονομικών δραστηριοτήτων, οικονομική διαφοροποίηση των εν λόγω περιοχών, έτσι ώστε να εξαρτώνται λιγότερο από τον τομέα της κλωστοϋφαντουργίας/ένδυσης και αφετέρου η ενίσχυση της προσαρμογής των βιώσιμων επιχειρήσεων όλων των βιομηχανικών τομέων, συμπεριλαμβανομένου και του τομέα της κλωστοϋφαντουργίας και ένδυσης.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι ενώ η διάρκεια της RETEX προβλεπόταν αρχικά για μέχρι το 1997, μετά από πρόσφατη απόφαση της Κομισιόν θα παραταθεί μέχρι το 1999.

Επιλέξιμες περιοχές

Επιλέξιμες στα πλαίσια της RETEX είναι καταρχήν οι περιοχές, που εθεωρούντο επιλέξιμες δυνάμει των κατευθυντήριων γραμμών της Κομισιόν για το 1992. Μπορούν ωστόσο να περιληφθούν ακόμα και άλλες περιοχές που ανήκουν σε περιφέρειες των στόχων 1, 2 και 5β και οι οποίες, διαθέτουν τουλάχιστον 2.000 θέσεις απασχόλησης στον τομέα ένδυσης και κλωστοϋφαντουργίας και αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 10% του συνόλου των θέσεων απασχόλησης στη βιομηχανία.

Επιλέξιμα μέτρα

- κατάρτιση του προσωπικού των επιχειρήσεων, που είναι σε ανεργία ή απειλείται από αυτή, τόσο στον τομέα ένδυσης-κλωστοϋφαντουργίας όσο και στους υπόλοιπους τομείς της τοπικής οικονομίας.
- παροχή συμβούλων και εξοπλισμός (όχι όμως μηχανήματα για την παραγωγή) για τη βελτίωση της τεχνογνωσίας στις επιχειρήσεις καθώς και προσωρινή συνεισφορά στην αμοιβή του εξειδικευμένου προσωπικού, που προσλαμβάνεται στο πλαίσιο των προγραμμάτων εκσυγχρονισμού
- αποκατάσταση εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών χώρων και εγκαταστάσεων, αποκατάσταση του επιβαρυσμένου περιβάλλοντος, τεχνική βοήθεια για τη χρήση μεθόδων που προκαλούν μικρότερη ρύπανση κ.λ.π.

Χρηματοδότηση και Συμμετοχή

- Η προβλεπόμενη χρηματοδότηση μέχρι το 1997 είναι 500 εκατ. ECU δηλαδή 151,5 δις δρχ. Από αυτά η Ελλάδα θα λάβει 85 εκατ. ECU δηλαδή 25,8 δις δρχ. Με πρόσφατη απόφαση της Κομισιόν θα χορηγηθούν επιπλέον 45 εκατ. ECU δηλαδή 13,7 δις δρχ, έτσι ώστε η διάρκεια της RETEX σε αρμονία με τις υπόλοιπες κοινοτικές πρωτοβουλίες να παραταθεί μέχρι το 1999. Το συνολικό δηλαδή κονδύλι θα ανέλθει σε 545 εκατ. ECU δηλαδή 165,2 δις δρχ, από τα οποία το 80% θα διατεθεί στις περιφέρειες του στόχου 1 και το υπόλοιπο 20% στις περιφέρειες των στόχων 2 και 5β.
- Οι ενδιαφερόμενοι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς θα πρέπει να απευθυνθούν στις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους-μέλους, που για την Ελλάδα είναι το ΥΠΕΘΟ-Δ/νση Ειδικών Προγραμμάτων Ε.Ε.

URBAN (1994-99)

Η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN αφορά το συντονισμό και την εφαρμογή πολιτικών αναβάθμισης για τα αστικά κέντρα. Στόχος της είναι η αναζήτηση λύσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολυάριθμες αστικές συνοικίες, υποστηρίζοντας ενέργειες κοινωνικής και οικονομικής εξυγίανσης, ανανέωσης των υποδομών και των εξοπλισμών, αναβάθμισης του περιβάλλοντος κ.λ.π.

Επιλέξιμες περιοχές

Προβλέπεται η χρηματοδότηση ενός περιορισμένου αριθμού 50 περίπου αστικών σχεδίων σε συνοικίες που: βρίσκονται κατά κανόνα σε οικισμούς με περισσότερους από 100.000 κατοίκους, περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα στις περιφέρειες του στόχου 1 και παρουσιάζουν υψηλό ποσοστό ανεργίας, κακή υποδομή, κακές συνθήκες στέγασης και έλλειψη κοινωνικών παροχών και εξοπλισμών. Μπορούν ωστόσο να συμπεριληφθούν κατ' εξαίρεση στην URBAN και μικρότερες πόλεις που αντιμετωπίζουν γενικευμένη οικονομική παρακμή.

Επιλέξιμα μέτρα

Τα κατά κανόνα 4ετούς διάρκειας σχέδια που θα υποβληθούν, θα πρέπει να αποτελούν υπόδειγμα και για άλλες αστικές περιοχές, ενώ θα δοθεί προτεραιότητα σε καινοτόμες δράσεις στο πλαίσιο μακροπρόθεσμων σχεδίων αστικής ολοκλήρωσης.

Επιλέξιμα μέτρα στα πλαίσια της URBAN μπορούν να είναι:

- υποστήριξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων

- ενίσχυση της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο
- βελτίωση των παροχών και υπηρεσιών στον κοινωνικό τομέα καθώς και στον τομέα της υγείας και ασφάλειας
- βελτίωση των υποδομών (δρόμοι, επικοινωνίες, ενέργεια) και του περιβάλλοντος (αποκατάσταση κτιρίων και δημόσιων χώρων, χώροι πρασίνου, αθλητισμού και αναψυχής κ.λ.π.)

Χρηματοδότηση και Συμμετοχή

- Η προβλεπόμενη συνολική χρηματοδότηση για την URBAN είναι 600 εκατ. ECU δηλαδή 181,8 δις δρχ., από τα οποία 400 εκατ. ECU δηλαδή 121,2 δις δρχ. θα διατεθούν στις περιφέρειες του στόχου 1. Από αυτά η Ελλάδα θα λάβει 45,2 εκατ. ECU δηλαδή 13,7 δις δρχ., ενώ η συνολική επένδυση υπολογίζεται σε 67,2 εκατ. ECU δηλαδή 20,4 δις δρχ.
- Οι ενδιαφερόμενοι Δήμοι θα πρέπει να απευθυνθούν στις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους μέλους, που για την Ελλάδα είναι: Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.-Δ/ση Χωροταξίας

PESCA (1994-99)

Ο τομέας της αλιείας στις χώρες-μέλη της Ένωσης βρίσκεται σε βαθιά διαρθρωτική κρίση. Στο ξεπέρασμα αυτής της κρίσης επιχειρεί να συμβάλει η Ένωση με την κοινοτική πρωτοβουλία PESCA, που στοχεύει ειδικότερα στην αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης και στην ανάπτυξη εναλλακτικών οικονομικών δραστηριοτήτων, που θα δημιουργήσουν νέες θέσεις απασχόλησης.

Επιλέξιμες περιοχές και δικαιούχοι

- Επιλέξιμες στα πλαίσια της PESCA είναι περιοχές που εξαρτώνται από την αλιεία και που βρίσκονται σε περιοχές των στόχων 1, 2 και 5β.
- Τελικοί δικαιούχοι της χρηματοδότησης στα πλαίσια της PESCA μπορούν να είναι: ΟΤΑ, επιμελητήρια, αλιευτικοί συνεταιρισμοί, αλιείς και άλλοι εργαζόμενοι στον τομέα της αλιείας.

Επιλέξιμα μέτρα

Στα πλαίσια της PESCA μπορούν να χρηματοδοτηθούν ενδεικτικά οι εξής δράσεις ή ενέργειες:

- δράσεις για την διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων στις επιλέξιμες περιοχές, όπως αναπτυξιακές μελέτες ή αναμόρφωση των λιμένων για την προώθηση νέων οικονομικών δραστηριοτήτων (τουρισμός, βιοτεχνία)
- δράσεις για την παροχή εξελιγμένων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, όπως μεταφορά τεχνογνωσίας, εφαρμογή νέων τεχνολογιών, κατάρτιση στο μάρκετινγκ, ενίσχυση για την αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων
- δράσεις για τη διατήρηση των υπάρχοντων ή για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, όπως επαγγελματική κατάρτιση των αλιέων
- μέτρα, που σχετίζονται με τα οικονομοτεχνικά μέσα, όπως πρόσβαση στην αγορά κεφαλαίων, παροχή εγγυήσεων, συμμετοχή, και χρηματοδότηση των καθεστώτων επιδότησης επιτοκίων
- ενέργειες που αφορούν σχέδια γενικού ή διεθνικού χαρακτήρα, όπως ορθολογική λειτουργία των εμπορικών κυκλωμάτων, προώθηση των αλιευτικών προϊόντων και πιστοποίηση της ποιότητάς τους,

μελέτες για την αναζήτηση και δράσεις για την εξεύρεση νέων αγορών, κοινή διαχείριση των κοινών ιχθυοτόπων, χαρτογράφηση των υποβρύχιων εμποδίων

•δράσεις που αφορούν παραγωγικές επενδύσεις στον τομέα της αλιείας, όπως για τη βελτίωση της παραγωγικότητας, τη στροφή προς τις τουριστικές δραστηριότητες ή την ορθολογικοποίηση της παραγωγής κλπ.

Χρηματοδότηση και συμμετοχή

Η κοινοτική πρωτοβουλία PESCA θα χρηματοδοτηθεί με 250 εκατ. ECU δηλαδή 75,8 δις δρχ. για το σύνολο της Ένωσης και το σύνολο του χρόνου λειτουργίας της. Από αυτά το 50%, δηλαδή 125 εκατ. ECU δηλαδή 37,9 δις δρχ. θα διατεθούν στις περιφέρειες του στόχου 1, στον οποίο συγκαταλέγεται και ολόκληρη η Ελλάδα.

Αιτήσεις χρηματοδότησης με τη μορφή ολοκληρωμένων επιχειρησιακών προγραμμάτων ή συνολικών επιδοτήσεων θα έπρεπε να είχαν υποβληθεί από τα κράτη-μέλη μέχρι τις 2 Νοεμβρίου 1994.

Ένας ΟΤΑ που θα ήθελε να λάβει οικονομική ενίσχυση στα πλαίσια της PESCA για συγκεκριμένες δράσεις στον τομέα της αλιείας θα πρέπει να απευθυνθεί στις αρμόδιες ελληνικές υπηρεσίες, που είναι το Υπουργείο Γεωργίας

Οι καινοτόμες δράσεις ή μελέτες στα πλαίσια του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ

Η *τρίτη δυνατότητα κοινοτικής χρηματοδότησης* στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης είναι οι λεγόμενες *καινοτόμες δράσεις* . Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Κανονισμού για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) το *1% περίπου των κονδυλίων του ΕΤΠΑ* διατίθεται σε αυτές τις δράσεις. Πρόκειται για *ενέργειες (δράσεις, παρεμβάσεις, προγράμματα συνεργασίας) μικρού κυρίως βεληνεκούς ή μελέτες, που πρέπει αφενός να προωθούν τη συνεργασία ανάμεσα στους συμμετέχοντες δικαιούχους φορείς (τοπικές και περιφερειακές αρχές ή/και οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι) και αφετέρου να διακρίνονται για την πρωτοτυπία τους: να αποσκοπούν δηλαδή στο να προωθήσουν κάτι το νέο, το καινούργιο.*

Η *καινοτομία* μπορεί να αφορά τόσο το αντικείμενο της ενέργειας ή μελέτης όσο και τη μορφή της, δηλαδή το *είδος της συνεργασίας που προωθεί ανάμεσα στις τοπικές και περιφερειακές αρχές των διαφόρων χωρών-μελών, είτε μεταξύ τους είτε με τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους.* Σκοπός του άρθρου 10 ΕΤΠΑ είναι τελικά η ενθάρρυνση και προώθηση καινοτομιών, που θα αφορούν την *ανάπτυξη πρωτότυπων μορφών συνεργασίας στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.* Αυτή η διαδικασία αναμένεται να επιταχύνει την πρόοδο προς την οικονομική και κοινωνική συνοχή εντός ενός πλαισίου διεθνοποίησης της οικονομίας.

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας των καινοτόμων ενεργειών (1989-93) προωθήθηκαν μία σειρά από δράσεις που εμπλούτισαν την κοινοτική πολιτική με νέες προσεγγίσεις, όπως στους τομείς της *χωροταξίας (μελέτη και έγγραφο «Ευρώπη 2000»), της διαμεθοριακής συνεργασίας, της δημιουργίας νέων και της περαιτέρω ανάπτυξης των ήδη υφιστάμενων δικτύων συνεργασίας ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες (PACTE, RECITE, ECOS/ OUVERTURE) κλπ.* Πολλές από αυτές αποδείχτηκαν τόσο σημαντικές που κατέληξαν να γίνουν μετά κοινοτικές πρωτοβουλίες, όπως το INTERREG και η URBAN (βλ. παραπάνω υπό 2.1 και 2.8 αντίστοιχα). Ορισμένες από αυτές που παρουσιάζουν

ενδιαφέρον για τους Ο.Τ.Α είναι:

α. PACTE

Το PACTE είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην *προώθηση της συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειριών ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες της Ένωσης*. Οι ειδικότεροι τομείς δράσης είναι ενδεικτικά: *κυβερνητικές υπηρεσίες, οργάνωση και διοίκηση της φυσικής ανάπτυξης, μεταφορές, έρευνα και τεχνολογία, περιβάλλον, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενέργεια, τουρισμός*. Οι δράσεις αυτές καθ'αυτές μπορούν να είναι: *συναντήσεις, συνέδρια, σεμινάρια, εκδηλώσεις, εκδόσεις, επισκέψεις κλπ.*

Το πρόγραμμα είναι *ανοικτό σε όλες τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών-μελών της Ένωσης*. Προτεραιότητα δίνεται σε δράσεις, στις οποίες συμμετέχουν ΟΤΑ του στόχου 1 (= μπορούν να χρηματοδοτηθούν μέχρι το 75% του κόστους της δράσης) ή ΟΤΑ που προέρχονται από τουλάχιστον τρία κράτη-μέλη της Ένωσης.

β. RECITE: (Regions and Cities of Europe)

Το RECITE είναι μία *πιλοτική δράση που αποσκοπεί στην προώθηση της συνεργασίας ανάμεσα σε περιφέρειες και πόλεις των χωρών-μελών της Ένωσης*. Αυτό επιτυγχάνεται με τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας πόλεων και περιφερειών με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών, πληροφοριών και τεχνογνωσίας σε καθορισμένους τομείς ενδιαφέροντος.

Το RECITE είναι *ανοικτό σε όλους τους ΟΤΑ πόλεων και περιφερειών της Ένωσης με πληθυσμό πάνω από 50.000 κατοίκους*. Κάθε δίκτυο θα πρέπει να βασίζεται σε *συνεργασία 2-10 ΟΤΑ*, η διάρκεια χρηματοδότησης είναι *2-3 χρόνια* και το ανώτατο ποσό κοινοτικής ενίσχυσης για κάθε δράση *1-3 εκατ. ECU δηλαδή 303-909 εκατ.δρχ.* Οι ειδικότεροι τομείς συνεργασίας μπορούν να είναι ενδεικτικά οι εξής: η οικονομική ανάπτυξη, ο σχεδιασμός, οι μεταφορές, το περιβάλλον, ο τουρισμός, η εκπαίδευση, οι κοινωνικές υπηρεσίες, η δημόσια διοίκηση, η αγροτική ανάπτυξη, η ενέργεια κλπ.

Μέχρι το 1991 είχαν τεθεί σε λειτουργία 37 δίκτυα συνεργασίας, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από την Ένωση με ένα συνολικό ποσό 49 εκατ. ECU δηλαδή 14,9 δις δρχ. Πόλεις και περιφέρειες του στόχου 1 μπορούν να λάβουν μέχρι και το 75% του κόστους, οι υπόλοιπες μέχρι το 50%. Το RECITE θα συνεχίσει να λειτουργεί στο μέλλον στα πλαίσια της δράσης «Εσωτερική Διαπεριφερειακή Συνεργασία».

γ. ECOS/ OUVERTURE

Τα ECOS/ OUVERTURE είναι προγράμματα της Ε.Ε. που αποσκοπούν στην *εγκαθίδρυση δεσμών συνεργασίας ανάμεσα σε περιφέρειες και πόλεις της Ε.Ε. από τη μία και πόλεις ή περιφέρειες σε χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) από την άλλη*. Προτεραιότητα δίνεται σε πόλεις και περιφέρειες, που βρίσκονται σε μειονεκτούσες περιοχές.

Τα ECOS/ OUVERTURE παρέχουν *οικονομική βοήθεια για δράσεις που ενθαρρύνουν τη δημιουργία δεσμών συνεργασίας, που στηρίζουν την περιφερειακή ανάπτυξη, που διευκολύνουν την ανταλλαγή εμπειριών και τη μεταφορά τεχνογνωσίας, που προωθούν τις επιχειρήσεις και το εμπόριο κλπ.*

Οι δράσεις και παρεμβάσεις που θα συμπεριληφθούν στα ECOS/ OUVERTURE πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια, όπως:

– να φέρνουν σε επαφή *δύο τουλάχιστον εταίρους από την Ε.Ε.* (με προτίμηση τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της Ένωσης) *με έναν τουλάχιστον εταίρο από την Ανατολική Ευρώπη*

- να υποστηρίζονται από μία περιφερειακή αρχή
- να περιέχουν δραστηριότητες που συνήθως εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των περιφερειακών αρχών.

Οι κοινοτικοί εταίροι που μετέχουν σε μία επιλεγμένη δράση λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση μέχρι το 50% του συνολικού κόστους και μέχρι 100.000 ECU δηλαδή 30,3 εκατ δρχ το ανώτερο. Οι κοινοτικοί εταίροι από λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της Ένωσης μπορούν να λαμβάνουν ενίσχυση μέχρι και το 75% του κόστους.

Η διάρκεια του OUVERTURE ήταν από 1.1.91 μέχρι 31.12.93 και η συνολική χρηματοδότηση ανήλθε στα 8,4 εκατ. ECU δηλαδή 2,6 δις δρχ.. Η διάρκεια του ECOS ήταν από 1.1.92 μέχρι 31.12.94 και η συνολική χρηματοδότηση ανήλθε στα 9,7 εκατ. ECU δηλαδή 3 δις δρχ. Τα ECOS/OUVERTURE θα συνεχίσουν να λειτουργούν στο μέλλον στα πλαίσια της δράσης «Εξωτερική Διαπεριφερειακή Συνεργασία» του αρθρ. 10 Καν ΕΤΠΑ.

Το OUVERTURE αφορά την περιφερειακή διάσταση ενώ το ECOS την τοπική/ αστική διάσταση. Από τότε που τέθηκαν σε εφαρμογή τα ECOS/ OUVERTURE χρηματοδότησαν πάνω από 150 δράσεις, στις οποίες συμμετείχαν περίπου 1000 περιφέρειες και πόλεις στην Ε.Ε. και την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Από το 1994 τα ECOS/ OUVERTURE θα χρηματοδοτούν ανάλογες δράσεις, στις οποίες θα συμμετέχουν περιφέρειες και πόλεις της Κοινοπολιτείας Ανεξάρτητων Κρατών.

Κύριοι τομείς συνεργασίας είναι οι ακόλουθοι: περιφερειακή/ τοπική δημοκρατία, περιφερειακές/ τοπικές υπηρεσίες, οικονομική ανάπτυξη, περιβάλλον - κοινωνική πολιτική. Οι προτεινόμενες δράσεις μπορεί να αφορούν: εκπαίδευση-σεμινάρια, σύναψη εμπορικών σχέσεων, ανταλλαγές προσωπικού, μελέτες δυνατοτήτων κλπ.

Για την πενταετία 1995-99 προβλέπεται ότι θα διατεθούν για τις καινοτόμες δράσεις ή μελέτες στα πλαίσια του αρθρ. 10 ΕΤΠΑ περίπου 400 εκατ. ECU (= 121,2 δις δρχ.). Το κονδύλι αυτό αφορά το σύνολο των χωρών-μελών της Ένωσης. Προνομακή ωστόσο μεταχείριση από την άποψη των διατιθέμενων κονδυλίων θα έχουν οι περιφέρειες του στόχου 1, στον οποίο συγκαταλέγεται ολόκληρη η Ελλάδα. Οι επιδοτούμενες δράσεις θα καλύπτουν τέσσερις τομείς:

- την εσωτερική και εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία (180 εκατ. ECU δηλαδή 54,6 δις δρχ)
- τις καινοτομίες για την τοπική και την περιφερειακή ανάπτυξη (90 εκατ. ECU δηλαδή 27,3 δις δρχ)
- τη χωροταξία (45 εκατ. ECU δηλαδή 13,7 δις δρχ)
- την πολιτική για τα αστικά κέντρα (80 εκατ. ECU δηλαδή 24,3 δις δρχ)

Αυτοί οι 4 τομείς δράσης μεταφράζονται πρακτικά σε 3 προγράμματα-ομπρέλλες: ένα πρόγραμμα για τους δύο πρώτους και από ένα για τους δύο υπόλοιπους. Θα υλοποιηθούν δε διαμέσου της λειτουργίας 8 πιλοτικών προγραμμάτων.

Η, βήμα προς βήμα, διαδικασία για τη συμμετοχή σε ένα τέτοιο πρόγραμμα:

α. Δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ε.Ε.τ.Ε.Κ.): για κάθε πιλοτικό πρόγραμμα δημοσιεύεται πρόσκληση για εκδήλωση ενδιαφέροντος στην Ε.Ε.τ.Ε.Κ.

β. Πρόσθετη πληροφόρηση: Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές και οι άλλες δικαιούχες οργανώσεις μπορούν να λαμβάνουν επιπλέον πληροφόρηση για καθεμιά πρόσκληση για εκδήλωση ενδιαφέροντος μετά τη δημοσίευσή τους στην Ε.Ε.τ.Ε.Κ.

γ. Συναντήσεις-ανταλλαγές συνεργασίας: Για κάθε πρόσκληση για εκδήλωση ενδιαφέροντος η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διοργανώνει μία συνάντηση για ενημέρωση, ανταλλαγή απόψεων και

εξεύρεση συνεταίρων, στην οποία θα μπορούν να λάβουν μέρος οι εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών αρχών και όλοι οι άλλοι ενδιαφερόμενοι. Η συνάντηση αυτή θα γίνεται συνήθως στα πλαίσια του Directoria.

δ. Κατάθεση προτάσεων: Ανάλογα με την καταληκτική προθεσμία που αναφέρεται στις προσκλήσεις για την εκδήλωση ενδιαφέροντος, οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να καταθέσουν τις προτάσεις τους για συμμετοχή στις πιλοτικές δράσεις-προγράμματα στην αρμόδια Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ε. Επιλογή προτάσεων: Η επιλογή των προτάσεων για δράσεις-προγράμματα, που θα χρηματοδοτηθούν στα πλαίσια του αρθρ. 10 ΕΤΠΑ γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και βασίζεται σε μία σειρά προσυμφωνημένων κριτηρίων.

στ. Ενημέρωση-πληροφόρηση: Οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι των κρατών-μελών ενημερώνονται για τις προτάσεις που επελέγησαν και έχουν στη διάθεσή τους μία περίοδο 15 ημερών για να αντιδράσουν.

ζ. Οικονομική συμμετοχή της Ένωσης: Για κάθε πρόγραμμα που επιλέγεται, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διενεργεί διαγωνισμό για την ανάθεσή του.

η. Υλοποίηση: Οι εκτελεστές των δράσεων-προγραμμάτων έχουν συνήθως δύο με τρία χρόνια στη διάθεσή τους για να τα ολοκληρώσουν.

Τα οκτώ συγκεκριμένα προγράμματα καινοτόμων δράσεων στα πλαίσια του αρθρ. 10 ΕΤΠΑ για την περίοδο 1995-99 είναι:

Εσωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία

Πλαίσιο

Την τετραετία 1990-1994 υλοποιήθηκαν με επιτυχία πειραματικά έργα διαπεριφερειακής συνεργασίας τα οποία η Επιτροπή θα συνεχίσει να υποστηρίζει και στην περίοδο 1995-99.

Τομείς δράσεων

- Στον τομέα της μεταφοράς τεχνογνωσίας από αναπτυγμένες σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, οι δράσεις θα αποσκοπούν στο να συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και των μεθόδων τοπικής ανάπτυξης αξιοποιώντας τη συνεργασία ανάμεσα σε ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς.
- Στην τομέα της υλοποίησης έργων κοινής ωφέλειας οι δράσεις θα αποσκοπούν στην αξιοποίηση του δυναμικού, στην πρόσβαση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή αγορά καθώς και στην προώθηση καινοτομιών μέσω της διαπεριφερειακής συνεργασίας.
- Στον τομέα της αλληλοσυμπλήρωσης με άλλες κοινοτικές πολιτικές, οι δράσεις θα πρέπει να σχετίζονται με το περιβάλλον, την έρευνα και την ενέργεια.

Δικαιούχοι Φορείς

Δικαιούχοι είναι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές των χωρών-μελών της Ένωσης, δηλαδή οι ΟΤΑ όλων των βαθμίδων. Η συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, καθώς και των αντιπροσωπευτικών τους οργανώσεων, είναι επιθυμητή. Κάθε πρόταση που θα υποβάλεται θα πρέπει να αποτελεί συνεργασία τριών έως επτά ΟΤΑ, από τους οποίους τουλάχιστον το 1/3 θα πρέπει να ανήκει σε περιφέρειες του στόχου 1 ή/και ενδεχομένως 6, ενώ θα πρέπει να προέρχονται και από τρία τουλάχιστον κράτη μέλη.

Προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός για την πρώτη υποβολή προτάσεων ανέρχεται σε 30 εκατ. ECU δηλαδή 9.1 δις δρχ. Η κοινοτική συμμετοχή καλύπτει έως και το 75% του προϋπολογισμού για τις επιλέξιμες περιοχές των στόχων 1 και 6 και έως το 50% για τις υπόλοιπες. Η κοινοτική χρηματοδότηση για κάθε έργο θα κυμαίνεται μεταξύ 1 και 3 εκατ. ECU δηλαδή 303 και 909 εκατ. δρχ.

Διάρκεια υλοποίησης

Κάθε έργο θα πρέπει να υλοποιείται εντός δύο ή, το αργότερο, τριών ετών.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Η πρόσκληση για υποβολή προτάσεων θα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο τέλος Ιανουαρίου 1996. Έχουν προβλεφθεί και άλλες δύο προσκλήσεις υποβολής προτάσεων για το πρώτο εξάμηνο του 1997 και το πρώτο εξάμηνο του 1998 αντίστοιχα. Καθεμιά αφορά ποσό κοινοτικής συγχρηματοδότησης της τάξης των 40 εκατ. ECU δηλαδή 12,2 δις δρχ.

Εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία

Πλαίσιο

Μετά την επανένωση της Γερμανίας η Επιτροπή αποφάσισε να προωθήσει τη συνεργασία ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες της Ε.Ε. με πόλεις και περιφέρειες των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η συνεργασία αυτή θα διευκολύνει τη μελλοντική ενσωμάτωση των χωρών αυτών στην Ε.Ε. και δημιουργεί νέες δυνατότητες συνεργασίας με περιοχές που γειτνιάζουν με την Κοινότητα. Για τη νέα περίοδο (1995-99) το πεδίο της εξωτερικής διαπεριφερειακής συνεργασίας θα διευρυνθεί με νέες περιοχές όπως η Μεσόγειος, η Βαλτική και τα κράτη που προέκυψαν από τις πολιτικές μεταβολές στα Βαλκάνια και στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.

Τομείς δράσεων

- Στον τομέα της μεταφοράς τεχνογνωσίας από ανεπτυγμένες σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες κι από κοινοτικές σε περιφέρειες τρίτων χωρών, οι δράσεις θα πρέπει να αποσκοπούν στο να συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και των μεθόδων τοπικής ανάπτυξης, αξιοποιώντας τη συνεργασία ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς από κοινοτικές και τρίτες χώρες.
- Στον τομέα της υλοποίησης έργων κοινής ωφέλειας, οι δράσεις θα πρέπει να συμβάλουν στην αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, στην πρόσβαση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων στην ευρωπαϊκή αγορά καθώς και στην προώθηση της διαπεριφερειακής συνεργασίας.
- Στον τομέα της αλληλοσυμπλήρωσης με άλλες κοινοτικές πολιτικές, οι δράσεις θα πρέπει να είναι σχετικές με το περιβάλλον, την έρευνα, τις τεχνολογικές καινοτομίες και τον τομέα της ενέργειας.

Δικαιούχοι Φορείς

Επιλέξιμες στα πλαίσια αυτού του τομέα δράσης είναι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές της Ένωσης, καθώς επίσης και των τρίτων χωρών από την Ανατολική Ευρώπη και τις ακτές της Μεσογείου. Η συμμετοχή στο έργο των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, καθώς και των αντιπροσωπευτικών τους οργανώσεων, είναι επιθυμητή. Κάθε έργο που θα υποβάλλεται θα πρέπει να βασίζεται σε συνεργασία τριών ως επτά επιλέξιμων ΟΤΑ, εκ των οποίων ο ένας τουλάχιστον θα πρέπει να προέρχεται από τρίτη χώρα, ενώ οι άλλοι θα πρέπει να προέρχονται από δύο τουλάχιστον κράτη μέλη, ενώ τουλάχιστον ο ένας θα πρέπει να ανήκει σε περιφέρεια του Στόχου 1 και/ή ενδεχομένως 6.

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός για την περίοδο 1995-1999 ανέρχεται σε 70 εκατ. ECU δηλαδή 21,3 δις δρχ. Τα κονδύλια που διατίθενται στα πλαίσια του προγράμματος Phare για την εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία είναι της τάξεως των 6 εκατ. ECU δηλαδή 1,9 δις δρχ. ανά έτος. Η κοινοτική συμμετοχή για τις πόλεις και τις περιφέρειες της Ένωσης θα καλύπτει έως το 75% του

συνολικού κόστους της δράσης για τις επιλέξιμες περιοχές των στόχων 1 και 6 και έως 50% του κόστους για τις υπόλοιπες. Για τις πόλεις και τις περιοχές της Ανατολικής Ευρώπης η κοινοτική συμμετοχή θα μπορεί να καλύπτει έως το 90% του κόστους. Η συμμετοχή της Κοινότητας για κάθε έργο, κατά τη διάρκεια της πρώτης μεταβατικής περιόδου (1995-1996), θα ανέρχεται καταρχήν σε 300.000 έως 400.000 ECU δηλαδή από 90,9 εκατ έως 121,2 εκατ. δρχ.

Διάρκεια υλοποίησης

Κατά την πρώτη περίοδο τα έργα δεν θα μπορούν να διαρκούν πέραν των 16 μηνών. Από το 1997 η διάρκεια θα επεκταθεί έως τα δύο έτη.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές.

Η υποβολή προτάσεων σε συνεργασία με το Phare-Ενέργεια θα γινόταν στις 15 Οκτωβρίου 1995. Η υποβολή προτάσεων για διαπεριφερειακή συνεργασία με την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, την περιφέρεια της Βαλτικής και τη Μεσόγειο, καθώς επίσης και τα νέα ανεξάρτητα κράτη, θα γινόταν στις 15 Νοεμβρίου 1995. Έχουν προβλεφθεί και άλλες προσκλήσεις για υποβολή προτάσεων για το πρώτο τρίμηνο των ετών 1996, 1997 και 1998.

Συνεργασία που εμπεριέχει την έννοια της κοινωνίας της πληροφόρησης

Πλαίσιο

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα ανταποκρίνεται στους προβληματισμούς της Επιτροπής, που περιέχονται στο Λευκό Βιβλίο (□Ανάπτυξη, ανταγωνισμός και απασχόληση) σχετικά με τις προκλήσεις της κοινωνίας της πληροφόρησης και το πως πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Τομείς δράσεων

• Δράσεις για την ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφόρησης στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μέσω της συνεργασίας δημοσίων και ιδιωτικών φορέων των περιφερειών. Επιδιώκονται δύο στόχοι. Πρώτον, να επιτευχθεί μια συμφωνία για μια περιφερειακή πολιτική που θα απαντά στις προκλήσεις και τις ευκαιρίες που δημιουργεί η κοινωνία της πληροφόρησης. Δεύτερον, να προαχθεί η ενεργός συμμετοχή και συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων μέσω ενός σχεδίου που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη και στην τόνωση της απασχόλησης στις συγκεκριμένες περιφέρειες.

• Πειραματικά έργα που θα εντοπίζουν σε περιφερειακό επίπεδο τις καλύτερες πρακτικές για την ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφόρησης. Αυτό θα επιτυγχάνεται με την υλοποίηση και προώθηση καινοτόμων εφαρμογών που θα βασίζονται στις τεχνολογίες της επικοινωνίας και της πληροφόρησης και θα αποσκοπούν στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης σε νέους τομείς δραστηριότητας.

Δικαιούχοι Φορείς

• Για τη στρατηγική και το σχέδιο δράσης ανάπτυξης μιας κοινωνίας της πληροφόρησης: καταρχήν, οι ΟΤΑ των περιφερειών της Ένωσης που ανήκουν στους στόχους 1 (=Ελλάδα), 2, 5β και 6.

• Για τα πειραματικά προγράμματα: βασιζόμενες στην αρχή της διαπεριφερειακής συνεργασίας, οι υποβολές προτάσεων θα πρέπει να προέρχονται από δύο τουλάχιστον ΟΤΑ που θα εδρεύουν σε περιφέρειες δύο διαφορετικών χωρών της Ένωσης. Θα δίνεται προτεραιότητα στις προτάσεις που θα περιέχουν συνεργασία 3 έως 6 περιφερειών από τρεις τουλάχιστον διαφορετικές χώρες της Ένωσης. Το 1/3 τουλάχιστον των περιφερειών που θα συμμετέχουν στα πειραματικά προγράμματα θα πρέπει να ανήκουν στο στόχο 1 ή/και ενδεχομένως 6.

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός για την περίοδο 1995-1999 ανέρχεται σε 20 εκατ. ECU δηλ. 6,1 δις δρχ. Τα 15 εκατ. ECU δηλ. 4,6 δις δρχ. προέρχονται από το άρθρο 10 του ΕΤΠΑ και τα 5 εκατ. ECU δηλ. 1,6 δις δρχ. από το άρθρο 6 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

- Για τη στρατηγική και το σχέδιο δράσης περιφερειακής πληροφόρησης η Κοινότητα θα καλύψει έως 50% του κόστους, με μέγιστη συμμετοχή 250.000 ECU ανά περιφέρεια.

- Για τα πειραματικά έργα, η κοινοτική συμμετοχή θα καλύπτει έως 50% του κόστους, συμπεριλαμβανόμενου του λεπτομερούς καθορισμού του έργου. Η κοινοτική συμμετοχή θα κυμανθεί από 1 έως 3 εκατ. ECU δηλ. 303 και 909 εκατ. δρχ. ανά πειραματικό έργο.

Η διάρκεια υλοποίησης του κάθε προγράμματος είναι από 18 έως 24 μήνες.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Η πρόσκληση υποβολής προτάσεων θα πρέπει να έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων πριν από το τέλος Σεπτεμβρίου 1995. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την ημερομηνία δημοσίευσης μπορείτε να απευθυνθείτε στον αριθμό +32 2 299 15 89.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πρόγραμμα δράσης μπορείτε να απευθυνθείτε μετά τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της πρόσκλησης για υποβολή προτάσεων, στην αρμόδια για αυτή τη δράση υπηρεσία της Επιτροπής:

Συνεργασία που ενθαρρύνει την καινοτομία και τη μεταφορά τεχνολογίας

Πλαίσιο και στόχοι

Η δράση αυτή αποσκοπεί στο να ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να εισαγάγουν στη δραστηριότητά τους καινοτόμες τεχνολογίες, καθώς και στο να προωθήσει την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών της Ένωσης.

Τομείς δράσης

- Εκπόνηση καινοτόμων στρατηγικών στον τομέα της διαπεριφερειακής συνεργασίας. Οι επιλέξιμες δράσεις σε αυτόν τον τομέα μπορούν ενδεικτικά να αφορούν την προώθηση της συνεργασίας ανάμεσα σε επιχειρήσεις, οργανισμούς παροχής υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, οργανισμούς έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης καθώς και δημόσιες υπηρεσίες, έτσι ώστε να αξιολογηθούν από κοινού οι ανάγκες των επιχειρήσεων και να βελτιωθούν οι ικανότητες και δυνατότητες των οργανισμών που αποβλέπουν στη στήριξη των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων ως προς τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και της διοίκησής τους καθώς και ως προς τους μηχανισμούς κατάρτισής τους με τελικό στόχο να βελτιωθούν οι δυνατότητες των περιφερειών για εισαγωγή και χρήση καινοτομιών.

- Προώθηση πειραματικών έργων διάδοσης της τεχνολογίας, τα οποία μέσω και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των ερευνών που πραγματοποιούνται παράλληλα, θα υποστηρίξουν τους κύριους

οικονομικούς τομείς για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών.

Δικαιούχοι Φορείς

- Για τις στρατηγικές περιφερειακών καινοτομιών, καταρχήν οι ΟΤΑ των περιφερειών των στόχων 1 (=Ελλάδα), 2, 5β και 6.

- Για την προώθηση πειραματικών έργων, οι υποβολές προτάσεων θα πρέπει να προέρχονται από δύο τουλάχιστον περιφερειακές ή τοπικές αρχές, εγκατεστημένες σε δύο διαφορετικές χώρες-μέλη της Ένωσης. Θα δίνεται προτεραιότητα στις προτάσεις που βασίζονται σε συνεργασία τριών έως έξι περιφερειών από τουλάχιστον τρεις διαφορετικές χώρες της Ένωσης. Το ένα τρίτο τουλάχιστον των επιλέξιμων περιφερειών θα πρέπει να ανήκει στις ζώνες του στόχου 1 και/ή ενδεχομένως 6.

Προϋπολογισμός και διάρκεια υλοποίησης

Ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΤΠΑ για την εν λόγω δράση για την πενταετία 1995-1999 ανέρχεται σε 15 εκατ. ECU δηλ. 4,6 δις δρχ. Για δράσεις που αφορούν την ανάπτυξη καινοτόμων στρατηγικών στον τομέα της διαπεριφερειακής συνεργασίας, η Κοινότητα θα καλύπτει έως το 50% του κόστους, με μέγιστη συμμετοχή 250.000 ECU δηλ. 75,8 εκατ. δρχ. ανά περιοχή. Για τα πειραματικά προγράμματα η Κοινότητα θα καλύπτει έως το 50% του κόστους, συμπεριλαμβανομένου του λεπτομερούς καθορισμού του προγράμματος. Η κοινοτική συμμετοχή ανά πειραματικό πρόγραμμα θα κυμαίνεται μεταξύ 1 και 3 εκατ. ECU δηλ. 303-909 εκατ. δρχ. Η διάρκεια υλοποίησης του κάθε προγράμματος θα είναι από 18 έως 24 μήνες.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Η πρόσκληση για υποβολή προτάσεων θα πρέπει να έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι το τέλος Σεπτεμβρίου 1995. Η έναρξη των έργων προβλέπεται για τις αρχές 1996.

Συνεργασία για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης

Πλαίσιο

Στα πλαίσια του Λευκού Βιβλίου για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (Δεκέμβριος 1993) η Επιτροπή αξιολόγησε τις δυνατότητες δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στα παραδείγματα τοπικών πρωτοβουλιών που έχουν ήδη υλοποιηθεί. Εντόπισε τους τομείς δραστηριοτήτων όπου υπάρχουν οι μεγαλύτερες δυνατότητες απασχόλησης και ανέλυσε ποιιά ήταν τα μεγαλύτερα εμπόδια για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης σε αυτούς τους τομείς. Έτσι η εν λόγω δράση στοχεύει αφενός στην προώθηση της εκπόνησης περιφερειακών ή τοπικών στρατηγικών για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης και αφετέρου στη δοκιμαστική δημιουργία συναφών απασχολήσεων μέσω της προώθησης πειραματικών έργων.

Τομείς δράσης

Οι στόχοι που προαναφέρθηκαν εφαρμόζονται σε τομείς προτεραιότητας για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, όσον αφορά τα άτομα (παιδιά, ηλικιωμένοι κ.λ.π.), τις συνθήκες ζωής (αποκατάσταση και εκσυγχρονισμός των κατοικιών, μαζικά μέσα συγκοινωνίας, συναφή εμπορικά καταστήματα σε αγροτικές ζώνες κ.λ.π.) και το περιβάλλον (ανακύκλωση, φυσικές ζώνες, πρόληψη της ρύπανσης κ.λ.π.)

Μελετώνται δύο τρόποι δράσης:

α. Η εκπόνηση υπέρ-τοπικών και τοπικών στρατηγικών που θα στοχεύουν στην ανάπτυξη συναφών απασχολήσεων. Εδώ κυριαρχούν πάλι τρεις άξονες: η διασφάλιση της ζήτησης, δεδομένης της ανάγκης αρχικής δημόσιας υποστήριξης του εμπορεύσιμου προϊόντος, η διασφάλιση της επαγγελματικής φύσης των νέων θέσεων απασχόλησης μέσω δράσεων κατάρτισης και τέλος η διάρθρωση της προσφοράς, ιδιαίτερα με την προοπτική δημιουργίας επιχειρήσεων.

β. Πιλοτικά προγράμματα, που θα επικεντρώνουν στον τελευταίο προαναφερθέντα άξονα (διάρθρωση της προσφοράς) και που θα υποστηρίζουν, για παράδειγμα, είτε την υλοποίηση ειδικευμένων δομών αναζωογόνησης, διαμεσολάβησης, παροχής συμβουλών και υποστήριξης στον οικονομικό τομέα για τις νέες δραστηριότητες, είτε τη διαφοροποίηση των ήδη υπαρχουσών δομών αυτού του τύπου.

Δικαιούχοι φορείς

Εκτός από δικαιολογημένες εξαιρέσεις θα δίνεται προτεραιότητα στις συνεργασίες που αφορούν περιφέρειες με τουλάχιστον 200.000 κατοίκους και οι οποίες θα αποτελούν σύμπραξη περιφερειακών ή/και τοπικών αρχών, αναπτυξιακών φορέων, ενώσεων, ιδρυμάτων και επιχειρήσεων.

Προϋπολογισμός και διάρκεια υλοποίησης

Η συνολική χρηματοδότηση για την περίοδο 1995-1999 ανέρχεται σε 15 εκατ. ECU δηλ. 4,6 δις δρχ. Η κοινοτική συμμετοχή ανά σχέδιο θα κυμαίνεται από 250.000 έως 1.000.000 ECU δηλ. από 75,8 εκατ. έως 303 εκατ. δρχ.. Κάθε δράση θα έχει καταρχήν διάρκεια 24 μηνών.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Η πρόσκληση για υποβολή προτάσεων θα πρέπει να έχει δημοσιευθεί μέχρι το τέλος Σεπτεμβρίου 1995 στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η επιλογή των έργων θα γίνει πιθανότατα τον Μάιο 1996.

Συνεργασία σε πολιτιστικό επίπεδο

Στόχοι

Η συγκεκριμένη δράση αφορά την ανάδειξη και αξιοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς διαμέσου της ανάπτυξης καινοτόμων δράσεων διαπεριφερειακής συνεργασίας σε πολιτιστικό επίπεδο. Οι στόχοι αυτής της δράσης τοποθετούνται στο πλαίσιο της επίτευξης συνοχής διαμέσου της οικονομικής ανάπτυξης, της αποκεντρωμένης διαπεριφερειακής συνεργασίας των δημοσιών ή ιδιωτικών αρχών και της ενεργούς συμμετοχής των περιφερειακών ή τοπικών παραγόντων.

Στην κατάρτιση των πιλοτικών προγραμμάτων συνεργασίας σε πολιτιστικό επίπεδο θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην διατήρηση της ακτινοβολίας της περιφερειακής και τοπικής πολιτιστικής κληρονομιάς, στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στην προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ανέργων και των νέων, στη μεταφορά τεχνογνωσίας καθώς και στην ανταλλαγή εμπειριών.

Τομείς δράσης

Οι επιλέξιμες δράσεις μπορούν να αφορούν:

• την ευρωπαϊκή πολιτιστική κληρονομιά: ιστορική, αρχιτεκτονική (τοποθεσίες αστικού, αρχαιολογικού, στρατιωτικού, θρησκευτικού, ναυτικού κλπ. ενδιαφέροντος), βιομηχανική και τεχνολογική (υφαντουργία, σιδηρουργία κλπ), βιοτεχνική (καλλιτεχνικά και παραδοσιακά επαγγέλματα, τεχνογνωσία, κλπ) ή μουσική.

• Οι πολιτιστικές δραστηριότητες μπορούν να αφορούν: εκδηλώσεις (εκθέσεις, φεστιβάλ κλπ), την ανάπτυξη δικτύων (μουσεία, ωδεία, όπερες, θέατρα κλπ), την παραγωγή πολιτιστικών προϊόντων (μέσα μαζικής ενημέρωσης, εκδόσεις κλπ)

Αυτές οι δράσεις θα πρέπει να προωθούν στο μέγιστο βαθμό τη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφόρησης και της επικοινωνίας.

Δικαιούχοι Φορείς και διάρκεια υλοποίησης

• Οι ΟΤΑ όλων των χωρών-μελών της Ένωσης.

• Ο δημόσιος ή/και ο ιδιωτικός τομέας καθώς και άλλες ενώσεις ή οργανώσεις που δραστηριοποιούνται σε αυτούς τους τομείς.

Τα προγράμματα θα πρέπει να βασίζονται σε συνεργασία ΟΤΑ από τρεις έως έξι διαφορετικές περιφέρειες, ενώ θα πρέπει να προέρχονται και από τουλάχιστον τρία διαφορετικά κράτη-μέλη της Ένωσης. Η διάρκεια των προγραμμάτων θα μπορεί να είναι το ανώτερο δύο χρόνια.

Πειραματικά έργα χωροταξίας

Πλαίσιο

Με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς έγινε ακόμα πιο απαραίτητη η καλύτερη συνεργασία σε θέματα ευρωπαϊκής χωροταξίας για την αποκατάσταση των διαφορών που προέρχονται από την πολυετή ανάπτυξη σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μελέτησε ήδη από το 1989 αυτή την προοπτική εγκαινιάζοντας ένα πρόγραμμα μελετών σχετικών με διεθνικά θέματα, διαπεριφερειακά γεωγραφικά σύνολα και άλλες περιοχές, που οδήγησαν στη δημοσίευση εγγράφων («Ευρώπη 2000" (1991) και «Ευρώπη μετά το 2000" (1994)), τα οποία με τη σειρά τους θα πρέπει να γίνουν σημεία αναφοράς για τους ΟΤΑ των κρατών-μελών. Βασισόμενη σε αυτό το αναλυτικό και ερευνητικό έργο η νέα φάση της δράσης θα επιχειρήσει μία πιο πειραματική προσέγγιση προς το συντονισμό, που θα περιέχει την προώθηση πιλοτικών προγραμμάτων συνεργασίας στον τομέα της χωροταξίας.

Γενικοί στόχοι

Μέσω των πιλοτικών προγραμμάτων συνεργασίας για τη χωροταξία, η Επιτροπή στοχεύει στην επίτευξη των ακόλουθων κυρίως στόχων :

• να ενισχύσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας και να προωθήσει τη διαρκή ανάπτυξη της ευρωπαϊκής επικράτειας δηλαδή την ανάπτυξη που σέβεται το περιβάλλον και ανταποκρίνεται με ισορροπημένο τρόπο στις ανάγκες των περιοχών και των πληθυσμών τους.

• να εφοδιάσει τις αρμόδιες αρχές και τις κοινότητες με ένα εργαλείο που θα τις βοηθήσει στη λήψη των αποφάσεων

• να ενθαρρύνει αυτές τις αρχές στο να λάβουν υπόψη τις αλληλεξαρτήσεις σε θέματα χωροταξίας και να αντιμετωπίσουν ορισμένα προβλήματα μέσω στενής συνεργασίας των κρατών η των ΟΤΑ που ενδιαφέρονται άμεσα

• να αναπτύξει μια συνολική άποψη για την επικράτεια της Ένωσης στο διεθνές πλαίσιο, ενθαρρύνοντας ακόμα και τις τρίτες χώρες να συμβάλουν σε μια αρμονική εξέλιξη.

Για να συμβάλουν καλύτερα στην υλοποίηση αυτών των στόχων, τα έργα θα πρέπει να παρουσιάζουν δύο γενικά χαρακτηριστικά: να έχουν πρωτοποριακή ή παραδειγματική αξία και να μπορούν να επιδείξουν τα θετικά μακροχρόνια αποτελέσματα του χωροταξικού σχεδιασμού.

Τομείς δράσης

Τα πιλοτικά προγράμματα συνεργασίας επικεντρώνονται σε ειδικές ζώνες, όπως οι παράκτιες, οι ορεινές ή αγροτικές, οι λεκάνες των ποταμών κ.α.

Δικαιούχοι Φορείς

Τα προγράμματα θα πρέπει να υποβάλλονται από τους ΟΤΑ ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών. Σε κάθε πρόγραμμα ο επικεφαλής ΟΤΑ θα πρέπει να υποβάλει την πρότασή του με βάση προηγούμενη συμφωνία με τους υπόλοιπους (συν)εταίρους στη δράση. Αυτή η συμφωνία θα πρέπει να περιέχει λεπτομέρειες για το επίπεδο συμμετοχής των εταίρων τόσο από οικονομική άποψη όσο και από την άποψη της εφαρμογής του προγράμματος, καθώς και για το πεδίο δράσης τους στο πλαίσιο των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών για τη χωροταξία.

Προϋπολογισμός και διάρκεια

Η Επιτροπή θα συγχρηματοδοτήσει 10 έως 15 πιλοτικά προγράμματα συνεργασίας, με ποσό από 1 έως 3 εκατ. ECU δηλ. 303-909 εκατ. δρχ. ανά πρόγραμμα. Το συνολικό ποσό χρηματοδότησης αυτών των προγραμμάτων για την περίοδο 1995-99 θα ανέλθει σε 15 έως 20 εκατ. ECU δηλ. 4,6-6,1 δις δρχ.. Η διάρκεια κάθε προγράμματος θα μπορεί να είναι από 1 έως 3 χρόνια.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Το πρόγραμμα πιλοτικών προγραμμάτων συνεργασίας θα είναι το αντικείμενο της πρόσκλησης για υποβολή προτάσεων την οποία θα πρέπει να έχει δημοσιεύσει η Επιτροπή στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι το τέλος του 1995 ή στην αρχή του 1996.

Πιλοτικά προγράμματα για τα αστικά κέντρα

Πλαίσιο

Πολλές αστικές περιοχές ακόμα και ορισμένες που βρίσκονται σε ανεπτυγμένες περιφέρειες αντιμετωπίζουν οξυμένα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα σε συνδυασμό με την υποβάθμιση των συνθηκών ζωής. Κατά την περίοδο 1989-1993 η Κοινότητα προώθησε την εφαρμογή πολιτικών για τα αστικά κέντρα τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο σε ολόκληρη την κοινοτική επικράτεια. Οι γνώσεις που αποκτήθηκαν από αυτή την εμπειρία έκαναν αναγκαία αφενός τη διεύρυνση και αφετέρου τον καλύτερο συντονισμό της δράσης. Έτσι το 1994, αποφασίστηκε η κοινοτική αστική πρωτοβουλία για τις συνοικίες σε κρίση. Κατά τον ίδιο τρόπο, σημαντικό ρόλο καλούνται να παίξουν τα νέα πειραματικά έργα που θα τεθούν σε ισχύ κατά τη διάρκεια της περιόδου 1995-1999.

Γενικοί στόχοι

Τα πιλοτικά προγράμματα για τα αστικά κέντρα έχουν ως βασικό στόχο να ανιχνεύσουν και να πειραματιστούν σε νέες ιδέες για μια καλύτερη αντιμετώπιση των αστικών προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο. Οι τοπικές αρχές πρέπει να επωφεληθούν από τις υπάρχουσες εμπειρίες και να διευρύνουν το πεδίο παρέμβασής τους σε αυτό τον τομέα, καθώς και να αναπτύξουν νέους τομείς δράσης, νέα όργανα χρηματοδότησης και μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση των προβλημάτων. Τα έργα θα θεωρούνται στοιχεία μιας συνολικής στρατηγικής ανάπτυξης των αστικών ζωνών και θα

διασφαλίζεται η διάρκειά τους. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να συγκεντρώνουν τα εξής χαρακτηριστικά :

- την ικανότητα να προσεγγίζουν κοινά προβλήματα σε διαφορετικές πόλεις με παρόμοιες όμως συνθήκες
- τον ανανεωτικό και παραδειγματικό χαρακτήρα των προτεινόμενων λύσεων
- η συνεργασία ανάμεσα στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ως απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση δράσεων και ως κύριο παράγοντα της μεσοπρόθεσμης αυτοχρηματοδότησης τους.

Τομείς δράσης

Αναφέρονται ενδεικτικά ορισμένες επιλέξιμες δράσεις στα πλαίσια αυτού του προγράμματος:

- παρεμβάσεις για τη διόρθωση των αποτελεσμάτων μιας μη ισόρροπης αστικής ανάπτυξης και προώθηση καλύτερου σχεδιασμού στις περιαστικές περιοχές ειδικά στις μεσαίες και μεγάλες πόλεις
- βιώσιμες λύσεις για την οργάνωση της λειτουργίας και των υπηρεσιών των σιδηροδρομικών σταθμών, με στόχο την καλύτερη ικανοποίηση των αναγκών των επιβατών και τη βελτίωση των συνθηκών ζωής του πληθυσμού που διαβιεί στις περιοχές αυτές.
- βιώσιμες λύσεις για τη διαχείριση των χώρων πράσινου στις οικοδομημένες ζώνες, προβλέποντας την ισόρροπη οικονομική χρήση του αστικού χώρου (χώροι για εκδηλώσεις, υπόγειοι χώροι στάθμευσης, καταστήματα)
- βιώσιμες λύσεις για την οικονομική αναζωογόνηση των ιστορικών κέντρων
- οδηγός καλής πρακτικής για τη διατήρηση κτιρίων αρχιτεκτονικού ή κοινωνικού ενδιαφέροντος σε περιοχές που μειονεκτούν λόγω φυσικών συνθηκών (κίνδυνος σεισμών, ορεινές ζώνες)
- βιώσιμες λύσεις για την ολοκληρωμένη επεξεργασία των απορριμμάτων ή για την εκμετάλλευση ανανεώσιμων μορφών ενέργειας στο αστικό πλαίσιο
- επεξεργασία και διαχείριση των ποτάμιων υδάτων με σκοπό κυρίως τη δημιουργία υδρόβιων περιοχών αναψυχής που θα ενσωματώνονται στο αστικό τοπίο
- στρατηγικές προώθησης και αξιολόγησης του πολιτιστικού, γεωγραφικού και ιστορικού δυναμικού των πόλεων μεσαίου μεγέθους
- έργα με στόχο την ανάπλαση των αστικών ζωνών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, τα οποία θα εισαγάγουν νέες δραστηριότητες που συνδέονται με την αποκατάσταση των ζωνών αυτών και την προστασία του περιβάλλοντος

Μπορούν επίσης να επιλεγούν έργα στα οποία θα συμμετέχουν πολλές πόλεις, εφόσον αυτή η συνεργασία θα έχει προστιθέμενη αξία για τη δράση.

Δικαιούχοι Φορείς

Τα προγράμματα αφορούν κυρίως τις τοπικές αρχές πόλεων με τουλάχιστον 100.000 κατοίκους. Μπορούν ωστόσο να συμμετέχουν και μικρότερες πόλεις, εάν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι.

Διάρκεια και προϋπολογισμός

Η διάρκεια των αστικών πιλοτικών προγραμμάτων θα μπορεί να είναι από 1 έως 3 έτη. Η Επιτροπή θα συγχρηματοδοτήσει 20 έως 30 αστικά πιλοτικά προγράμματα με 2 έως 3 εκατ. ECU δηλ. με 606 έως 909 εκατ. δρχ. ανά πρόγραμμα. Ο ενδεικτικός προϋπολογισμός για αυτή τη δράση για την περίοδο 1995-1999 είναι 60 εκατ. ECU δηλ. 18,2 δις δρχ.

Χρονοδιάγραμμα και επαφές

Η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε δημοσιεύσει πρόσκληση για υποβολή προτάσεων στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι το τέλος Οκτωβρίου 1995. Τα προγράμματα θα πρέπει να ξεκινήσουν κατά τη διάρκεια του 1996.

Στον τομέα αυτό, που υπάγονται τα "κοινωνικά" προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει μία μεγάλη σειρά δράσεων και πρωτοβουλιών. Ανάμεσά τους δεσπόζουν καταρχήν οι δύο κοινοτικές πρωτοβουλίες "Απασχόληση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού" και "ADAPT" για την κατάρτιση και την απασχόληση. Βεβαίως παρά τη σημασία τους οι δύο αυτές κοινοτικές πρωτοβουλίες, όπως άλλωστε όλες οι κοινοτικές πρωτοβουλίες, υπάγονται ως προς την επιλογή, το σχεδιασμό και τη διαχείριση, στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Δεν είναι δηλαδή προγράμματα, για τα οποία μπορούν να απευθυνθούν απευθείας στην Κομισιόν οι ΟΤΑ ή άλλοι φορείς. Υπάρχει επίσης μία άλλη σειρά προγραμμάτων για τα οποία υφίσταται αυτή η δυνατότητα της απευθείας υποβολής προτάσεων στις υπηρεσίες της Κομισιόν.

A. Κοινοτικές Πρωτοβουλίες

"Απασχόληση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού" (1994-99)

Η κοινοτική πρωτοβουλία "Απασχόληση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού" αφορά τους τομείς της απασχόλησης και της κατάρτισης και περιλαμβάνει τρεις ειδικότερες πτυχές: τη *Now* σχετικά με δράσεις για την παροχή ίσων ευκαιριών στις γυναίκες στον τομέα της απασχόλησης, τη *Horizon* σχετικά με την ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες στην αγορά εργασίας και τη *Youthstart* σχετικά με δράσεις για την ένταξη στην αγορά εργασίας των νέων που στερούνται βασικών προσόντων ή κατάρτισης.

Συγκεκριμένα η κοινοτική πρωτοβουλία "Απασχόληση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού" αποσκοπεί με τις δράσεις που υποστηρίζει στους τρεις προαναφερθέντες τομείς στην ανάκαμψη της απασχόλησης, στην προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης σε ολόκληρη την Ένωση και στην παροχή ίσων ευκαιριών στις γυναίκες, στα άτομα με ειδικές ανάγκες και στους μειονεκτούντες νέους στην αγορά εργασίας.

Όσον αφορά την πτυχή *Now*, ο στόχος είναι η παροχή ίσων ευκαιριών για τις γυναίκες σε θέματα απασχόλησης, ιδίως σε σχέση με τις δυνατότητες κατάρτισης, πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης με μέλλον και σε θέσεις ανώτερων στελεχών. Όσον αφορά την πτυχή *Horizon*, ο σκοπός είναι να διευκολυνθεί η πρόσβαση στην αγορά εργασίας εκείνων των ατόμων που είναι προς το παρόν αποκλεισμένα ή απομονωμένα από αυτήν ή που ενδέχεται να αποκλειστούν ή απομονωθούν στο μέλλον. Ως τέτοια άτομα λογίζονται οι ανάπηροι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι τοξικομανείς, τα περιθωριοποιημένα άτομα, οι απομονωμένοι ή χωρίς μόνιμη στέγη, οι μετανάστες, οι πρόσφυγες, οι κρατούμενοι και πρώην κρατούμενοι, οι άνεργοι μακράς διάρκειας κλπ.

Όσον αφορά την πτυχή *Youthstart*, ο στόχος είναι η διευκόλυνση της ένταξης στην αγορά εργασίας των νέων κάτω των είκοσι ετών, κυρίως δε εκείνων που δεν έχουν την απαραίτητη κατάρτιση ή επαρκή επαγγελματική εκπαίδευση. Οι επιλέξιμες δράσεις στα πλαίσια αυτής της κοινοτικής πρωτοβουλίας αφορούν: την καλύτερη οργάνωση των συστημάτων κατάρτισης, προσανατολισμού και τοποθέτησης, την ενίσχυση για την κατάρτιση συμβούλων, την υποστήριξη της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και επιχειρήσεων και την ενημέρωση και πληροφόρηση όλων των ενδιαφερομένων φορέων καθώς και του ευρέος κοινού. Για κάθε πτυχή προβλέπονται ειδικότερες δράσεις.

Η κοινοτική πρωτοβουλία "Απασχόληση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού" θα χρηματοδοτηθεί για το σύνολο της περιόδου λειτουργίας της με 1,5 εκατ. ECU δηλ. 424,2 δις δρχ. Οι ενδιαφερόμενοι ΟΤΑ ή φορείς για συμμετοχή σε αυτήν την κοινοτική πρωτοβουλία θα πρέπει να απευθυνθούν στο Υπουργείο Εργασίας που είναι αρμόδιο και για τις τρεις πτυχές NOW, HORIZON και YOUTHSTART : Υπουργείο Εργασίας -Γεν.Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων και

ADAPT (1994-99)

Η κοινοτική πρωτοβουλία ADAPT αφορά επίσης τον τομέα της κατάρτισης και απασχόλησης και έχει σαν στόχους την προσαρμογή των εργαζομένων στις βιομηχανικές μεταβολές, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων διαμέσου της κατάρτισης των εργαζομένων, την πρόληψη της ανεργίας διαμέσου της βελτίωσης των επαγγελματικών προσόντων καθώς και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης και δραστηριοτήτων.

Ως επιλέξιμα μέτρα στα πλαίσια αυτής της κοινοτικής πρωτοβουλίας αναφέρονται ενδεικτικά: δράσεις για την παροχή κατάρτισης, συμβουλών και προσανατολισμού, πρόβλεψη, ανάπτυξη και προώθηση δικτύων και νέων ευκαιριών απασχόλησης, προσαρμογή των δομών και συστήματα υποστήριξης (π.χ. συνεργασία και ανταλλαγές ανάμεσα στις επιχειρήσεις), ενημέρωση, διάδοση και ευαισθητοποίηση. Οι δράσεις αυτές θα πρέπει ωστόσο να είναι καινοτόμες, να έχουν διακρατική διάσταση, να αποσκοπούν στην αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών κατάρτισης καθώς και στη διαφάνειά τους και να προωθούν τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων.

Η κοινοτική πρωτοβουλία ADAPT προβλέπεται να χρηματοδοτηθεί με 1.400 εκατ. ECU δηλ. 424,2 δις δρχ., 400 εκατ. ECU δηλ. 121,2 δις δρχ στις περιφέρειες του στόχου¹, για το σύνολο της περιόδου λειτουργίας της. Οι ενδιαφερόμενοι ΟΤΑ ή φορείς για συμμετοχή σε αυτήν την κοινοτική πρωτοβουλία θα πρέπει να απευθυνθούν στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες που είναι: Υπουργείο Εργασίας -Γεν.Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων και λοιπών Χρηματοδοτήσεων" Δ/ση Πρωτοβουλιών και λοιπών Χρηματοδοτήσεων.

B. Άλλες δυνατότητες

Εκτός των κοινοτικών πρωτοβουλιών υπάρχει στον τομέα των "κοινωνικών" και μία άλλη σειρά προγραμμάτων ή δράσεων, για τα οποία οι ενδιαφερόμενοι ΟΤΑ ή άλλοι φορείς μπορούν, σε αντίθεση με τις κοινοτικές πρωτοβουλίες, να απευθυνθούν απευθείας στις υπηρεσίες της Ένωσης, υποβάλλοντας προτάσεις συμμετοχής. Επίσης υπάρχουν διάφορες δυνατότητες ενημέρωσης και παροχής πληροφοριών σχετικά με θέματα και δράσεις αυτού του τομέα.

POVERTY IV

Το POVERTY IV είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα δράσης, διάρκειας περίπου πεντέμισυ χρόνων, που αποσκοπεί στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της απομόνωσης, στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης των λιγότερων προνομιούχων κοινωνικών ομάδων καθώς και στην προαγωγή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Στοχεύει ειδικότερα στο να συμβάλλει στη λήψη προληπτικών αλλά και θεραπευτικών μέτρων για την αντιμετώπιση των αναγκών των ανθρώπων που αντιμετωπίζουν μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές δυσκολίες. Αυτό θα επιτευχθεί διαμέσου της προώθησης καινοτόμων-πilotικών δράσεων σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Στοχεύει επίσης στην ανάπτυξη ή δημιουργία διεθνών δικτύων συνεργασίας για δράσεις κοινού ενδιαφέροντος καθώς και στη διαπίστωση και δημοσιοποίηση των μηχανισμών κοινωνικού αποκλεισμού διαμέσου π.χ. της πρόκλησης δημόσιου διαλόγου και της ανταλλαγής εμπειριών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι pilotικές δράσεις σε τοπικό επίπεδο θα πρέπει να αναληφθούν με συνεργασία ανάμεσα στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα και να περιλαμβάνουν τον πληθυσμό της επιλέξιμης περιοχής. Οι pilotικές δράσεις σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο θα πρέπει να επικεντρώνονται σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι λιγότερο ευνοημένοι άνθρωποι και να προβλέπουν τη συνεργασία ανάμεσα σε φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Προγράμματα Δημόσιας Υγείας (1995-99)

Τα Προγράμματα Δημόσιας Υγείας αποσκοπούν στην *διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου στον τομέα της προστασίας της υγείας στα κράτη-μέλη*. Οι τομείς δράσης περιλαμβάνουν τον καρκίνο, το AIDS, την τοξικομανία, τη διατροφή, το κάπνισμα και την κατανάλωση αλκοόλ. Οι δράσεις θα πρέπει να αποσκοπούν *στη μεταφορά γνώσεων και εμπειριών, στη δημιουργία δικτύων συνεργασίας και στην ανταλλαγή πληροφοριών με άλλους ΟΤΑ χωρών-μελών της Ένωσης*. Τα προγράμματα δεν θα πρέπει να έχουν στενά τοπικό χαρακτήρα, αλλά θα πρέπει να προωθούν την ενδοκοινοτική συνεργασία ανάμεσα σε περισσότερες χώρες-μέλη.

LEDA

Το LEDA (=Δράσεις για την προώθηση της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο) είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην τόνωση της απασχόλησης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Ο ειδικότερος τομέας δράσης που καλύπτει το πρόγραμμα είναι η *έρευνα και εξέταση στρατηγικών για την προώθηση της απασχόλησης στις περιοχές που πλήττονται από την ανεργία*. Αυτό επιτυγχάνεται με τη σύμπραξη τοπικών και περιφερειακών αρχών από όλη την Ευρώπη με σκοπό την συνεργασία και ανταλλαγή εμπειριών, την ανακάλυψη θετικών ιδεών, τεχνικών και πρακτικών για την προώθηση της απασχόλησης και τη διάδοσή τους σε όλη την Ένωση. Επιλέξιμες δράσεις στα πλαίσια του LEDA είναι η εφαρμογή πιλοτικών προγραμμάτων, η κατάστρωση μεθόδων και τεχνικών για την ανάπτυξη στρατηγικών για την καλύτερη διαμόρφωση της αγοράς εργασίας και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, με αποδέκτες τους τοπικούς φορείς αποφάσεων και τους κοινωνικούς εταίρους. Στα πλαίσια του LEDA λειτουργούν ήδη Γραφεία Τοπικής Ανάπτυξης σε 42 περιοχές της Ένωσης που πλήττονται βαριά από την ανεργία ενώ δραστηριοποιούνται και ομάδες ειδικών για την περιφερειακή ανάπτυξη. Το LEDA απευθύνεται *σε όλους τους ΟΤΑ και περιφερειακές αρχές των χωρών-μελών της Ένωσης, που αντιμετωπίζουν έντονο το πρόβλημα της ανεργίας*.

2.2.4.2. ESSEN (1996-2000)

Αξιοποιώντας τις εμπειρίες που αποκομίστηκαν με το LEDA και στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης των πολιτικών της για την απασχόληση σύμφωνα με τα συμπεράσματα της συνόδου κορυφής του ESSEN η Ένωση προγραμμάτισε την έναρξη ενός νέου προγράμματος δράσης, που πρακτικά διαδέχθηκε το LEDA και άλλα κοινοτικά προγράμματα δράσης για την έρευνα και την πληροφόρηση στον τομέα της απασχόλησης. Το πρόγραμμα αυτό, που φέρει καταρχήν την ονομασία ESSEN, δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε πρωτοβουλίες και ενέργειες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων και της απασχόλησης, ενώ θα περιλαμβάνει γενικά δράσεις έρευνας, μεταφοράς τεχνογνωσίας καθώς και αξιοποίησης των διδαγμάτων του LEDA.

ERGO

Το ERGO είναι ένα *κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας*. Καλύπτει δράσεις για την ανακάλυψη, αξιολόγηση και διάδοση στις χώρες-μέλη δράσεων ή πρακτικών που θα ήταν πολύ αποτελεσματικές στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Το ERGO απευθύνεται *σε φορείς του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα που δραστηριοποιούνται για την καταπολέμηση της απασχόλησης*. Τέτοιοι μπορούν να είναι: εθνικές ή περιφερειακές διοικήσεις, ΟΤΑ, ενώσεις, κέντρα εκπαίδευσης, ενώσεις ανέργων ή

οργανισμοί για την καταπολέμηση της ανεργίας κλπ.

ILE

Το *ILE* (=Πρωτοβουλίες για την Απασχόληση σε Τοπικό επίπεδο) είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα που αποσκοπεί στην ενθάρρυνση και στήριξη των γυναικών για να δημιουργήσουν τη δική τους επιχείρηση ή να προωθήσουν τη δική τους απασχόληση. Το ILE απευθύνεται σε γυναίκες που θέλουν να δημιουργήσουν τη δική τους επιχείρηση καθώς και σε οργανώσεις γυναικών, εμπορικά επιμελητήρια, ΟΤΑ, γραφεία τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης κλπ. Οι δράσεις που καλύπτει το ILE είναι: οικονομική στήριξη σε πρωτοβουλίες γυναικών (συνεργασίες, μικρομεσαίες επιχειρήσεις), δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού δικτύου για την προώθηση και στήριξη πρωτοβουλιών γυναικών στον τομέα της απασχόλησης. Το δίκτυο μπορεί να παρέχει πληροφορίες, συμβουλές και συνδρομή στη δημιουργία επιχειρήσεων, να εκδίδει οδηγούς, να βοηθάει υποψήφιες στην εξασφάλιση δανείων, να συνεργάζεται με εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές για την ανάληψη και προώθηση πρωτοβουλιών, να δημιουργεί συνεργασίες και διεθνικά δίκτυα κλπ.

Τέταρτο μεσοπρόθεσμο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης
για την ισότητα ευκαιριών για γυναίκες και άνδρες
(1996-2000)

Η Ένωση επιδεικνύει έντονο ενδιαφέρον στην προώθηση του θέματος της ισότητας ανάμεσα στους άνδρες και τις γυναίκες. Στα πλαίσια αυτά έχει καταρτίσει και εφαρμόζει το 4ο μεσοπρόθεσμο κοινοτικό πρόγραμμα για την ισότητα ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών για την περίοδο από 1/1/1996 μέχρι τις 31/12/2000. Σκοπός του προγράμματος αυτού είναι η προώθηση του στοιχείου της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εκπόνηση, την εφαρμογή και την παρακολούθηση όλων των πολιτικών, μέτρων και ενεργειών που λαμβάνουν χώρα σε κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Ανάμεσα στις διάφορες δράσεις, μέτρα και ενέργειες που προβλέπει το πρόγραμμα, αυτές που παρουσιάζουν αυξημένο ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ είναι αυτές που σχετίζονται με την ανάπτυξη και προώθηση της συνεργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στα πλαίσια αυτού του προγράμματος δράσης θα στηριχθεί οικονομικά και με άλλους τρόπους η δημιουργία κέντρων για την ισότητα των ευκαιριών σε μία ή περισσότερες περιφέρειες κάθε κράτους-μέλους. Ο στόχος είναι αυτά τα περιφερειακά κέντρα για την ισότητα των ευκαιριών να λειτουργήσουν ως σημεία επαφής και παροχής και ανταλλαγής πληροφόρησης για τις πολιτικές, τα προγράμματα, τα μέτρα και τις ενέργειες που προέρχονται τόσο από τα ευρωπαϊκά όσο και από τα εθνικά, τοπικά ή περιφερειακά θεσμικά όργανα. Η σκέψη είναι επίσης τα κέντρα αυτά να ενταχθούν σε πανευρωπαϊκά δίκτυα. Επίσης στα πλαίσια αυτού του προγράμματος δράσης προβλέπονται και άλλες δράσεις-ενέργειες που παρουσιάζουν μεγάλο ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ και που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο συμμετοχής και οικονομικής συνδρομής.

IRIS

Το πρόγραμμα IRIS είναι ένα κοινοτικό δίκτυο σχετικό με προγράμματα . Η δράση του συνίσταται στη δημιουργία εθνικών και διεθνικών δεσμών ανάμεσα σε προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης για γυναίκες, στη διασφάλιση της συμμετοχής σε αυτά τόσο της βιομηχανίας όσο και των δημόσιων αρχών, στην προώθηση καινοτόμων δράσεων επαγγελματικής εκπαίδευσης, στην

ευαισθητοποίηση και στη διάδοση πληροφοριών.

Το IRIS λειτουργεί με ένα ευρωπαϊκό συντονιστικό γραφείο, μία ομάδα εργασίας που συνεργάζεται με την Κομισιόν και ένα πανευρωπαϊκό δίκτυο οργανώσεων για θέματα επαγγελματικής εκπαίδευσης των γυναικών. Το IRIS απευθύνεται κυρίως σε άνεργες γυναίκες, φορείς επαγγελματικής εκπαίδευσης, οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων αλλά και ΟΤΑ που ενδιαφέρονται είτε να αποκομίσουν πληροφορίες, είτε να διοργανώσουν δράσεις επαγγελματικής εκπαίδευσης για γυναίκες στην περιοχή τους.

MISSOC

Το MISSOC (=Σύστημα για την Αλληλοπληροφόρηση σε σχέση με την Κοινωνική Προστασία) είναι μία κοινοτική δράση που αποσκοπεί στη δημιουργία ενός δικτύου ειδικών για την προώθηση της αλληλοπληροφόρησης σε σχέση με τα συστήματα και τις ρυθμίσεις για την κοινωνική προστασία και βοήθεια στα κράτη-μέλη, ειδικότερα σε θέματα οργάνωσης, χρηματοδότησης, παροχών και προϋποθέσεων. Το MISSOC λειτουργεί με ένα συντονιστικό γραφείο και ένα δίκτυο ανταποκριτών. Απευθύνεται σε εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις, ΟΤΑ, κοινωνικούς εταίρους και ερευνητές.

MISEP

Το MISEP (=Σύστημα Αλληλοπληροφόρησης σχετικά με Πολιτικές Απασχόλησης) είναι ένα κοινοτικό δίκτυο αλληλοπληροφόρησης σχετικά με τις πολιτικές απασχόλησης στα κράτη-μέλη. Η δράση συνίσταται στη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις εθνικές πολιτικές στον τομέα της απασχόλησης, στη διοργάνωση σεμιναρίων καθώς και στη δυνατότητα διάθεσης απαντήσεων και διατύπωσης ερωτήσεων σε μία σειρά σχετικών ζητημάτων. Το MISEP λειτουργεί με μία τεχνική γραμματεία στο Βερολίνο και ένα δίκτυο εθνικών ανταποκριτών. Απευθύνεται δε σε εθνικές κυβερνήσεις και ΟΤΑ καθώς και σε άτομα, οργανώσεις και διοικήσεις που ασχολούνται με την απασχόληση.

Πληροφόρηση, επικοινωνία, πολιτιστικά θέματα, οπτικοακουστικός τομέας

ΚΑΛΕΙΔΟΣΚΟΠΙΟ 2000

Το ΚΑΛΕΙΔΟΣΚΟΠΙΟ είναι ένα κοινοτικό πρόγραμμα, στα πλαίσια του οποίου η Κοινότητα παρέχει τόσο οικονομική όσο και μη οικονομική συνδρομή για μία σειρά καλλιτεχνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων που έχουν σαν στόχο να αναδείξουν τις ευρωπαϊκές πολιτιστικές παραδόσεις και να τονώσουν τη συνεργασία σχετικά με πολιτιστικά προγράμματα δράσης. Οι δραστηριότητες αυτές θα πρέπει να βασίζονται σε συνεργασίες από τουλάχιστον 3 κράτη μέλη. Το πρόγραμμα χρηματοδοτεί κατά κύριο λόγο καινοτόμες πολιτιστικές εκδηλώσεις με ευρωπαϊκή διάσταση, την κινητικότητα και εκπαίδευση ηθοποιών καθώς και την πολιτιστική συνεργασία στα πλαίσια της Κοινότητας.

RAPHAEL

Υπάρχει επίσης μία πρόταση για ένα πενταετές κοινοτικό πρόγραμμα δράσης στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς, το πρόγραμμα RAPHAEL, που θα διαρκέσει μέχρι την 31 Δεκεμβρίου 2000. Οι προτεινόμενοι τομείς είναι:

- η ανάπτυξη και προώθηση της πολιτιστικής κληρονομιάς διαμέσου της ανάπτυξης καλύτερων πρακτικών προστασίας, συντήρησης και διατήρησης,

- η ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας και συνεταιρισμών για την καλύτερη ανταλλαγή εμπειριών,
- η βελτίωση της πρόσβασης του κοινού στην πολιτιστική κληρονομιά και στην παροχή πληροφοριών,
- η ενίσχυση της κινητικότητας των επαγγελματιών και η εκπαίδευση για επαγγελματίες στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς καθώς και η ανάπτυξη δράσεων πολιτιστικής συνεργασίας με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

Αρχιτεκτονική κληρονομιά:

Περιορισμένα κονδύλια διατίθενται στο κοινοτικό πρόγραμμα για την διατήρηση και προώθηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Κοινότητας. Κάθε χρόνο καλύπτεται ένα ιδιαίτερο θέμα. Το θέμα που είχε π.χ. επιλεγεί για το 1995 είναι η συντήρηση θρησκευτικών μνημείων. Αφορούσε κτίρια που απεικονίζουν θρησκευτικές δραστηριότητες και παρουσιάζουν διακεκριμένη θρησκευτική, ιστορική, αρχιτεκτονική, καλλιτεχνική και κοινωνική αξία για τη σπουδαιότητα της Ευρώπης. Δίνεται προτεραιότητα σε προγράμματα και δράσεις που αποσκοπούν στην συντήρηση μνημείων που ακόμα υπηρετούν τον αρχικό σκοπό τους ως τόποι λατρείας. Τα σχετικά μνημεία θα πρέπει να είναι ανοικτά για το κοινό και οι αντίστοιχες δράσεις θα πρέπει να έχουν κατάλληλη οικονομική κάλυψη, ώστε να είναι βέβαιο ότι θα μπορούν να ολοκληρωθούν

Αδελφοποίηση Πόλεων

Υπάρχει ένα μικρό κονδύλι για τη συμβολή στην υλοποίηση προγραμμάτων αδελφοποίησης πόλεων ώστε να βοηθηθούν κάποιες τοπικές κοινωνίες να δραστηριοποιηθούν στα πλαίσια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Προτεραιότητα δίνεται σε δράσεις που συνδέουν μεταξύ τους μικρότερες πόλεις απομακρυσμένων περιφερειών. Η οικονομική ενίσχυση καλύπτει τα έξοδα ταξιδιών, οργάνωσης και διαβίωσης των συμμετεχόντων.

EURATHLON

Το EURATHLON είναι ένα νέο πρόγραμμα που στοχεύει στην ενθάρρυνση εκδηλώσεων, δράσεων και προγραμμάτων αθλητικού περιεχομένου με ευρωπαϊκή όμως διάσταση. Είναι ανοιχτό σε δράσεις που βασίζονται σε συνεργασία συμμετεχόντων από τουλάχιστον τρία κράτη-μέλη, ενώ ευπρόσδεκτη είναι και η συμμετοχή από χώρες που αναμένεται να προσχωρήσουν στην Ένωση καθώς και από χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το πρόγραμμα αυτό απευθύνεται σε δημόσιες αρχές, αθλητικές ομοσπονδίες και άλλους διοργανωτές του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα. Το πρόγραμμα αφορά πρωτίστως προγράμματα ανταλλαγών νεαρών αθλητών και αθλητριών, αλλά καλύπτει επίσης την διοργάνωση σεμιναρίων και προγραμμάτων διεθνούς πληροφόρησης και εκπαίδευσης σχετικά με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για τον αθλητισμό, την εθνική αθλητική νομοθεσία και τις διατάξεις των ομοσπονδιών, τις τεχνικές αθλητικού management κλπ. Οι αθλητικές δραστηριότητες θα πρέπει να στοχεύουν στη βελτίωση των δεσμών ανάμεσα στους πολίτες της Κοινότητας, ειδικά δε τους νέους ανθρώπους, κάτι στο οποίο μπορούν τα σχολεία να παίξουν σημαντικό ρόλο. Επίσης κοινά προγράμματα εκπαίδευσης για αθλητές και άλλους που ασχολούνται ενεργά με τον αθλητισμό θα κάνουν δυνατή την ανταλλαγή εμπειριών.

Πληροφόρηση-επικοινωνία

Στον τομέα αυτό υπάγονται διάφορες δράσεις και δυνατότητες ενημέρωσης σχετικά με κοινοτικά

προγράμματα και άλλες πληροφορίες σε διάφορους τομείς, που δραστηριοποιείται η Ένωση. Αναφορά στις δυνατότητες αυτές γίνεται στους διάφορους επιμέρους τομείς που αφορούν (π.χ. κοινωνικά ή αγροτικός τομέας).

Οπτικοακουστικός τομέας - MEDIA II

Στον οπτικοακουστικό τομέα δεσπόζει το πρόγραμμα MEDIA II. Στόχος του προγράμματος αυτού είναι να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων στο χώρο της Ευρωπαϊκής οπτικοακουστικής βιομηχανίας. Το MEDIA II είναι η συνέχεια του MEDIA I. Έχει διάρκεια 5 ετών (1996-2000) και θα χρηματοδοτηθεί από την Ένωση συνολικά με 310 εκατ. ECU δηλ. 341 δις δρχ. Το πρόγραμμα απευθύνεται σε ευρωπαϊκές εταιρίες, επιχειρήσεις και επαγγελματίες στον τομέα της οπτικοακουστικής βιομηχανίας. Με αυτή την έννοια θα μπορούσε να αφορά τους ΟΤΑ που λειτουργούν δημοτικές επιχειρήσεις ραδιοφωνίας ή/και τηλεόρασης. Αφορά καταρχήν τις 15 χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορούσε όμως να επεκταθεί βάσει συμφωνιών συνεργασίας και σε χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης καθώς και στην Κύπρο και τη Μάλτα. Το πρόγραμμα MEDIA II συγχρηματοδοτεί (γενικά μέχρι το 50% του κόστους) δράσεις σε τρεις τομείς προτεραιότητας στον τομέα της οπτικοακουστικής βιομηχανίας και συγκεκριμένα σε σχέση με

- την εκπαίδευση Ευρωπαίων επαγγελματιών, κυρίως σε θέματα διοίκησης και νέων τεχνολογιών
- την ανάπτυξη παραγωγών για την ευρωπαϊκή και τη διεθνή αγορά
- τη διεθνή διανομή ευρωπαϊκών κινηματογραφικών παραγωγών και οπτικοακουστικών προγραμμάτων

Επιστήμη, έρευνα και ανάπτυξη

Πρόγραμμα Αστικής Δράσης ΕΤΑ για μια "βιώσιμη πόλη"

Ανάμεσα στα διάφορα κοινοτικά ερευνητικά προγράμματα μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ και κυρίως για τους Δήμους θα μπορούσε να παρουσιάζει το πρόγραμμα αστικής δράσης ΕΤΑ "για μια βιώσιμη πόλη". Το πρόγραμμα εντάσσεται στα πλαίσια των κοινοτικών δράσεων Ερευνητικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και δημιουργήθηκε μετά από πρόταση του δικτύου πόλεων που είχε συσταθεί στα πλαίσια του ανάλογου περιεχομένου προγράμματος FAST. Οι βασικοί στόχοι αυτού του ερευνητικού προγράμματος είναι να κατανοηθεί καλύτερα η συμπεριφορά της πόλης ως συστήματος, να προταθούν λύσεις που θα στηρίζονται σε χρήση προηγμένων τεχνολογικών εφαρμογών, να αξιοποιηθεί η πολυμορφία των πόλεων και να ισχυροποιηθούν οι τρέχουσες τοπικές καινοτόμες πρωτοβουλίες με την εφαρμογή ενός κοινοτικού συστήματος αξιολόγησης. Το πρόγραμμα υποδιαιρείται σε πέντε κύριες δράσεις εφαρμογής τεχνολογικών επιλογών που αποσκοπούν συγκεκριμένα:

Πρώτον στην προώθηση της παρέμβασης στο σχέδιο πόλης, ώστε να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της πολιτιστικής και φυλετικής συνύπαρξης, δεύτερον στη δημιουργία συνθηκών που θα μετριάσουν την πίεση που ασκεί η διεθνοποίηση της οικονομίας στις αναπτυξιακές επιλογές της πόλης, ώστε να διαφυλαχθεί η τοπική πολυμορφία και να αξιοποιηθούν οι τοπικοί πόροι και τέλος στην ολοκλήρωση της "Αειφόρου πόλης".

Τηλεπικοινωνίες

Εδώ θα μπορούσε να αναφερθεί ακόμα το δίκτυο *POLIS*, που προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ ευρωπαϊκών πόλεων για θέματα τεχνολογιών οδικής κυκλοφορίας. Στα πλαίσια αυτού του δικτύου πραγματοποιούνται δράσεις τηλεματικής στον τομέα των αστικών μεταφορών με συνολικό κόστος 32 εκατ ECU δηλ. 99 δις δρχ. Έχει επίσης συγκροτηθεί ένα forum χρηστών, που έχει σαν στόχο να φέρει τους χρήστες, δηλ. τις αστικές αρχές, σε επαφή με τους προμηθευτές του συστήματος και τους παρέχοντες υπηρεσίες και να αποτελέσει έτσι τη βάση για την ανταλλαγή πληροφοριών και πείρας σχετικά με τις νέες εφαρμογές της τηλεματικής των μεταφορών.

Αξιοσημείωτη είναι επίσης η πρωτοβουλία 40 περίπου ευρωπαϊκών πόλεων να δημιουργήσουν το δίκτυο συνεργασίας *TELECITIES*, με στόχο την ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών σε θέματα τηλε-δραστηριοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό προωθούνται δράσεις κατά της ανεργίας και του οικονομικού και κοινωνικού αποκλεισμού σε αστικές περιοχές καθώς και τηλεματικές ενέργειες σχετικά με την ποιότητα ζωής και την ασφάλεια ανθρώπων, ιδιοκτησίας και αγαθών των λιγότερο ευνοημένων κατοίκων των αστικών κέντρων. Άλλες εφαρμογές του προγράμματος τηλεματικής με ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ είναι προγράμματα για την εξ αποστάσεως μάθηση (*DELTA*), την υγεία (*AIM*), την ενσωμάτωση των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες (*TIDE*) και τη συλλογή δεδομένων για το περιβάλλον.

Ενέργεια

Η Ένωση χρηματοδοτεί διάφορες δράσεις στον τομέα της ενέργειας που θα μπορούσαν να έχουν ενδιαφέρον για τους ΟΤΑ. Αυτές είναι:

SAVE II

Το SAVE II (=Ειδικές Δράσεις για Μεγαλύτερη Ενεργειακή Αποτελεσματικότητα), που είναι η συνέχεια του SAVE για την περίοδο 1996-2000 αποσκοπεί αφενός στην προαγωγή της ενεργειακής αποτελεσματικότητας και αφετέρου στην εξοικονόμηση ενέργειας μέσω της μείωσης της κατανάλωσης και κυρίως της σπατάλης ενέργειας. Οι στόχοι αυτοί θα επιτευχθούν με τη λήψη τεχνικών, οικονομικών και φορολογικών μέτρων καθώς και με τη προώθηση δράσεων πληροφόρησης.

Ειδικότερα επιλέξιμες δράσεις και τομείς δράσης στα πλαίσια του SAVE II μπορούν να είναι οι εξής:

- Μελέτες και άλλες ενέργειες που αφορούν την εφαρμογή και ολοκλήρωση της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την αποτελεσματικότητα και εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και τον καθορισμό standards αποδοτικότητας στους τομείς της ετικετοποίησης (συνέχιση δράσεων ετικετοποίησης στα πλαίσια της οδηγίας 92/75), των εθελουσιών συμφωνιών (διαπραγματεύσεις με τους κατασκευαστές συσκευών χρήσεως ενέργειας για τη βελτίωση της εξοικονόμησης ενέργειας), του καθορισμού διεθνών standards για την εξοικονόμηση ενέργειας στην τελική χρήση (συνέχιση των διαπραγματεύσεων της Ε.Ε. με τους κατασκευαστές συσκευών χρήσεως ενέργειας για τον καθορισμό διεθνών standards), του καθορισμού κοινοτικών standards για την εξοικονόμηση ενέργειας στην τελική χρήση για την περίπτωση που οι προαναφερθείσες διαπραγματεύσεις θα απέβαιναν άκαρπες, των μελετών για άλλες νομοθετικές ενέργειες.

- Πιλοτικές δράσεις στα πλαίσια δικτύων συνεργασίας, όπως π.χ. δημιουργία διεθνικών δικτύων συνεργασίας στον τομέα των μεταφορών για να διερευνηθεί η ανάπτυξη μεταφορικών συστημάτων που θα εξοικονομούν ενέργεια ή συνεργασία διεθνών ενώσεων αρχιτεκτόνων για την ανάπτυξη μεθόδων που θα εξοικονομούν ενέργεια σε νέα και παλαιά κτίρια κλπ.

- Εξειδικευμένες πιλοτικές δράσεις με αναβάθμιση του στοιχείου της διεθνούς συνεργασίας σε τομείς όπως μόρφωση και εκπαίδευση, μεταφορές, κτίρια, παρακολούθηση και στοχοθέτηση, τελική χρήση του ηλεκτρισμού, ανάπτυξη και διάδοση καινοτόμων χρηματοδοτικών μηχανισμών
- Διάδοση πληροφοριών διαμέσου της ανάπτυξης δικτύων συνεργασίας, κυρίως για την ευαισθητοποίηση των πολιτών ως προς την ανάγκη εξοικονόμησης ενέργειας
- Παρακολούθηση της προόδου στη διαδικασία της εξοικονόμησης ενέργειας τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο
- Εξειδικευμένες δράσεις με σκοπό την επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης ανάμεσα στα κράτη-μέλη ως προς την καθιέρωση και εφαρμογή πολιτικών για την πιο αποτελεσματική διαχείριση της ενέργειας καθώς παρατηρούνται έντονες διαφορές τόσο ανάμεσα στα κράτη-μέλη όσο και ανάμεσα στις επιμέρους περιφέρειες. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται μία σειρά πρωτοβουλιών στα κράτη-μέλη ή περιφέρειες με χαμηλό δείκτη ευαισθητοποίησης σε ενεργειακά ζητήματα. Οι πρωτοβουλίες αυτές μπορούν ενδεικτικά να είναι: δημιουργία δεσμών ανάμεσα σε κράτη-μέλη και περιφέρειες με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών, δημιουργία των αναγκαίων βάσεων δεδομένων, έτσι ώστε οι υπεύθυνοι να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για αποτελεσματικές τοπικές πρωτοβουλίες, συνδρομή για τη δημιουργία τοπικών κέντρων που θα αναλαμβάνουν τοπικές δράσεις για τη διαχείριση της ενέργειας και τα οποία θα έχουν την εξειδίκευση και την τεχνογνωσία για την ανάπτυξη λύσεων σε ενεργειακά ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος
- Συγκεκριμένες δράσεις για τη βελτίωση της ενεργειακής διαχείρισης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η δράση αυτή είναι που συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον στα πλαίσια του SAVE για τους ΟΤΑ. Σκοπός αυτής της δράσης είναι η παροχή βοήθειας σε ΟΤΑ, περιφέρειες και νησιά για τη δημιουργία τοπικών κέντρων ή οργανισμών ενεργειακής διαχείρισης με κύριο ρόλο την εφαρμογή τοπικών και περιφερειακών πολιτικών για τη βέλτιστη χρήση της ενέργειας.

• Πρωτοβουλίες και δράσεις για την καθιέρωση του στόχου της εξοικονόμησης ενέργειας ως ενός βασικού κριτηρίου στα πλαίσια των υπαρχόντων κοινοτικών στρατηγικών προγραμμάτων

Το πρόγραμμα SAVE II θα χρηματοδοτηθεί από την Ένωση με 150 εκατ. ECU δηλ. 45,5 δις δρχ. για την περίοδο 1996-2000.

Οι συγκεκριμένοι τομείς δράσης καθορίζονται κάθε χρόνο. Προτάσεις συμμετοχής μπορούν να υποβάλλονται ανάλογα με τη δράση από εταιρίες-επιχειρήσεις, ερευνητικά κέντρα, ΟΤΑ και άλλους οργανισμούς του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα.

ΤHERMIE II (1995-1998)

Το THERMIE II είναι να κοινοτικό πρόγραμμα που αφορά τον τομέα της ενέργειας. Αποσκοπεί ειδικότερα στην υποστήριξη ενεργειών για τη διαπίστωση της οικονομικής και βιομηχανικής βιωσιμότητας σχεδίων και δράσεων ενεργειακής τεχνολογίας ή τεχνολογιών που δεν έχουν ακόμα εισαχθεί στην αγορά με τις ίδιες οικονομικές συνθήκες. Αποσκοπεί επίσης στην διάδοση πληροφοριών που σχετίζονται με τον τομέα της ενέργειας, στην προώθηση νέων, αντιρρυπαντικών τεχνολογιών και τεχνικών για την παραγωγή και τη χρήση ενέργειας καθώς και για την είσοδό τους στην αγορά.

Απώτερος στόχος του προγράμματος είναι να συμβάλλει στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονται με τη χρήση των ενεργειακών τεχνολογιών, όπως η ορθολογική διαχείριση των πηγών και αποθεμάτων ενέργειας της Κοινότητας, η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης παροχής ενέργειας και η ανάπτυξη των πηγών ενέργειας σε περιφερειακό επίπεδο. Στοχεύει επίσης στη βελτίωση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας, τόσο στον τομέα της ζήτησης όσο και της παροχής, στη διάδοση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στην ενθάρρυνση μίας πιο καθαρής χρήσης του άνθρακα και άλλων στερεών καυσίμων καθώς και στην ορθολογικοποίηση της χρήσης των αποθεμάτων

πετρελαίου και φυσικών αερίων της Κοινότητας.

Επιλέξιμες στα πλαίσια του THERMIE II μπορούν να είναι, ενδεικτικά αναφερόμενες, δράσεις που αποσκοπούν στην προώθηση ή εφαρμογή καινοτόμων τεχνικών, διαδικασιών ή προϊόντων, με ολοκληρωμένο κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, το στάδιο της έρευνας και ανάπτυξης. Αυτό το είδος δράσης αποσκοπεί στο να αποδείξει την τεχνική βιωσιμότητα και τα οικονομικά πλεονεκτήματα νέων τεχνολογιών, εφαρμόζοντάς τις για πρώτη φορά σε ευρεία κλίμακα. Κριτήρια για την επιλογή των δράσεων είναι (ενδεικτικά αναφερόμενα) η ύπαρξη οικονομικού και επιχειρηματικού ρίσκου, η μακροπρόθεσμη διασφάλιση της παροχής ενέργειας στην Ένωση, η διατήρηση των πηγών ενέργειας σε συνδυασμό με την προστασία του περιβάλλοντος, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ενεργειακής βιομηχανίας της Ένωσης καθώς και η συνεργασία εταίρων από τουλάχιστον δύο χώρες-μέλη της Ένωσης.

Οι τομείς δράσης που καλύπτει το THERMIE II είναι οι εξής:

- ορθολογικοποίηση της χρήσης της ενέργειας στην ενεργειακή και στη λοιπή βιομηχανία
- ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, όπως ηλιακή, αιολική και γεωθερμική, ενέργεια από βιομάζα και απορρίμματα, υδροηλεκτρικά έργα μικρής κλίμακας κλπ.
- στερεά καύσιμα

Κάθε δράση μπορεί να χρηματοδοτηθεί μέχρι το 40% του εγκεκριμένου κόστους της. Οι δικαιούχοι δεν θα πρέπει να εξαγάγουν οποιουδήποτε είδους οικονομικό κέρδος ή όφελος από την κοινοτική χρηματοδότηση. Αυτή αποσκοπεί μόνο στην κάλυψη του κόστους της δράσης στο προαναφερθέν ύψος.

Το THERMIE II απευθύνεται κατά κύριο λόγο σε εταιρίες και επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς δράσης που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ωστόσο τίποτε δεν αποκλείει εκ των προτέρων την υποβολή προτάσεων συμμετοχής από ΟΤΑ ή από δημοτικές επιχειρήσεις που έχουν συστήσει οι ΟΤΑ κλπ., εφόσον βεβαίως πληρούν τα απαραίτητα κριτήρια.

ΟΡΕΤ

Το ΟΡΕΤ (=Κέντρα για την Προώθηση των Ενεργειακών Τεχνολογιών) είναι ένα δίκτυο, που λειτουργεί στα πλαίσια του προγράμματος THERMIE και το οποίο ασχολείται με την προώθηση των ενεργειακών τεχνολογιών στην Ευρώπη.

Το ΟΡΕΤ απευθύνεται σε ΟΤΑ, φορείς, επιχειρήσεις αλλά και άτομα που ενδιαφέρονται για πληροφορίες, εξειδικευμένες συμβουλές και γενικότερα βοήθεια σε σχέση με τη ενέργεια, ιδίως δε στους τομείς της εξοικονόμησης και της ανανέωσης της ενέργειας, των στερεών καυσίμων και του πετρελαίου.

Το ΟΡΕΤ βρίσκεται αυτή τη στιγμή σε μεταβατική φάση, καθώς το THERMIE I έχει εκπνεύσει από το 1994 και το THERMIE II θα ξεκινούσε να λειτουργεί από τα μέσα του 1995.

Διαχείριση της ενέργειας σε περιφερειακή και αστική κλίμακα

Στα πλαίσια του έντονου ενδιαφέροντός της για θέματα σχετικά με την ενέργεια η Ένωση χρηματοδοτεί δράσεις για τη διαχείριση της ενέργειας σε τοπική και περιφερειακή κλίμακα. Σκοπός του προγράμματος αυτού είναι η καλύτερη ενεργειακή απόδοση, η αναβάθμιση των τοπικών ενεργειακών πόρων καθώς και η έρευνα των καλύτερων προϋποθέσεων ενεργειακού εφοδιασμού σε επίπεδο περιφερειών και πόλεων, συμβάλλοντας έτσι στην αειφόρο ανάπτυξη. Το πρόγραμμα βασίζεται στη συνεργασία πόλεων και περιφερειών της Ένωσης.

Επιλέξιμες στα πλαίσια αυτού του προγράμματος είναι δράσεις που αποσκοπούν στη στήριξη για τη δημιουργία τοπικών ή περιφερειακών οργάνων, που θα ασκούν αποκλειστική ή δεσπόζουσα δραστηριότητα στον τομέα της διαχείρισης της ενέργειας στο πεδίο δράσης τους. Ειδικότερα θα πρέπει να συμβάλλουν στην κοινοτική ολοκλήρωση σε ζητήματα ενέργειας, υιοθετώντας νέες προσεγγίσεις και ενθαρρύνοντας τις τοπικές αρχές να συνεργαστούν σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, να συμβάλλουν στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, μειώνοντας τις ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες και να συμβάλλουν στη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας και στην άνοδο της ποιότητας ζωής.

Οι προτάσεις για συμμετοχή σε αυτό το πρόγραμμα θα πρέπει να προέρχονται από τοπικές ή περιφερειακές αρχές (ΟΤΑ) χωρών-μελών της Ένωσης ή από οργανισμούς, που σε συνεργασία με αυτές τις αρχές θα πρέπει να έχουν αρμοδιότητες ενεργειακής πολιτικής στα όρια δράσης τους. Θα προτιμούνται οι προτάσεις που βασίζονται σε συνεργασία ΟΤΑ δύο ή περισσότερων χωρών-μελών της Ένωσης.

Με αυτές τις προϋποθέσεις δίνεται προτεραιότητα σε περιφέρειες και πόλεις

- παραμεθόριων περιφερειών
- περιφερειακών, γεωργικών ή νησιωτικών περιοχών
- με σοβαρά προβλήματα στην προστασία του περιβάλλοντος
- με σοβαρά προβλήματα οικονομικού προσανατολισμού

Επίσης δίνεται προτεραιότητα στις προτάσεις, που:

- βασίζονται σε συνεργασία πόλεων και περιφερειών περισσότερων από 2 κρατών-μελών
- περιέχουν μελέτη των κοινωνικο-οικονομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων της διαχείρισης της ενέργειας
- συνδυάζονται με αστικά προγράμματα, που συμβάλλουν στην αειφόρο ανάπτυξη

Στα πλαίσια της λειτουργίας αυτού του προγράμματος έχουν δημιουργηθεί ήδη 28 οργανισμοί σε περιφερειακό ή αστικό επίπεδο. Από την Ελλάδα συμμετέχουν:

- η Νομαρχία Κυκλάδων με τις Βαλεαρίδες Νήσους (Ισπανία): δύο οργανισμοί, 300.000 ECU δηλ. 90.9 εκατ. δρχ.
- ο Δήμος Καλλιθέας με το Δήμο της Loures στη Λισαβόνα: 300.000 ECU
- το Κέντρο Περιφερειακής Ανάπτυξης της Δυτικής Μακεδονίας με την επαρχία του Reggio στην Καλαβρία: 300.000 ECU