

ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΗΜΕΣ

Ο διαγωνισμός της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτει, ως γνωστόν, συνδυασμό συνδυαστικής γνώσης της εξεταστέας ύλης και θεμάτων πολιτικής και οικονομικής επικαιρότητας. Τα Πανεπιστημιακά Φροντιστήρια «ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ» παραθέτοντας χρήσιμα θέματα ανάπτυξης, ενημερώνουν τους υποψηφίους για τη δυνατότητα της κατ' οίκον ανάπτυξης θεμάτων και παραλαβής εμπεριστατωμένων διορθωμένων απαντήσεων.

Επιμέλεια: Αυλίδου Εύα, Ms Politikwissenschaft of Ludwig Maximilian Universitaet

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η διοικητική μεταρρύθμιση αποτελεί πάγιο αίτημα του ελληνικού πολιτικού συστήματος.

α) Αναφερθείτε, εν συντομία, στα στάδια εξέλιξης της ελληνικής ΤΑ

β) Περιγράψτε τα βασικά προβλήματα των ΟΤΑ

Το ελληνικό έθνος-κράτος είναι ενιαίο κι αδιαίρετο, μ' ένα μεγάλο ποσοστό πολιτικού και διοικητικού συγκεντρωτισμού κι έντονα παρεμβατικό κρατικό ρόλο στην οικονομία.

Στο αρθρ. 106,1 του Ελληνικού Συντάγματος κατοχυρώνεται η απόλυτη ευθύνη του κράτους για τη ρύθμιση όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας και της περιφερειακής ανάπτυξης

Η ελληνική περίπτωση είναι χαρακτηριστική της στενής σχέσης που υπάρχει ανάμεσα στο εθνικό κράτος και την έννοια της κυριαρχίας. Η πρώτη εντύπωση που δίνεται προς τα

έξω είναι αυτή του **ισχυρού συγκεντρωτισμού**. Βλέπει κανείς ότι μπορεί οι τοπικοί θεσμοί να διαμορφώνονται εκ νέου, να ξαναοργανώνονται ή και να καταλύονται, η εξουσία και οι υποχρεώσεις τους να περιορίζονται ή να διευρύνονται κατά βούληση.

Στα αρθρ. 101 και 102 του Ελληνικού Συντάγματος, ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) **υπάγονται σαφώς στην κεντρική εξουσία**. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται βάσει του **αποκεντρωτικού συστήματος**. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων. Το κεντρικό κράτος εποπτεύει κι ελέγχει τη νομιμότητα της ΤΑ και φροντίζει να εξασφαλίζει τους αναγκαίους για την εκπλήρωση της αποστολής της πόρους. Τέλος, όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, άρα και αυτοί της ΤΑ, είναι «εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό».

ΣΤΑΔΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΑ

Ο Νόμος του 1833 «περί συστάσεως των Δήμων», οργάνωσε το πρώτο διοικητικό σύστημα. Με το Νόμο αυτό η επικράτεια διαιρέθηκε σε **10 Νομούς**, οι οποίοι υποδιαιρέθηκαν σε 42 Επαρχίες και αυτές σε Δήμους. Ο Δήμος γίνεται η κατώτερη βαθμίδα της ΤΑ

Ο Νόμος ΔΝΖ/1912 «περί Δήμων και Κοινοτήτων» θεμελιώθηκε στην αρχή της διάκρισης του πληθυσμού της χώρας σε αστικό και αγροτικό, γι' αυτό και καθιέρωσε δυο είδη της ΤΑ, τους **Δήμους και τις Κοινότητες**. Τα δυο αυτά είδη εξακολουθούν να εκφράζουν μέχρι σήμερα την ελληνική ΤΑ.

Μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους (1912-1913) με τις εδαφικές αλλαγές και την προσάρτηση νέων εδαφών, δημιουργήθηκαν οι **Γενικές Διοικήσεις** ως ενότητες αποσυγκέντρωσης που συνυπήρχαν με τις Νομαρχίες. Ενώ όμως οι Γενικές Διοικήσεις ήταν **τα πρώτα περιφερειακά όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα** (1929), παγιδεύτηκαν σε συγκρούσεις με το κεντρικό επίπεδο που, τελικά, δεν ξεπεράστηκαν ποτέ.

Το 1955 καταργήθηκαν οι Γενικές Διοικήσεις και εισήχθη η ομοιόμορφη διοικητική οργάνωση με βάση τη **Νομαρχία** ως αποσυγκεντρωμένη διοικητική ενότητα. Η επικράτηση του θεσμού των 54 Νομαρχιών σήμαινε και την επικράτηση του συγκεντρωτισμού σε βάρος της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Οι Νομαρχίες παραμένουν τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών (αποσυγκέντρωση) χωρίς ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα. Ο Νομάρχης έχει γενική αρμοδιότητα για τους επιμέρους τομείς όλων σχεδόν των υπουργείων.

Το σύνταγμα του 1975-1986 εισήγαγε ιδιαίτερα διεξοδικές ρυθμίσεις για την ΤΑ. Συγκεκριμένα, εισήγαγε

- **την έννοια της «λαϊκής κυριαρχίας» σε τοπικό επίπεδο (αρ. 102, 2): «Οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία».**
- **Ένα σημαντικό μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας (χωρίς «επιφύλαξη νόμου»), δηλαδή το ότι η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ (αρ. 102,1).**
- **Τη διαφοροποίηση γενικών και τοπικών υποθέσεων**
- **Την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης**

Τα κρίσιμα θέματα της **κρατικής εποπτείας** και της **οικονομικής αυτοτέλειας** παραμένουν ανοιχτά.

Το 1982 άλλαξε το καθεστώς του Νομάρχη που τίθεται στη διακριτική ευχέρεια της κεντρικής κυβέρνησης. **Διευρύνεται η αντιπροσωπευτικότητα του Νομαρχιακού Συμβουλίου**, αφού αντί για δημόσιους υπάλληλους, το ΝΣ αποτελούν τώρα ο Δήμαρχος της πρωτεύουσας του Νομού, εκπρόσωποι οργανισμών της ΤΑ του Νομού και εκπρόσωποι συνδικαλιστικών, επαγγελματικών, επιστημονικών οργανώσεων και συνεταιρισμών.

Ο Νόμος του 1982 σκόπευε να προετοιμάσει το έδαφος για τη μετάβαση από την αποσυγκέντρωση στην αποκέντρωση. Αλλά ο θεσμός της Νομαρχίας δεν απέκτησε δημοκρατική νομιμοποίηση (απουσία τοπικής εκπροσώπησης). Η ενδογενής αυτή αδυναμία της ελληνικής ΤΑ εκφράστηκε μέσα από την αδυναμία της να υλοποιήσει τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα.

Το 1986 εγκαθιδρύθηκε η **Περιφέρεια** ως μονάδα αποσυγκέντρωσης. Οι 13 Περιφέρειες συνυπάρχουν με τις 54 Νομαρχίες. Επικεφαλής της Περιφέρειας είναι ο **Περιφερειάρχης**. Υπάρχει το **Περιφερειακό Συμβούλιο** ως όργανο σχεδιασμού και συντονισμού της Περιφερειακής ανάπτυξης.

Η ίδρυση της Περιφέρειας ήταν συνέπεια της ανάγκης προγραμματισμού που προέκυψε από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ και της ανικανότητας του Νομού να ανταποκριθεί στην ανάγκη αυτή. Οι Περιφέρειες λειτούργησαν ως κέντρα διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.

Η Περιφέρεια δεν ασκούσε εποπτεία στη Νομαρχία. Και οι δύο εξαρτώνταν από την κεντρική κυβέρνηση. Με αυτήν τη μορφή, η Περιφέρεια λειτούργησε μέχρι το 1994.

Μέχρι το 1994 και παρ' όλη τη συνταγματική πρόβλεψη για πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, υπήρχε μόνον ένα επίπεδο της ΤΑ, ο Νομός που ήταν το βασικό κύτταρο του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού. Ο Νομάρχης ήταν ο εκπρόσωπος του κέντρου και του κυβερνώντος κόμματος στο χώρο της Νομαρχίας.

Το 1994 και μετά από πολύχρονες συζητήσεις και δισταγμούς για το πέρασμα από την αποσυγκέντρωση στην αποκέντρωση, οι Νομαρχίες γίνονται **Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις** (αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ). Ο νέου τύπου **αιρετός** Νομάρχης γίνεται εκτελεστικό όργανο της ΝΑ. Εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι το αποφασιστικό όργανο και ελέγχεται από το Νομάρχη, έχει προγραμματικές, ρυθμιστικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Απέναντι στον αιρετό Νομάρχη δεν υπάρχει κανένας εκπρόσωπος της κεντρικής εξουσίας.

Ο Περιφερειάρχης ασκεί εποπτεία στις ΝΑ, η οποία περιορίζεται σε **έλεγχο νομιμότητας (ριζική αναμόρφωση της κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ)**.

Ο γενικός οργανωτικός κατακερματισμός και η λειτουργική ανεπάρκεια της πρωτοβάθμιας ΤΑ, οδήγησαν στις αναγκαστικές συγχωνεύσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1997 βάσει του **Προγράμματος Ι. Καποδίστριας** (οι αρχικοί 457 Δήμοι και 5.318 Κοινότητες συνενώθηκαν σε 1034 Δήμους). Βασικοί στόχοι του Προγράμματος Καποδίστριας ήταν ο εκσυγχρο-

σμός της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της τοπικής διαχείρισης έτσι ώστε να μπορέσει να ξεπεραστεί η ακραία διάσπαση της τοπικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Ωστόσο, δέκα χρόνια μετά η διοικητική παθολογία μεγεθύνεται. Το αποκεντρωμένο κράτος παραμένει πάγιο αίτημα. Οι απλές διορθωτικές παρεμβάσεις στο ισχύον μοντέλο δεν μπορούν να αποδώσουν. Οι μεγάλοι Δήμοι, με αυξημένη επιχειρησιακή ικανότητα και λειτουργική και οικονομική αυτοδυναμία είναι επιβεβλημένοι.

Στην αντιμετώπιση του προβλήματος αποβλέπει η διοικητική μεταρρύθμιση «**Καλλικράτης**», που προωθεί το Υπουργείο Εσωτερικών. Στόχος της μεταρρύθμισης είναι οι παραπέρα αναδιαρθρώσεις και συνενώσεις των Δήμων (κάτω από 500), να καταργηθούν οι ΝΑ και να θεσμοθετηθεί ο αιρετός Περιφερειάρχης που, ουσιαστικά μετατρέπεται σε τοπικό κυβερνήτη παίρνοντας τις αρμοδιότητες του Νομάρχη και του ΕΣΠΑ.

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν διασφαλίστηκε ποτέ.
- Έλλειψη ενός δίκαιου και ορθολογιστικού συστήματος κατανομής των θεσμοθετημένων πόρων των ΟΤΑ.
- Εξάρτηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.
- Αδιαφορία για την ακίνητη περιουσία των Δήμων
- Συγκεντρωτισμός
- Αναποτελεσματικότητα
- Εξάρτηση των ΟΤΑ από κομματικά κ.ά. συμφέροντα
- Έλλειψη συνείδησης για το ρόλο που μπορούν να παίξουν οι ΟΤΑ για τη δημοκρατία, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.