

# Οργάνωση του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο υπερνομαρχίας

της ΑΦΡΟΔΙΤΗΣ ΚΑΡΙΜΑΛΗ

Άμεση εκλογή περιφερειάρχη και περιφερειακού συμβουλίου, μητροπολιτική διακυβέρνηση και ειδικές διοικητικές δομές σε νησιωτικές και ηπειρωτικές περιοχές είναι οι βασικές προτάσεις μελέτης του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημοσίου Δικαίου και της ΕΝΑΕ

**Η** ενίσχυση του μοντέλου της υπερνομαρχίας καθώς και η άμεση εκλογή Περιφερειάρχη και Περιφερειακού συμβουλίου, είναι μεταξύ άλλων οι βασικές προτάσεις που περιλαμβάνονται σε μελέτη της Ένωσης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ελλάδας (ΕΝΑΕ), δεδομένου ότι το επόμενο διάστημα θα τεθεί στο τραπέζι του διαλόγου, μεταξύ κυβέρνησης και Αυτοδιοίκησης, η νέα διοικητική δομή της χώρας. Επιπλέον, στις προτάσεις εντάσσεται η θεσμοθέτηση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη καθώς και η υιοθέτηση ειδικών διοικητικών δομών και λειτουργιών για τις νησιωτικές και "ηπειρωτικές" περιοχές της χώρας, με τρόπο τέτοιο, ώστε να αντιμετωπίζονται ξεχωριστά οι ιδιαιτερότητες του κάθε τόπου. Οι συγκεκριμένες προτάσεις περιλαμβάνονται σε μελέτη του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημοσίου Δικαίου "Οργάνωση και λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" την οποία παρουσίασε η ΕΝΑΕ, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για την Αυτοδιοίκηση που πραγματοποιήθηκε στις 17 και 18 Ιουνίου, στον Ο.Λ.Π. Πειραιά. Η μελέτη η οποία αποτελεί κείμενο προς συζήτηση της ερευνητικής ομάδας, καταθέτει

μία σειρά προτάσεων εν όψει του νέου θεσμικού πλαισίου για τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, οι προτάσεις που παρουσιάζει η ερευνητική ομάδα, στηρίζονται σε μια σειρά αρχών βάσει των οποίων ενισχύεται και αναβαθμίζεται ο θεσμός. Οι αλλαγές -όπως επισημαίνεται στη μελέτη- έχουν στόχο την ενίσχυση του ρόλου των νομαρχιών έτσι ώστε ο θεσμός να βαδίζει παράλληλα με τους θεσμούς του κράτους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση θα αντικαταστήσει την κρατική εξουσία ή το αντίθετο. Στην κατεύθυνση αυτή η μελέτη, κρίνει απαραίτητη την αναμόρφωση του οργανωτικού σχήματος και των λειτουργιών της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης με στόχο τη διοικητική και πολιτική αποτελεσματικότητα.

#### Το μοντέλο της υπερνομαρχίας

Συγκεκριμένα, προτείνεται να διερευνηθεί η δυνατότητα περαιτέρω αξιοποίησης του μοντέλου της υπερνομαρχίας και να μελετηθούν ως πιθανές επιλογές : Η άμεση εκλογή Περιφερειάρχη και Περιφερειακού Συμβουλίου, η έμμεση εκλογή Προεδρείου του Συμβουλίου (με υποχρεωτική εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης), η εφαρ-

μογή αναλογικότερου εκλογικού συστήματος (όχι τα 3/5 αλλά η πλειονότητα των εδρών στον επιτυχόντα συνδυασμό ή έστω τα 4/7).

Επιπλέον προτείνεται η αναγνώριση των "παρατάξεων" στο Περιφερειακό Συμβούλιο, η καθιέρωση πενταετούς θητείας για τα όργανα των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, η αναβάθμιση του ρόλου του Περιφερειακού Συμβουλίου (έλεγχος, διαβούλευση), με την καθιέρωση διαδικασιών ανάλογων με αυτών που ισχύουν στο Κοινοβούλιο.

Επίσης η μελέτη προτείνει την καθιέρωση θεματικών Επιτροπών του Συμβουλίου, καθώς και την καθιέρωση συλλογικού εκτελεστικού οργάνου με βοηθούς Περιφερειάρχες, οι οποίοι θα είναι σύμβουλοι και θα τους ορίζει ο αιρετός Περιφερειάρχης καθώς και οι νομάρχες.

Υπογραμμίζεται πως σε ότι αφορά στις αρμοδιότητες των νέων ΟΤΑ, η μελέτη προτείνει να γίνει ενδεικτική αποτύπωση των σημαντικότερων από αυτών στο νέο Κώδικα, στην κατεύθυνση της ανάλυσης αρμοδιοτήτων υψηλής διοίκησης και όχι απλά εκτελεστικής μορφής.

Στόχος, όπως επισημαίνεται, θα πρέπει να είναι η δυνατότητα άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων από ΟΤΑ, σε όποιες περιπτώσεις αυτές μπορούν να ασκηθούν ορθολογικότερα και οικονομικότερα, μέσω της Αυτοδιοίκησης. Τονίζεται επίσης πως το νέο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει, τουλάχιστον σε γενικές γραμμές, να αντιμετωπίσει και ορισμένα ζητήματα που αφορούν στη χρηματοδότηση του νέου θεσμού και του αναπτυξιακού του ρόλου.

Έτσι πέρα από την καθιέρωση του αναπτυξιακού πόρου (ποσοστό επί του ΦΠΑ) προτείνεται να εξεταστεί η ριζική αναμόρφωση των οικονομικών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, για άντληση νέων εσόδων, την εποχή αυτή μάλιστα που ο θεσμός ανασυγκροτείται σε υψηλότερο επίπεδο. Επιπλέον διαγράφονται νέες προοπτικές, με την καθιέρωση των τοπικών εσόδων στο αναθεωρημένο Σύνταγμα της χώρας.

Επιπροσθέτως η μελέτη, καθιστά σαφές ότι η διάρθρωση και ανάπτυξη των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι παράλληλη αλλά και ανεξάρτητη από εκείνη



των θεσμών του κράτους.

Για το λόγο αυτό, διευκρινίζεται πως η δημιουργία θεσμών και επιπέδων Αυτοδιοίκησης δεν σημαίνει αυτόματα εξαφάνιση του κράτους και αυτόματη εκχώρηση των αρμοδιοτήτων του. Χωρίς αυτό να σημαίνει όμως ότι η παρουσία του κράτους στην περιφέρεια θα είναι τόσο ισχυρή ώστε να ακυρώνεται στην πράξη η ανάπτυξη αυτοδιοικητικών θεσμών.

Όπως ορίζει η μελέτη, το κράτος πρέπει να υπηρετεί τους σκοπούς του στην περιφέρεια με τα δικά του όργανα, πρέπει επίσης να ασκεί εποπτεία όπως το Σύνταγμα επιτάσσει επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο όμως της άσκησης της διοικητικής του εξουσίας. Και αυτό γιατί, όπως σημειώνει, δε βρίσκεται σε θέση πολιτικής αντιπαλότητας με τους ΟΤΑ, αλλά σε σχέση αρμονίας και συνεργασίας για την προώθηση του κοινού σκοπού, που είναι η ανάπτυξη των κρατικών δραστηριοτήτων και η εξυπηρέτηση των πολιτών.

### Οι θεσμοί πολλών επιπέδων προάγουν τη δημοκρατία

Ουσιαστικά το νέο θεσμικό πλαίσιο θα στηρίζεται στη θέση ότι η προώθηση θεσμών πολλών επιπέδων με δημοκρατική - εκλογική προέλευση προάγει τη δημοκρατία, τη δημοκρατική συνείδηση των πολιτών, και απαλύνει τα πολιτικά ήθη εκμηδενίζοντας τα πολιτικά πάθη. Σε μια δημοκρατία πολλών επιπέδων, όπου το κάθε επίπεδο άσκησης της δημοκρατίας είναι σχεδιασμένο έτσι ώστε να είναι σημαντικό, όλα τα πολιτικά κόμματα είναι συγχρόνως υπεύθυνα για την άσκηση της πολιτικής εξουσίας σε κάποιο επίπεδο.

Έτσι όλα είναι συνυπεύθυνα για την ποιότητα της πολιτικής εξουσίας, κρίνονται από το εκλογικό σώμα για τα αποτελέσματά τους, και ενδεχομένως προάγονται στο κέντρο της πολιτικής σκηνής, ή τιμωρούνται με το να παραμένουν μόνο στην περιφέρεια.

### Οι βασικές ρυθμιστικές επιλογές για τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση

Με την κατάλληλη αξιοποίηση των συμπερασμάτων που εξάγονται από την συστημα-



τική ανάλυση των μεταρρυθμιστικών εμπειριών και του σχετικού προβληματισμού στην Ελλάδα καθώς και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθίσταται δυνατή η νομοτεχνική διατύπωση ενός νέου Κώδικα δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε συνδυασμό με την αιτιολόγηση των προτεινόμενων ρυθμιστικών επιλογών. Με βάση τον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί μέχρι σήμερα στην Ε-NAE αλλά και στην επιστημονική ομάδα, διαφαίνονται οι εξής βασικές επιλογές ως προς νέες ρυθμίσεις για τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση:

Η ενδεχόμενη ανασυγκρότηση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης συνδέεται με τις προοπτικές ανάληψης προγραμματικών, σχεδιαστικών, αναπτυξιακών και συντονιστικών λειτουργιών από τον δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης, την ώρα που ο πρώτος βαθμός έχει μεν σαφώς ενισχυθεί μετά τον "Καποδίστρια" (αναδιάρταξη μεγεθών του πρώτου βαθμού που επηρεάζει βέβαια και τον υψηλότερο βαθμό), αλλά εξακολουθεί να έχει επιτακτικές ανάγκες συνεργασίας, υποστήριξης και συντονισμού. Είναι όμως απαραίτητη η οργανωτική και λειτουργική διαφοροποίηση σύμφωνα με ορισμένες βασικές κατηγορίες.

Η μελέτη προβάλλει ως πρώτη βασική κα-

τηγορία εκείνη των δύο μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών της χώρας: Την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη.

Η πρωτεύουσα, συγκεντρώνει το 40% του πληθυσμού και των κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων επί του συνόλου της χώρας. Επίσης και στη Θεσσαλονίκη επικρατεί παρόμοια κατάσταση καθώς η συμπρωτεύουσα συγκεντρώνει μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού της Βόρειας Ελλάδας. Όπως παρατηρείται στη μελέτη και στα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, υπάρχει χαοτικός οργανωτικός κατακερματισμός και έντονη παρεμβατικότητα της κεντρικής κρατικής διοίκησης, ιδιαίτερα μάλιστα στην Αθήνα. Για το σκοπό αυτό κρίνεται άμεσα και επιτακτικά, η αναγκαιότητα της εισαγωγής συστημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης γι' αυτές τις δύο περιοχές όπως έχει ήδη ρητά αναγνωρισθεί.

Ως δεύτερη βασική κατηγορία με σημαντικές ιδιαιτερότητες προβάλλουν οι νησιωτικές περιοχές. Ιδιαίτερα μάλιστα το Αρχιπέλαγος του Αιγαίου, εκτός της Κρήτης και τα νησιά του Ιονίου. Όπως υπογραμμίζεται στη μελέτη, το νέο Σύνταγμα αναγνωρίζει αυτή την ιδιαιτερότητα (ερμηνευτική δήλωση άρθρου 101), ενώ αρκετά προγράμματα και δράσεις για τη δημόσια διοίκηση αναφέρο-



νται ειδικά στις νησιωτικές περιοχές. Είναι προφανές ότι θα πρέπει να υπάρξει πρόνοια για τις ειδικές διοικητικές δομές και τις λειτουργίες των νησιωτικών περιοχών. Τρίτη κατηγορία είναι οι υπόλοιπες, "ηπειρωτικές" περιοχές της χώρας. Όλες οι ηπειρωτικές Περιφέρειες περιλαμβάνουν (σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό) ορεινές περιοχές, καθώς και ορισμένα σημαντικά πολεοδομικά συγκροτήματα (π.χ. Ηράκλειο, Λάρισα, Πάτρα, Καλαμάτα, Κομοτηνή). Για το σκοπό αυτό η μελέτη προτείνει ενιαία ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν τις "ηπειρωτικές" περιοχές. Για την υλοποίηση των νέων θεσμικών αλλαγών, η μελέτη θεωρεί απαραίτητη την αναμόρφωση του οργανωτικού σχήματος και των καταστατικών λειτουργιών της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, με στόχο τη διοικητική και πολιτική αποτελεσματικότητα (διαφανής και δημοκρατικά νομιμοποιημένη παραγωγή και υλοποίηση πολιτικής). Παράλληλα, σημαντικό "εργαλείο" για την ενίσχυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, είναι η αξιοποίηση της θεσμικής εμπειρίας, η οποία απέδωσε στην πράξη κατά την μέχρι σήμερα αυτοδιοικητική ανάπτυξη της χώρας. Με την αξιοποίηση της υπάρχουσας ε-

μπειρίας οι νομαρχίες θα μπορέσουν να αντιμετωπίσουν επιτυχώς τα αναπτυξιακά ζητήματα των περιοχών της χώρας. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να μελετηθεί η δυνατότητα αξιοποίησης της τρέχουσας εμπειρίας από τις υπερνομαρχίες. Το συγκεκριμένο διοικητικό μοντέλο προέκυψε κυρίως μέσα από την ανάγκη αντιμετώπισης των ιδιομορφιών της πρωτεύουσας που συγκεντρώνει το ήμισυ, σχεδόν, του ελληνικού πληθυσμού. Όπως σημειώνεται, ο θεσμός αυτός απέδωσε καρπούς και σε άλλα διοικητικά διαμερίσματα της χώρας που παρουσιάζουν ιδιορρυθμίες. Η επιτυχία του οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η ομοιομορφία της πολιτικής επιλογής που έχει η επικεφαλής ομάδα.

### Η άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από ΟΤΑ

Ακόμα, η ανάπτυξη ισχυρών και σοβαρών θεσμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δίνει τη δυνατότητα στο κράτος να εκχωρεί αρμοδιότητες του -που σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους είναι δικές του. Ωστόσο όπως παρατηρεί η ερευνητική ομάδα, η κεντρική εξουσία μπορεί να ασκήσει τις

αρμοδιότητες αυτές μέσω των θεσμών Αυτοδιοίκησης, κάτι που είναι ορθολογικότερο και οικονομικότερο. Η δυνατότητα αυτή, δηλαδή η άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο όνομα του κράτους, προβλέπεται και από το αναθεωρημένο Σύνταγμα. Για το λόγο αυτό πρέπει πλέον να γίνει εκτεταμένη χρήση αυτής της δυνατότητας.

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, σημαντικός είναι ο ρόλος που θα αναλάβει η νέα δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση για την υποστήριξη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, την προώθηση της συνεργασίας τους, το συντονισμό των ενεργειών τους και, ενδεχομένως, την ad hoc υποκατάσταση εκείνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που αδυνατούν να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένα καθήκοντά τους. Πρόκειται για ζητήματα που η μελέτη προτείνει να αντιμετωπισθούν από το νέο νομοθέτημα.

Τέλος υπογραμμίζεται στη μελέτη ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο πρέπει να φροντίζει για την μακροπρόθεσμη άσκηση πολιτικών (υποχρεωτικά στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια δράσης), αλλά και για την ευέλικτη δράση των νέων ΟΤΑ. ■