

Θέμα: Αποκέντρωση και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση

I. Εισαγωγή

1. Βασική επιλογή της πολιτικής των κυβερνήσεων του ΠΑ.ΣΟ.Κ. είναι η ενίσχυση της αποκέντρωσης και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με διαδοχικές νομοθετικές πρωτοβουλίες από το 1993 κατοχυρώθηκαν, κατά σειρά, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας (ν. 2218/1994), συστάθηκαν οι Περιφέρειες ως αποκεντρωμένες οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης (ν. 2503/1997), μεταβιβάστηκαν σε αυτές κρατικές αρμοδιότητες (ν. 2647/1998) και ανασυγκροτήθηκαν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της πρώτης βαθμίδας με το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας» (ν. 2539/1997).

2. Πολλές από τις αρμοδιότητες της κρατικής εξουσίας ασκούνται σήμερα είτε από τις Περιφέρειες είτε από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Η κατανομή τους μεταξύ αφενός της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης και αφετέρου μεταξύ της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει ακόμη αποτυπωθεί ως διάγραμμα. Η διαγραμματική απεικόνισή τους είναι αναγκαία, γιατί θα δώσει καθαρή και πλήρη εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης και θα διευκολύνει το σχεδιασμό μελλοντικών πρωτοβουλιών για τη μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Στη συνέχεια του σημειώματος παρουσιάζονται ορισμένα προβλήματα που συνέχονται με τη λειτουργία των Περιφερειών και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

II. Οι Περιφέρειες

3. Οι Περιφέρειες συγκροτήθηκαν ως οργανωτικές μονάδες με το ν. 2503/1997 και αποτελούν το επίπεδο διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους. Μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης τους έχει μεταβιβασθεί όχι με π.δ. αλλά με το ν. 2647/1998 για να αποφευχθούν καθυστερήσεις. Η ολοκλήρωση της αναδιοργάνωσης των Υπουργείων, ως επιτελικών μονάδων, θα τα απαλλάξει από αρμοδιότητες, οι οποίες μπορεί να μεταβιβάζονται με προεδρικά διατάγματα και να

ασκούνται από τις Περιφέρειες. Το εγχείρημα, παρά το γεγονός ότι αποτελεί σαφή προγραμματική δέσμευση της κυβερνητικής πολιτικής, συναντά προβλήματα ή προκαλεί αντιδράσεις που εδράζονται κυρίως στην απροθυμία των Υπουργείων να χάσουν κι άλλες αρμοδιότητες.

4. Εξάλλου, στις Περιφέρειες έχει ανατεθεί ο έλεγχος της νομιμότητας όλων των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της πρώτης και της δεύτερης βαθμίδας. Ο Συνήγορος του Πολίτη στις ετήσιες Εκθέσεις του έχει εντοπίσει την αδυναμία συχνά των Περιφερειών να ασκήσουν αποτελεσματικά την εν λόγω αρμοδιότητά τους. Το γεγονός οφείλεται εν πολλοίς στην ανεπαρκή στελέχωση των αρμοδίων υπηρεσιών αλλά και «στην έλλειψη διάθεσης εκ μέρους των Γενικών Γραμματέων της Περιφέρειας να ενεργήσουν σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις» και να συνεκτιμήσουν τις επισημάνσεις του Συνηγόρου.

5. Οι Περιφέρειες λειτουργούν παράλληλα και ως μονάδα προγραμματισμού και ανάπτυξης. Καταρτίζουν έτσι και υλοποιούν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά και τα Εθνικά Αναπτυξιακά Προγράμματα. Ως επίπεδο δημοκρατικού προγραμματισμού συνθέτουν επίσης τις προτάσεις και τους αναπτυξιακούς στόχους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Δήμων, ενώ παράλληλα διαχειρίζονται κρίσιμα προγράμματα για την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως είναι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.). Η έλλειψη επαρκούς και εξειδικευμένου προσωπικού φαίνεται ότι αποτελεί και εδώ το βασικό πρόβλημα για την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους.

III. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις

6. Η μετάβαση από τη Νομαρχία, ως μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συντελέστηκε με το ν. 2218/1994. Το προσωπικό που υπηρετούσε στις καταργούμενες διοικητικές μονάδες παρέμεινε μεταβατικά στις νέες με αρνητικές συνέπειες για τη λειτουργία τους. Το πρόβλημα φαίνεται πάντως να αντιμετωπίζεται με τον πρόσφατο ν. 2910/2001.

7. Εξάλλου, οι σχέσεις μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της πρώτης και της δεύτερης βαθμίδας δεν είναι σαφώς οριοθετημένες. Τα προβλήματα εντοπίζονται ιδίως στο επίπεδο του ρόλου τους στο πλαίσιο του δημοκρατικού

προγραμματισμού. Η επίλυσή τους απαιτεί πρωτοβουλίες, οι οποίες ωστόσο δεν κρίνεται ορθό, λόγω των εντάσεων που πιθανόν θα προκαλέσουν, να αναληφθούν τώρα ενόψει των Δημοτικών και Νομαρχιακών εκλογών τον Οκτώβριο του 2001.

8. Αντίθετα, οι σχέσεις μεταξύ Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Περιφέρειας φαίνεται να είναι, καταρχήν, σαφέστερες και καλύτερα οριοθετημένες. Τα προβλήματα που ανακύπτουν μεταξύ τους αφορούν αφενός τον έλεγχο νομιμότητας των Νομαρχών από τους Περιφερειάρχες (βλ. παραπάνω 5) και αφετέρου τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους χωρίς πάντοτε το απαιτούμενο πνεύμα συνεργασίας.

9. Στη δεύτερη περίπτωση παρατηρείται συχνά στην πράξη δύο Νομάρχες, ακόμη και όμορων νομών, να ασκούν κατά τρόπο διαφορετικό την ίδια αρμοδιότητα. Το πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπισθεί με τη διάκριση των αρμοδιοτήτων σε δύο κατηγορίες. Σε όσες από αυτές αντιστοιχούν στη διοίκηση τοπικών υποθέσεων ο οικείος Νομάρχης, στο πλαίσιο της διοικητικής αυτοτέλειας, μπορεί να καθορίζει τον τρόπο άσκησής τους στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας. Αντίθετα, σ' άλλες αρμοδιότητες που αφορούν γενικότερο συμφέρον ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός πρέπει να καθορίζει αναλυτικά και με ενιαίο τρόπο τους όρους άσκησής τους. Έτσι θα αντιμετωπισθούν καλύτερα φαινόμενα αυθαιρεσιών και θα καταστεί αποτελεσματικότερος ο διοικητικός και, στη συνέχεια, ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων του Νομάρχη.

10. Αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων μπορούν, τέλος, να προωθηθούν στο πλαίσιο του σχεδιαζόμενου Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ενίσχυση του προγραμματικού, κατευθυντήριου και ελεγκτικού ρόλου του Νομαρχιακού Συμβουλίου, η αναβάθμιση της συλλογικής εκτελεστικής λειτουργίας και η καθιέρωση διαδικασιών δημοκρατικού ελέγχου τόσο από το Συμβούλιο όσο και από την τοπική κοινωνία συνθέτουν τις βασικές παραμέτρους του εγχειρήματος. Η ολοκλήρωση της επεξεργασίας του Χάρτη και η άμεση προώθησή του στη Βουλή θα μπορούσε, ακόμη και εάν δεν έχει τεθεί σε ισχύ, να αξιοποιηθεί πολιτικά στις Δημοτικές και Νομαρχιακές Εκλογές του επόμενου έτους.

Αθήνα, 13 Ιουλίου 2001

Dis.Γ(2)/XI/Apokentr.doc/13.7.01/p.1-3/τρ(Γ3)