

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα



ΔΕΟ 24 Β ΤΟΜΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΑ 3-4

(ΧΛΕΠΑΣ-ΚΟΥΤΑΛΑΚΗΣ)

(2016)



ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΎΛΗΣ: ΒΙΚΥ ΒΑΡΔΑ

ΑΚΑΔ. ΈΤΟΣ: 2018-2019

Σελίδα 1 από 23

eclass4U
Υπηρεσίες Ψηφιακής Εκπαίδευσης

ΘΕΡΜΟΠΥΛΩΝ 17 Περιστέρι τηλ. 210-5711484, 6945-310630
E-mail: grammateia@eclass4U.gr, info@eclass4U.gr

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑ ΤΟΜΟΥ Β
ΚΑΦΑΛΑΙΟ 3 ΚΑΙ 4 ΑΝΤΙΚΑΤΑΣΤΑΣΗ
ΣΤΟΝ ΤΟΜΟ ΤΟΥ ΕΑΠ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3°

Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Σελίδα 2 από 23

1. Συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό σύστημα

Το σύστημα ενός κράτους μπορεί να είναι συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό. Το κριτήριο διάκρισης των δύο συστημάτων είναι ο τρόπος κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας επί θεμάτων που αφορούν τις περιφέρειες του Κράτους.

Στο **συγκεντρωτικό σύστημα**, οι αποφασιστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων της περιφέρειας ανήκουν σε όργανα που εδρεύουν στο κέντρο. Στο **αποκεντρωτικό σύστημα**, οι αποφασιστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων της περιφέρειας ανήκουν σε όργανα που εδρεύουν σε αυτές.

Στο ελληνικό κράτος ισχύει το αποκεντρωτικό σύστημα. Σύμφωνα με το άρθρο 102 Συντ. " η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται με το αποκεντρωτικό σύστημα".

Σκοπός του συστήματος αυτού είναι:

- α) να καταστήσει τη διοίκηση προσιτή στους πολίτες και
- β) να ενισχύσει την ταχύτητα και αποτελεσματικότητα της.

Ωστόσο, ο συνταγματικός νομοθέτης αποδέχεται και το συγκεντρωτικό σύστημα επί ειδικών αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για αρμοδιότητες που απαιτούν ειδικές γνώσεις και οι οποίες ασκούνται από την κεντρική διοίκηση.

Το αποκεντρωτικό σύστημα είναι σε εναρμόνιση με την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα κεντρικά όργανα διατηρούν μόνο συντονιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες. Για να παρέμβουν τα κεντρικά όργανα στην υλοποίηση των στόχων μιας δραστηριότητας πρέπει να έχουν αδυναμία η αποκεντρωμένη διοίκηση ή η αυτοδιοίκηση, δηλαδή όταν δεν μπορούν αυτές να εκπληρώσουν έναν στόχο τότε μόνο αναλαμβάνει κεντρική διοίκηση.

2. Τι σημαίνει αποκέντρωση με τη στενή και με την ευρεία έννοια της;

Η αποκέντρωση με την ευρεία έννοια περιλαμβάνει μόνο τα κρατικά όργανα της περιφέρειας, τα οποία διορίζονται από την κεντρική διοίκηση και τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση με αυτήν, αφού ανήκουν και αυτά στο νομικό πρόσωπο του Κράτους.

Η έννοια της αποκέντρωσης με τη στενή έννοια βρίσκεται στο Σύνταγμα. Αυτό προκύπτει το γεγονός ότι η αποκέντρωση διαφοροποιείται τόσο από την τοπική αυτοδιοίκηση που κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντ., όσο και από την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση που κατοχυρώνεται στα άρθρα 16 παρ.5 και 103 παρ.6 του Συντάγματος.

3. Ποιες άλλες προσεγγίσεις της έννοιας της Αποκέντρωσης γνωρίζετε;

Εκτός όμως από την παραπάνω διάκριση υπάρχουν και άλλες προσεγγίσεις της έννοιας της αποκέντρωσης: **α)** η διοίκηση μπορεί να οργανωθεί είτε με το σύστημα της συγκέντρωσης υπό την ευρεία έννοια είτε με το σύστημα της αποσυγκέντρωσης. Στην περίπτωση της συγκέντρωσης υπό την ευρεία έννοια η διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους και μπορεί να προσλάβει δύο μορφές: εκείνης της συγκέντρωσης με την στενή έννοια, όπου η διοίκηση ασκείται από τα κεντρικά όργανα και εκείνης της αποκέντρωσης όπου η διοίκηση ασκείται από τα περιφερειακά όργανα. Στην περίπτωση της αποσυγκέντρωσης η διοίκηση ασκείται από αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

β) Η δεύτερη προσέγγιση της έννοιας της αποκέντρωσης, αναδεικνύει ως βασικό στοιχείο, εκείνο της ιεραρχικής εξάρτησης των οργάνων διοίκησης μεταξύ τους. Όταν δηλαδή απουσιάζει το στοιχείο της ιεραρχικής εξάρτησης τότε έχουμε αποκέντρωση ενώ όταν ενυπάρχει το στοιχείο της ιεραρχικής εξάρτησης, τότε έχουμε συγκέντρωση.

4. Ποια είναι τα κύρια χαρακτηριστικά του αποκεντρωτικού συστήματος;

Χαρακτηριστικά του ισχύοντος στη χώρα μας αποκεντρωτικού συστήματος είναι: **i)** η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, **ii)** η άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας από τα περιφερειακά όργανα και **iii)** η ιεραρχική σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των περιφερειακών οργάνων. Στην συνέχεια θα αναλύσουμε τα παραπάνω χαρακτηριστικά:

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

- i) Η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων προϋποθέτει την γεωγραφική διαίρεση της επικράτειας. Το εδαφικό κριτήριο, επιβεβαιώνει την γνήσια μορφή αποκέντρωσης και προσδιορίζει το κύκλο των υποθέσεων που είναι αρμόδια να χειριστούν τα περιφερειακά όργανα. Κριτήρια της παραπάνω γεωγραφικής διαίρεσης, σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος, είναι οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της χώρας. Τα κριτήρια αυτά αφορούν αποκλειστικά στην διοικητική αποκέντρωση, και δεν είναι υποχρεωτικό να εφαρμοσθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης δεν είναι αναγκαίο να συντρέχουν μεταξύ τους.
- ii) Για να πληρωθεί η προϋπόθεση της αποκέντρωσης δεν απαιτείται απλά άσκηση αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά όργανα για υποθέσεις της περιφέρειάς τους, αλλά άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Δηλαδή τα όργανα αυτά δεν θα πρέπει απλά να ασκούν αρμοδιότητες συμβουλευτικού ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα αλλά να ασκούν αποφασιστικές. Οι αποφασιστικές αυτές αρμοδιότητες δεν πρέπει να τελούν υπό την έγκριση των κεντρικών οργάνων αλλά να υπόκεινται μόνον σε έλεγχο νομιμότητας. Παράλληλα για να εξασφαλιστεί πραγματική και προηγμένη αποκέντρωση δεν αρκεί οι αρμοδιότητες να είναι απλά αποφασιστικές. Πρέπει παράλληλα να είναι και αποκλειστικές, δηλαδή να μην είναι συντρέχουσες με όργανα της κεντρικής διοίκησης. Πρέπει να είναι γενικές και όχι ειδικές. Οι γενικές αρμοδιότητες παρέχουν εκτεταμένη και ουσιαστική αποκέντρωση.
- iii) Οι αποκεντρωμένες διοικητικές περιφέρειες, δεν έχουν δική τους νομική προσωπικότητα αλλά εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Τα αποκεντρωμένα περιφερειακά όργανα εντάσσονται στην ιεραρχία του νομικού προσώπου του κράτους.

Τέλος η μορφή ιεραρχικής οργάνωσης μπορεί να είναι οριζόντια ή κάθετη. Στην περίπτωση της οριζόντιας ιεραρχικής οργάνωσης η κυβέρνηση διορίζει σε κάθε διοικητική περιφέρεια ένα όργανο που την εκπροσωπεί για το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. Η ιεραρχική οργάνωση : α) αμβλύνει την ακαμψία της κάθετης ιεραρχίας με τον περιορισμό των βαθμίδων ιεραρχίας, β) δεν συμβαδίζει με την εξειδίκευση των υποθέσεων αλλά συνδέεται με ένα δίκτυο κέντρων λήψης αποφάσεων γενικής

Σελίδα 5 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

αρμοδιότητας. Στην περίπτωση της κάθετης ιεραρχικής οργάνωσης κάθε Υπουργείο διαιρεί την επικράτεια σε περιφέρειες ανάλογα με τις ανάγκες του, στις οποίες εγκαθιστά διευθύνσεις (π.χ. Περιφερειακή Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης).

Στη βάση της παραπάνω διάκρισης τα περιφερειακά όργανα, διακρίνονται σε όργανα γενικής αρμοδιότητας και σε όργανα ειδικής αρμοδιότητας.

5. Τι γνωρίζετε για τον θεσμό της Αποκεντρωμένης Περιφερειακής Διοίκησης;

Όπως αναφέρθηκε η αποκεντρωμένη διοίκηση έχει γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί υποθέσεων που συνδέονται με συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια. Παραμένει, ωστόσο, ένα σημαντικό σημείο τριβής μεταξύ κεντρικής διοίκησης, περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, ο προσδιορισμός των «υποθέσεων της περιφέρειας» για τις οποίες κάνει λόγο το άρθρο 101 παρ. 3 του Συντάγματος. Τόσο από τις υποθέσεις της κεντρικής κρατικής διοίκησης όσο και τις υποθέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης τοπικές υποθέσεις) που αναφέρονται στο επόμενο άρθρο (102); Ο συνταγματικός νομοθέτης θέλοντας να επιλύσει το ζήτημα αυτό αναφέρει στο άρθρο 101 παρ. 3 ότι νόμος θα καθορίσει ποιες αρμοδιότητες θα ασκεί η κεντρική διοίκηση και ποιες η περιφερειακή. Μέχρι, ωστόσο, την ψήφιση του σχετικού νόμου, προκειμένου να προστατευτούν οι αρμοδιότητες της περιφερειακής διοίκησης, το άρθρο 118 παρ. 3 του Συντάγματος αναφέρει ότι είναι δυνατή η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην περιφερειακή αλλά όχι το αντίθετο.

Όσον αφορά την διάκριση μεταξύ περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων η αντιμετώπιση των σχετικών συγκρούσεων ακολούθησε μία δαιδαλώδη πορεία. Με την καθιέρωση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, το 1994, περιήλθαν σε αυτές οι αρμοδιότητες της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου καθώς και όλες οι αρμοδιότητες που είχαν οι νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες.

Η νομολογία του Σ.τ.Ε. που επακολούθησε αποκατέστησε αυτήν την έλλειψη ισορροπίας. Έτσι έγινε δεκτή η διάκριση μεταξύ αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης και αρμοδιοτήτων για τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου. Οι πρώτες συνδέονται με την γενική κρατική πολιτική, εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον (το οποίο είναι υπέρτερο των τοπικών συμφερόντων) και ασκούνται από την αποκεντρωμένη διοίκηση. Αντίθετα από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ασκούνται αρμοδιότητες που αναφέρονται σε τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου. Η διάκριση αυτή έγινε περισσότερο ευκρινής από την σχετική νομοθεσία που όριζε ότι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ασκούσε τις

Σελίδα 6 από 23

αρμοδιότητες που είχαν οι νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες πριν από την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, εκείνες που έχουν περιέλθει στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

6. Τι γνωρίζετε για την οργάνωση των νέων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων;

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», η ανασυγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη ενότητα της περιφέρειας, συνδυάστηκε με την αναδιοργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης σε ευρύτερα γεωγραφικά όρια. Προς την κατεύθυνση αυτή συνέτειναν τα νέα δεδομένα και οι νέες σχέσεις που δημιουργούσαν τα υφιστάμενα και προγραμματιζόμενα δίκτυα υποδομών αλλά και το σύστημα πόλων και αξόνων ανάπτυξης της χώρας. Έτσι, στη θέση των τ έως 13 Διοικητικών Περιφερειών (όπου συγκροτήθηκαν δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ) σχηματίστηκαν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Ειδικότερα, με το άρθρο 6 του Ν. 3852/2010 προβλέφθηκε ότι συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους οι εξής Αποκεντρωμένες Διοικήσεις:

- i. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα.
- ii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα.
- iii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα.
- iv. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα.
- v. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.
- vi. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.
- vii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

Με τις επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις εξασφαλίζονται ισχυρές διοικητικές ενότητες στην περιφέρεια και αποκεντρώνεται περισσότερο η κρατική λειτουργία. Η κρατική διοίκηση αναλαμβάνει μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων που θα παρέχονται πιο κοντά στον πολίτη. Εξασφαλίζεται καλύτερος συντονισμός του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο.

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

Η βασική οργανωτική δομή της αποκεντρωμένης περιφέρειας κάτω από το Γενικό Γραμματέα περιλαμβάνει τις εξής μονάδες:

- α) Γραφείο Γενικού Γραμματέα
- β) Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας
- γ) Γενική Διεύθυνση Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής
- δ) Γενική Διεύθυνση Δασών και Αγροτικών Υποθέσεων
- ε) Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας
- στ) Αυτοτελές Τμήμα Π.Α.Μ. – Π.Σ.Ε.Α.
- ζ) Αυτοτελές Τμήμα Εκπαίδευσης
- η) Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου

7. Ποιες είναι οι κυριότερες αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων;

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις εξακολουθούν να ασκούν σειρά αρμοδιοτήτων, που ανήκαν προηγουμένως στις κρατικές Περιφέρειες, περιλαμβανομένων και εκείνων των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους. Ωστόσο, αρκετές αρμοδιότητες που ανήκαν προηγουμένως στις κρατικές Περιφέρειες μεταφέρθηκαν από τον «Καλλικράτη» στο νέο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, δηλ. στις αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες. Οι εν λόγω αρμοδιότητες που ανήκουν πλέον στους ΟΤΑ δεύτερου βαθμού αφορούν, κυρίως τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την εκτέλεση έργων.

Από την άλλη πλευρά, οι νέες αποκεντρωμένες διοικήσεις ανέλαβαν και αρμοδιότητες που ασκούνταν, μέχρι πρότινος, από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Πρόκειται κυρίως για αρμοδιότητες που ακολούθησαν νομολογιακά πορίσματα του Συμβουλίου του Επικρατείας και επικεντρώνονται στην προστασία της δημόσιας περιουσίας, στη διαχείριση και αξιοποίηση των δασικών προϊόντων και γενικότερα στην δασοπολιτική επιτήρηση επί των δημοσίων δασοπονιών, περιλαμβανόμενης και της ανάπτυξης της ιδιωτικής δασοπονίας. Επίσης, πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις γενικότερου χαρακτήρα, θέματα ελέγχου κυκλοφορίας φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων καθώς και ζητήματα, που αφορούν στις εγγραφές, μεταβολές, διαγραφές και μετεγγραφές στα Μητρώα Αρρένων, κατά την κείμενη νομοθεσία. Επίσης, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι πλέον αρμόδια για την εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων και κατασκευών, κατόπιν έκδοσης σχετικής απόφασης από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία του δήμου.

Σελίδα 8 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

Από τις υπόλοιπες αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων διοικήσεων, αξίζει να αναφερθούν ειδικότερα οι εξής:

1. Ο καθορισμός χρήσης γης για παραχώρηση ακινήτων για κοινωφελείς σκοπούς,
2. Η έκδοση απόφασης για άρση απαγόρευσης δικαιοπραξιών λατομικού ή μεταλλευτικού περιεχομένου σε παραμεθόριες περιοχές, καθώς και η έκδοση απόφασης για την απόκτηση μεταλλευτικών δικαιωμάτων επί αδειών μεταλλευτικών ερευνών σε παραμεθόριες περιοχές.
3. Η έκδοση απόφασης για την παραχώρηση ερευνητικών γεωτρήσεων του ΙΓΜΕ προς εκμετάλλευση σε δήμους.
4. Η έγκριση διενέργειας μεταλλευτικών και λατομικών εργασιών εντός δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων
5. Η παραχώρηση αλυκών του Δημοσίου στους δήμους
6. Η έγκριση γενικών πολεοδομικών σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και των Σχεδίων Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) και η κύρωση πράξης εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης,
7. Η παραχώρηση χρήσης χώρων της Ζώνης Λιμένα σε μεταλλευτικές επιχειρήσεις.
8. Η παραχώρηση ζωνών κατάληψης των εγγειοβελτιωτικών έργων για διαχείριση και εκμετάλλευση.
9. Η έγκριση σημειακών – εντοπισμένων τροποποιήσεων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των χρήσεων και όρων δόμησης αυτών, σε Ο.Τ. επί του Βασικού Οδικού Δικτύου των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης,
10. Η διάκριση και κατάταξη σε κατηγορίες οικισμών με πληθυσμό μικρότερο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4°

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

8. Ποια είναι η έννοια και ποια τα χαρακτηριστικά της Αυτοδιοίκησης;

Η οργάνωση της κεντρικής και της περιφερειακής διοίκησης δεν αρκεί για την εκπλήρωση της αποστολής του κράτους. Οι παραπάνω τρόποι οργάνωσης αν και συμβάλλουν στην διοικητική ενότητα και την ομοιόμορφη άσκηση της διοίκησης, ωστόσο, δεν μπορούν να ανταποκριθούν στην ιδιαιτερότητα αναγκών, συμφερόντων ή υποθέσεων, η διαχείριση των οποίων απαιτεί μία διαφοροποιημένη διοίκηση. Το κενό αυτό καλύπτει ο θεσμός της αυτοδιοίκησης που ανταποκρίνεται στις τοπικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες του σύγχρονου κράτους. Με τον όρο αυτοδιοίκηση εννοούμε την σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης εκτός του νομικού προσώπου του κράτους, οι οποίες αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και διεξάγουν ορισμένο κύκλο διοικητικών υποθέσεων.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική και σε καθ' ύλην. Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για υποθέσεις που συνδέονται με ορισμένη γεωγραφική περιοχή.

Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης είναι σύνθετο και περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές όψεις: **α) την διοικητική, β) την πολιτική και γ) την τεχνική.**

Σύμφωνα με την διοικητική όψη της αυτοδιοίκησης, δίνεται έμφαση στην κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων και στην σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κράτους και αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Τα θέματα που συνδέονται με αυτή την όψη της αυτοδιοίκησης αφορούν την έννοια της αυτοτέλειας των οργανισμών και τις σχέσεις εποπτείας που οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαμορφώνουν με το νομικό πρόσωπο του κράτους.

Σύμφωνα με την πολιτική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στον τρόπο ανάδειξης των οργάνων διοίκησης του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Όσο περισσότερο δημοκρατικός είναι, τόσο περισσότερη αυτοδιοίκηση έχουμε. Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι έντονος ο δημοκρατικός χαρακτήρας του θεσμού λόγω του αιρετού χαρακτήρα ανάδειξης των οργάνων της. Το ίδιο και στην περίπτωση των νομικών προσώπων σωματειακού χαρακτήρα με τα νομικά πρόσωπα ιδρυματικού που δεν περιλαμβάνουν ισχυρά χαρακτηριστικά αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα, τέλος, με την τεχνική όψη της αυτοδιοίκησης δίδεται έμφαση στο διαρθρωτικό σχήμα που διαμορφώνει το κράτος με την δημιουργία αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Η τελευταία αυτή όψη

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

της αυτοδιοίκησης αντιστοιχεί περισσότερο στην καθ' ύλην αυτοδιοίκηση που συνιστά περισσότερο μία τεχνική εκπληρώσεως των σκοπών του κράτους παρά ένα θεσμό πολιτικής σημασίας .

Η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, η οποία είναι διακριτή από την νομική προσωπικότητα του κράτους, εγγυάται την ύπαρξη τριών στοιχείων: **α) της διοικητικής αυτοτέλειας υποθέσεων, β) της διοικητικής αυτοτέλειας οργάνων και γ) της δημοσιονομικής αυτοτέλειας.**

Σύμφωνα με το πρώτο στοιχείο (διοικητική αυτοτέλεια υποθέσεων) το νομικό πρόσωπο διοικεί πληθυσμό ή με ορισμένο αντικείμενο. Οι διοικητικές πράξεις που αφορούν στις υποθέσεις υπάγονται σε έλεγχο διοικητικής εποπτείας εκ μέρους της διοίκησης και όχι σε ιεραρχικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός είναι ήπιος και συνίσταται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο που είναι αυστηρός και περιλαμβάνει όχι μόνο έλεγχο νομιμότητας αλλά και σκοπιμότητας. Σύμφωνα με το δεύτερο στοιχείο (**διοικητική αυτοτέλεια οργάνων**) τα όργανα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δεν έχουν ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κρατικής διοίκησης, αλλά υπόκεινται στην διοικητική εποπτεία αυτών. Σύμφωνα, τέλος, με το τρίτο στοιχείο (**δημοσιονομική αυτοτέλεια**) ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός έχει την δυνατότητα να διαχειρίζεται περιουσιακά στοιχεία και να εξευρίσκει χρηματικούς πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής του.

Τα αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα έχουν αποσπασθεί από τον κορμό του κράτους. Παράλληλα, ωστόσο, πρέπει να διατηρηθεί η ενιαία οργανωτική μορφή του κράτους αλλά και η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Τους στόχους αυτούς εξυπηρετεί η **διοικητική εποπτεία**, η οποία αν και συνιστά περιορισμό της αυτοδιοίκησης : α) εξασφαλίζει την ενότητα των στόχων και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, β) συμβάλλει στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, γ) ελέγχει την τήρηση της νομοθεσίας και δ) προλαμβάνει και καταστέλλει καταστάσεις που είναι αντίθετες προς το δημόσιο συμφέρον.

9.Τι είναι η αυτονομία σε σχέση με την έννοια της Αυτοδιοίκησης ;

Αναφορικά με την έννοια της αυτονομίας, πρέπει να σημειωθεί ότι είναι διαφορετική από εκείνη της αυτοδιοίκησης. Η αυτονομία προϋποθέτει την εξουσία των διοικούντων οργάνων να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό δεν υφίσταται σχέση εποπτείας μεταξύ του αυτόνομου οργανισμού και του κράτους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτονομίας αποτελεί το ομοσπονδιακό σύστημα οργάνωσης του κράτους στο πλαίσιο του οποίου: α) οι ομόσπονδες πολιτείες δεν έχουν μόνο διοικητικές αλλά νομοθετικές και δικαστικές αρμοδιότητες, β) δεν τελούν υπό την εποπτεία του κράτους

Σελίδα 11 από 23

και γ) τα δικαιώματά τους ορίζονται υπό του Συντάγματος και δεν μπορούν να αυξηθούν ή να μειωθούν. Την εξουσία αυτή δεν διαθέτουν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί οι οποίοι διοικούν υποθέσεις της αρμοδιότητάς τους υπό την εποπτεία των κρατικών οργάνων.

10. Τι σημαίνει Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού ;

Δήμοι

Στην τοπική αυτοδιοίκηση α΄ βαθμού ανήκουν οι δήμοι, οι οποίοι διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Η λειτουργία τους διέπεται κυρίως από το νόμο 3852/2010 «Καλλικράτης» καθώς και από τον Κώδικα Δήμων (Ν. 3463/2006) όπως ισχύουν σήμερα. Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις. Η έννοια των τοπικών υποθέσεων, όπως έχει αναφερθεί (βλ. Κεφάλαιο 3) προσεγγίζεται με δυσχέρεια. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει απόλυτο κριτήριο διάκρισης μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων, ακολουθείται η κατά περίπτωση προσέγγιση. Σε αυτό έχει συμβάλει και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο νόμος του «Καλλικράτη» προβαίνει σε μια ενδεικτική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων για τις οποίες έχουν αρμοδιότητες οι δήμοι. Αυτές διακρίνονται στους εξής τομείς: α) Ανάπτυξης, β) Περιβάλλοντος, γ) Ποιότητας Ζωής, δ) Απασχόλησης, ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στ) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, ζ) Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, στ) Πολιτικής Προστασίας (άρθρα 75 Ν. 3463/2006 και 94 Ν. 3852/2010).

Εκτός όμως από την άσκηση αρμοδιοτήτων επί των τοπικών υποθέσεων οι δήμοι ασκούν σε τοπικό επίπεδο αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα (π.χ. τήρηση δημοτολογίου, ληξιαρχικών βιβλίων, οργάνωση των εκλογών, χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου και τέλεση αυτού κλπ). Με το νόμο «Καλλικράτης», έγιναν και τα πρώτα βήματα προς την κατεύθυνση της διαφοροποιημένης κατανομής αρμοδιοτήτων σε ειδικότερες κατηγορίες δήμων. Έτσι, καθιερώθηκαν ιδιαίτερες διατάξεις για τους ορεινούς και, αντίστοιχα, τους νησιωτικούς δήμους. Οι νησιωτικοί δήμοι επρόκειτο να αναλάβουν επιπλέον αρμοδιότητες, οι οποίες σε άλλες περιπτώσεις ανήκουν στην περιφέρεια, προκειμένου να προσφέρονται στους κατοίκους των νησιών υπηρεσίες στους εξής : α) Γεωργία, Κτηνοτροφία και Αλιεία, β) Φυσικοί Πόροι, Ενέργεια και Βιομηχανία, γ) Απασχόληση, Εμπόριο και Τουρισμός, δ) Μεταφορές και

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

Επικοινωνίες, ε) Έργων, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Προστασίας Περιβάλλοντος. Ωστόσο, ενόψει της έλλειψης πόρων και των προβλημάτων στελέχωσης λόγω της κρίσης, η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων έχει ανασταλεί με το Ν. 4147/2013 (άρθρο 1 παρ. 1) .

Ο Νόμος «Καλλικράτης» εισήγαγε και τον θεσμό της διοικητικής υποστήριξης (άρθρο 95) προς μικρούς και με περιορισμένες δυνατότητες δήμους. Σύμφωνα με αυτόν, αναλαμβάνουν οι μεγαλύτεροι δήμοι, οι οποίοι είναι πρωτεύουσες των νομών ή δήμοι στους οποίους λειτουργούσαν αποκεντρωμένες υπηρεσίες (Επαρχείου, Πολεοδομίας κλπ.) των κατηργημένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, κάποιες απαιτητικές αρμοδιότητες (πολεοδομικές εφαρμογές, καταβολή προνομιακών επιδομάτων, τεχνικές υπηρεσίες και επίβλεψη-παραλαβή έργων) για λογαριασμό των μικρότερων δήμων που εμπίπτουν στην πρώην διοικητική περιφέρεια της νομαρχίας ή άλλης αποκεντρωμένης υπηρεσίας.

11. Τι γνωρίζετε για τις Δημοτικές Αρχές και Όργανα ;

Η νομοθεσία προβλέπει ότι εκλέγονται κάθε πέντε (5) χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία (άρθρο 9, παρ.1, Ν.3852/2010) ο δήμαρχος και οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και οι εκπρόσωποι των τοπικών κοινοτήτων. Η εκλογή στα εν λόγω αξιώματα από τις εκλογές του 2014, γίνεται την ίδια ημέρα διενέργειας της ψηφοφορίας για την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στα ίδια εκλογικά τμήματα, με τις ίδιες εφορευτικές επιτροπές, τους ίδιους αντιπροσώπους της δικαστικής αρχής και τους ίδιους εφόρους αντιπροσώπων.

Οι «δημοτικές αρχές» ορίζονται από τον ίδιο το νόμο (άρθρο 7 Ν. 3852/2010) που προβλέπει ότι ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο. Οι δήμοι έχουν όμως και άλλα όργανα, όπως τους αντιδημάρχους, την επιτροπή διαβούλευσης, το συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, το συμβούλιο ένταξης μεταναστών, τα όργανα των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων κ.ά.

Ο Δήμαρχος (άρθρο 58 παρ. 1 Ν. 3852/2010) προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Οι Αντιδήμαρχοι είναι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλη ή/και κατά τόπο. Οι κατά τόπον αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων (τέως δήμων). Ο αριθμός των αντιδημάρχων εξαρτάται από

Σελίδα 13 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

τον πληθυσμό αλλά και από την προέλευση των δήμων από συνένωση και κλιμακώνεται από μόλις 1 έως και 10 αντιδημάρχους.

Σε όλους τους δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο συνιστάται Εκτελεστική Επιτροπή, στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος ως πρόεδρος και οι αντιδήμαρχοι. Η εκτελεστική επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης.

Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί το βασικό όργανο του δήμου και περιλαμβάνει δεκατρία (13) έως σαράντα εννέα (49) μέλη, ανάλογα με το πληθυσμιακό μέγεθος του εκάστοτε Δήμου. Η θητεία του είναι πενταετής, όμως το Προεδρείο του εκλέγεται για θητεία δύομισι ετών κι έτσι ανανεώνεται μια φορά κατά τη διάρκεια της δημοτικής θητείας. Ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου προέρχεται από τους δημοτικούς συμβούλους του επιτυχόντος στις εκλογές συνδυασμού (δηλ. του συνδυασμού με επικεφαλής το δήμαρχο που εξελέγη τελικώς). Το Δημοτικό Συμβούλιο έχει γενική αρμοδιότητα να αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το Δήμο και δεν ανήκουν στις αρμοδιότητες των άλλων οργάνων του δήμου που απαριθμούνται περιοριστικά στις σχετικές διατάξεις ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε στην επιτροπή ποιότητας ζωής (άρθρο 65 παρ. 6 Ν.3852/2010) ή σε συμβούλιο δημοτικής κοινότητας (83 παρ. 9) ή σε συμβούλιο τοπικής κοινότητας (84 παρ. 6). Το Δημοτικό Συμβούλιο διατηρεί πάντοτε το δικαίωμα να συζητεί και να παρέχει κατευθύνσεις προς τα υπόλοιπα όργανα του Δήμου επί θεμάτων γενικού ενδιαφέροντος, καθώς επίσης και επί θεμάτων, που σχετίζονται γενικότερα με τη διοίκηση του Δήμου, την οικονομική του πορεία και την εν γένει λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημοτικών επιχειρήσεων.

Η Οικονομική Επιτροπή εκλέγεται για θητεία δύομιση ετών από το δημοτικό συμβούλιο μεταξύ των μελών της και έχει ως πρόεδρο τον Δήμαρχο ή τον Αντιδήμαρχο που ορίζεται από αυτόν και, ανάλογα με τον συνολικό αριθμό των δημοτικών συμβούλων, από 6-10 μέλη.

Στους δήμους άνω των 10.000 κατοίκων, συστήνεται Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η οποία είναι «αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο άσκησης αρμοδιοτήτων του Δήμου που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής, την χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 73 Ν.3852/2010).

Στους Δήμους με πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων συγκροτείται Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76), με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

των δύο τρίτων (2/3) των μελών του Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης είναι όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες και έχει θητεία που δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη.

Στους Δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης, η θητεία του οποίου ακολουθεί την θητεία των δημοτικών αρχών. Πρόκειται για όργανο «εσωτερικού ελέγχου», καταπολέμησης της κακοδιοίκησης στο δήμο, διασφάλισης της αμεροληψίας και διαμεσολάβησης μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών και των πολιτών.

Το συμβούλιο ένταξης μεταναστών (άρθρο 78 Ν. 3852/2010), αποτελείται από 5-11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Μέλη της είναι δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον δήμο, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός του δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών.

Εκτός από σημαντικό αριθμό νέων οργάνων που καθιέρωσε, ο νόμος «Καλλικράτης» δημιούργησε κι ένα εκτεταμένο σύστημα εσωτερικών γεωγραφικών υποδιαιρέσεων των δήμων με όργανα «δημοτικής αποκέντρωσης». Έτσι, τα δημοτικά διαμερίσματα στα οποία υποδιαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων (Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πειραιώς, Περιστερίου, Ηρακλείου, Λαρίσης κλπ.) μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες. Επιπλέον, οι γεωγραφικές περιφέρειες δήμων και κοινοτήτων που έχουν καταργηθεί χαρακτηρίζονται ως τοπικές κοινότητες εφόσον έχουν πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους και ως σε δημοτικές κοινότητες εφόσον έχουν μεγαλύτερο πληθυσμό.

12. Τι σημαίνει Διοικητική Εποπτεία ;

Η κρατική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται συνταγματικά (άρθρο 102, Παρ. 4 Συντ.) και περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας. Ο θεσμός της κρατικής εποπτείας είναι πολύ σημαντικός για τη διατήρηση της ενότητας του κράτους, την ομοιόμορφη εφαρμογή των νόμων και, βέβαια, για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι αρχές εποπτείας μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά τους δήμους σε θέματα ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας, ενώ μπορούν να λειτουργήσουν και ως ένα είδος φίλτρου, μέσω του οποίου ελαχιστοποιείται κατά το δυνατόν ο αριθμός των δημοτικών υποθέσεων που καταλήγουν προς επίλυση στην υπερφορτωμένη διοικητική δικαιοσύνη.

Ο Νόμος «Καλλικράτης» (Άρθρο 214) προέβλεπε αρχικά τη δημιουργία μιας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας με επτά Ελεγκτές Νομιμότητας με θητεία που θα ήταν πρόσωπα υψηλών προσόντων και θα ήταν προϊστάμενοι αντίστοιχων περιφερειακών υπηρεσιών που θα στελεχώνονταν

Σελίδα 15 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

με εξειδικευμένο προσωπικό. Ωστόσο, μέχρι σήμερα αυτή η ειδική υπηρεσία δεν έχει καταστεί δυνατόν να δημιουργηθεί εξαιτίας της έλλειψης πόρων, αλλά και της απουσίας πολιτικής βούλησης για την ενεργοποίησή της. Προσωρινά λοιπόν (από το 2011), οι αρμοδιότητες εποπτείας ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Υπηρεσίες του (άρθρο 238 Ν. 3852/2010).

Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων του δήμου διαβιβάζονται στον Γ. Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για έλεγχο νομιμότητας, εφόσον αφορούν ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, την αγορά και εκποίηση ακινήτων, την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων ή τη σύναψη δανείων.

Ο Γενικός Γραμματέας έχει την δυνατότητα να ελέγχει αυτεπάγγελα κάθε απόφαση των οργάνων καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου των επιχειρήσεων του δήμου (εξαιρουμένων των ανωνύμων εταιριών η τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχει την πλειοψηφία), επίσης και εντός προθεσμίας δύο μηνών να εκδίδει ακυρωτική απόφαση. εφόσον συντρέχουν λόγοι νομιμότητας.

Επιπλέον, κάθε πρόσωπο με έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει την απόφαση ενός οργάνου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου του δήμου και των συνδέσμων δήμων, με την κατάθεση εντός 15 ημερών ειδικής διοικητικής απόφαση του τελευταίου μπορεί να προσβληθεί σε διάστημα ενός μηνός.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι η διοικητική εποπτεία, εκτός από τη δυνατότητα ακύρωσης των σχετικών πράξεων, περιλαμβάνει και την επιβολή των ποινών της αργίας και της έκπτωσης σε αιρετά όργανα δήμων, , μετά από αιτιολογημένη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

13. Με ποιόν τρόπο γίνεται ο Έλεγχος Δαπανών;

Το άρθρο 98 παρ. 1α του Συντάγματος προβλέπει τον έλεγχο των δαπανών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατόπιν σχετικής νομοθετικής ρύθμισης. Στο πλαίσιο αυτό, με σχετικά προεδρικά διατάγματα είχαν υπαχθεί το 1997 στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι Δήμοι Αθηνών, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, ενώ το 2001 οι Δήμοι Περιστερίου και Ηλιούπολης. Επιπλέον, το ελεγκτικό συνέδριο ελέγχει όλες τις συμβάσεις των δήμων και των νομικών τους προσώπων με χρηματικό αντικείμενο άνω των 200.000 Ευρώ.

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

Από το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δήμων και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Ν. 3463/2006.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται, ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσοτέρων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των αναπαποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων. Αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο, είναι ο ίδιος Επίτροπος, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των υπόχρεων φορέων. Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι (6) μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα.

14. Τι γνωρίζετε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Β΄ Βαθμού ;

Ο Ν 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επαναθεμελιώνει το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συγκρότηση 13 αιρετών Περιφερειών. Οι νέες περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα οποία προέρχονται από τη συνένωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες καταργούνται. Η χωρική ενότητα των νέων οργανισμών περιλαμβάνει τις εδαφικές περιφέρειες των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, από τις 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα 19 επαρχεία, δηλαδή ένα σύνολο 76 διοικητικών ενοτήτων, μετεξελίσσονται σε αιρετές περιφέρειες σε αριθμό αντίστοιχο των προϋφιστάμενων 13 κρατικών περιφερειών.

Η θεμελίωση της Περιφέρειας ως δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης:

Σελίδα 17 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

- διασφαλίζει την αντιστοίχιση του θεσμού στις νέες λειτουργικές κλίμακες που έχουν δημιουργηθεί, μετά την ολοκλήρωση νέων δικτύων μεταφορών και άλλων υποδομών, με βάση τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις των τελευταίων ετών, οι οποίες έχουν μεταβάλει την οικονομική και κοινωνική γεωγραφία της χώρας.
- οδηγεί, επιπλέον, σε οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση δυνάμεων, τηρεί δηλαδή, όρους απαραίτητους για την αποφασιστική βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της.
- εξασφαλίζει την απαραίτητη κλίμακα ώστε να αναλάβει σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες.
- επιτρέπει τη μεταβίβαση και πρόσθετων αρμοδιοτήτων που ασκούνταν από τις κρατικές Περιφέρειες, με αποτέλεσμα να μειωθούν έτσι τα επίπεδα και η πολυπλοκότητα άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών, προς όφελος του πολίτη, της Πολιτείας, αλλά και της οικονομίας.

Όπως και στη πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, οι Περιφέρειες έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις περιφερειακού επιπέδου.

15. Ποιες είναι οι βασικότερες Περιφερειακές Αρχές και Όργανα ;

Ο Περιφερειάρχης, ο Αντιπεριφερειάρχης, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή, η Οικονομική Επιτροπή, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης. Οι αρμοδιότητες των αιρετών αυτών οργάνων αναλύονται παρακάτω σύμφωνα με το Ν.3852/2010

1. Περιφερειάρχης (άρθρο 159)

Ο περιφερειάρχης προασπίζει το δημόσιο συμφέρον, κατευθύνει την υλοποίηση του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης, εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, της εκτελεστικής επιτροπής και της οικονομικής επιτροπής, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της. Αποτελεί επίσης το περιφερειακό όργανο που διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της περιφέρειας και αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η περιφέρεια και παρουσιάζει τον προϋπολογισμό της περιφέρειας στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής. Συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, υπαλλήλους της περιφέρειας, υπάλληλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της περιφέρειας, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Σελίδα 18 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

2. Αντιπεριφερειάρχες (άρθρο 160)

Τον περιφερειάρχη επικουρούν οι αντιπεριφερειάρχες που εκλέγονται άμεσα σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα της Περιφέρειας (πρώην Νομοί) καθώς και τρεις (3) έως έξι (6) επιπλέον αντιπεριφερειάρχες, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση του περιφερειάρχη.

3. Περιφερειακό Συμβούλιο (άρθρο 163)

Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο και είναι αρμόδιο ιδίως για :

- α) την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας, β) την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία, γ) την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, , δ) την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, ε) την απαλλοτρίωση ακινήτων, στ) την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, ζ) την αγορά, παραχώρηση χρήσης, μίσθωση και εκμίσθωση κινητών και ακινήτων, η) τη σύναψη δανείων, θ) το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών ι) την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της περιφέρειας.

4. Εκτελεστική Επιτροπή (άρθρο 174)

Η Εκτελεστική Επιτροπή, είναι το συλλογικό επιχειρησιακό - εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες.

5. Οικονομική Επιτροπή (άρθρο 175)

Η οικονομική επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση σχεδίου του προϋπολογισμού της περιφέρειας και την εισήγησή του στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση. Είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και την υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο. Είναι αρμόδια για τη μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων, τον καθορισμό των όρων τους και την υποβολή της σχετικής εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο, ενώ στις αρμοδιότητες της εμπίπτει επίσης η κατάρτιση των όρων, η σύνταξη των διακηρύξεων, η διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, καθώς και η συγκρότηση των ειδικών επιτροπών διεξαγωγής και αξιολόγησης από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους της περιφέρειας ή δημόσιους υπαλλήλους.

6. Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 178)

Στην Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης συμμετέχουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τους επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων, οι δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ.. Το περιφερειακό αυτό όργανο ασκεί τις εξής σημαντικές αρμοδιότητες:

α) Εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο σχετικά με τις βασικές

αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας.

β) Γνωμοδοτεί ως προς θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος,

που παραπέμπονται σε αυτή από το περιφερειακό συμβούλιο ή τον περιφερειάρχη.

γ) Εξετάζει τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφέρειας και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.

15. Τι γνωρίζετε για την Διοικητική εποπτεία στους ΟΤΑ;

Το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (άρθρο 102 παρ. 4 Συντάγματος). Ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας αποτελεί το νευραλγικό σημείο επαφής μεταξύ του Κράτους και των αιρετών Περιφερειών (ΟΤΑ β' βαθμού), εξασφαλίζοντας την ομοιόμορφη εφαρμογή των νόμων και συνάδοντας με την έννοια του κράτους δικαίου. Παράλληλα εξασφαλίζεται η μείωση των περιφερειακών υποθέσεων οι οποίες καταλήγουν προς διευθέτηση στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

Με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης»), με την οποία συστάθηκαν οι Περιφέρειες, ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέφθηκε η ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αρμόδιας για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Περιφερειών καθώς και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων (άρθρα 214 επ.). Προϊστάμενος της υπηρεσίας αυτής θα είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος θα διορίζεται με πενταετή θητεία και θα διαθέτει υψηλά προσόντα. Παράλληλα προβλέπεται η στελέχωσή τους με εξειδικευμένο

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

προσωπικό. Οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες της χώρας μας δεν έχουν επιτρέψει ακόμη τη σύσταση αυτών των υπηρεσιών. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας (υποχρεωτικός και αυτεπάγγελτος, σύμφωνα με τα άρθρα 225 και 226 του Ν. 3852/2010) των πράξεων των Περιφερειών, ασκείται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ενώ παράλληλα αποφαινεται και επί των προσφυγών κατά αποφάσεων των οργάνων τους (άρθρο 227 Ν. 3852/2010).

Ειδικότερα, προβλέπεται υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών οι οποίες αφορούν: ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, την αγορά και εκποίηση ακινήτων, την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, τη σύναψη δανείων, τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των επιχειρήσεων των Περιφερειών, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, που αφορούν: αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και λήψη δανείων.

Περαιτέρω, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των επιχειρήσεών τους, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί. Ακόμη, οι Περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και οι επιχειρήσεις τους, υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από τον Γενικό Γραμματέα με σκοπό την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των προαναφερόμενων οργάνων.

Ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί να επιβάλλει, στους Περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες και περιφερειακούς συμβούλους, με σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από δικαστές, τις πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι

Σελίδα 21 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

μηνών και της έκπτωσης, εάν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια ή εάν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις (άρθρα 233 & 234 Ν.3852/2010).

16. Τι γνωρίζετε για την Καθ' ύλην (Ειδική) Αυτοδιοίκηση ;

Χαρακτηριστικά της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης

Οι πολλαπλές αποστολές του σύγχρονου κράτους οδήγησαν στη σύσταση νομικών προσώπων προκειμένου να εκπληρωθούν λειτουργικές ιδιαιτερότητές του. Με τον τρόπο αυτό καθιερώθηκε η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση δημοσίων υποθέσεων, η οποία συμβάλλει στον καταμερισμό των έργων της διοικητικής λειτουργίας και θεραπεύει ειδικές ανάγκες της πολιτειακής και κοινωνικής ζωής. Επιπλέον παρέχει καλύτερη οργανωτική δομή, πληρέστερα οικονομικά μέσα και μεγαλύτερη ανεξαρτησία για την πραγματοποίηση ενός ειδικού έργου. Ο αριθμός των παραπάνω νομικών προσώπων υπολογίζεται σε χιλιάδες με αποτέλεσμα να παρατηρείται το φαινόμενο από την μία πλευρά να συρρικνώνεται ο δημόσιος τομέας (λόγω των αποκρατικοποιήσεων) και από την άλλη πλευρά να αυξάνεται ο αριθμός των δημόσιων νομικών προσώπων που λειτουργούν εκτός του νομικού προσώπου του κράτους.

Το Σύνταγμα, με εξαίρεση την αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. δεν κατοχυρώνει την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, σε ορισμένα άρθρα του κάνει σχετική μνεία αντιδιαστέλλοντας τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης από τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (56 παρ. 1, 98, παρ.1,ζ, 103 παρ. 6, 104). Κατά συνέπεια η λειτουργία των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) ρυθμίζεται από τον κοινό νομοθέτη. Στο πλαίσιο αυτό τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδρύονται με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο και ασκούν δημόσια εξουσία με βάση τον κανόνα της ειδικότητας, δηλαδή με βάση μία δότη από τον νομοθέτη και σαφώς προσδιορισμένη αρμοδιότητα. Η κατάργησή τους γίνεται με τον ίδιο τρόπο ή αυτοδίκαια λόγω παρέλευσης ορισμένου χρόνου που προβλέπεται στην συστατική τους πράξη. Τα χαρακτηριστικά τους έχουν ως εξής:

α) διοικητική αυτοτέλεια: το νομικό πρόσωπο διοικείται από ένα συλλογικό όργανο (Δ.Σ.) που έχει γενική αρμοδιότητα και ένα μονομελές όργανο (Διευθυντής, Γενικός Διευθυντής) που είναι αρμόδιο για την διεύθυνση των εργασιών του οργανισμού,

β) δημοσιονομική αυτοτέλεια: το νομικό πρόσωπο έχει δικό του προϋπολογισμό, τον οποίο διαχειρίζεται για την πραγματοποίηση των σκοπών του. Οι πόροι του προέρχονται από ειδικά τέλη,

Σελίδα 22 από 23

Επιμέλεια: Βίκυ Βάρδα

εισφορές, δικαιώματα, μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων του κράτους, κρατικές επιχορηγήσεις, δάνεια κλπ.

γ) διοικητική εποπτεία: η εποπτεία του κράτους είναι εξειδικευμένη λόγω της τεχνοκρατικής αποστολής του δημόσιου νομικού προσώπου. Ο βαθμός και η διαδικασία άσκησης της μπορεί να ποικίλουν ανάλογα με την μορφή του (Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ.) και το είδος των δραστηριοτήτων του. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται από συνταγματικές διατάξεις, όπως ισχύει στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των Α.Ε.Ι.

Άλλες μορφές καθ' ύλην αυτοδιοίκησης :

- i) Δημόσιες εταιρείες (π.χ. Εθνική Βιομηχανία Φαρμάκων).
- ii) Παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας
- iii) Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας.
- iv) Επιχειρήσεις μεικτής οικονομίας.
- v) Μεικτά ή διφυή νομικά πρόσωπα.
- vi) Εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα.