
Θ Ε Σ Μ Ι Κ Η Ε Π Ι Κ Α Ι Ρ Ο Τ Η Τ Α

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

ΘΕΟΔ. ΚΕΡΚΥΡΑ-ΕΥΘΑΛΗ*

Ι. Τροποποιήσεις των ν. 2218 και 2240 που αφορούν τους ΟΤΑ

1. Καταργείται η διάκριση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Κατά συνέπεια, οι ΟΤΑ είναι αποκλειστικά αρμόδιοι για την άσκηση κάθε αρμοδιότητας τοπικού χαρακτήρα ή ενδιαφέροντος. Η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του κώδικα είναι ενδεικτική. Εξαιρέση αποτελούν αρμοδιότητες που χαρακτηρίζονται κρατικές ή άπτονται ζητημάτων κρατικής μέριμνας, καθώς φυσικά και εκείνες που αφορούν ευρύτερα επίπεδα, όπως το Νομό, οι οποίες ασκούνται από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Πέρα από τις ενδεικτικά απαριθμούμενες στον Κώδικα αρμοδιότητες, από τους ΟΤΑ ασκούνται και όσες αρμοδιότητες προβλέπονται από

* Θεοδ. Κερκύρα-Ευθάλη, Δικηγόρος-Περιφερειολόγος.

ειδικούς νόμους, όπως για παράδειγμα αυτές που αναφέρονται στη διενέργεια διαφημίσεων, τη χρήση του νερού, τις αδειοδοτήσεις καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και λαϊκών αγορών, και την πρόληψη και καταστολή πυρκαϊών, τις πολεοδομικές εφαρμογές κλπ. Ήδη, με το Σ.Ν. του ΥΠΕΣ¹ που παρουσιάζεται πιο κάτω γίνεται προσπάθεια ένταξης και των αρμοδιοτήτων αυτών στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ).

Επεκτείνονται επίσης οι αρμοδιότητες της δημοτικής αστυνομίας σε θέματα εμποροπανηγύρεων, ελέγχου εργαστηρίων, ρύπανσης θαλάσσιων, αποβλήτων, καταστημάτων που διέπονται από υγειονομικές διατάξεις, μικροπωλητών, κυλικίων κοινόχρηστων χώρων, θεάτρων και κινηματογράφων κλπ.

Ορθή η ρύθμιση, προϋποθέτει όμως οργάνωση και πόρους ικανούς να καλύψουν τις ανάγκες που θα προκύψουν στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού ελέγχου δραστηριοτήτων και αισθητικής και περιβαλλοντικής αναβάθμισης.

2. Κρατικοί παιδικοί και δωρεοφητειακοί σταθμοί μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ, εφόσον οι ΟΤΑ έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των 5.000 κατοίκων. Αν δεν υπάρχει ΟΤΑ με τέτοιο πληθυσμό η μεταβίβαση γίνεται σε Συμβούλιο Περιοχής.

Οι σταθμοί λειτουργούν ως δημοτικά νομικά πρόσωπα, τα οποία επιχορηγούνται κάθε χρόνο από το Υπουργείο Υγείας για την κάλυψη των αναγκών τους (λειτουργία, συντήρηση, αγορά εξοπλισμού). Η μεταβίβαση, η οποία περιλαμβάνει την κινητή και ακίνητη περιουσία των σταθμών, γίνεται με απόφαση του Υπουργού Υγείας, μετά από απόφαση του οικείου ΟΤΑ.

Θετική η διάταξη, αρκεί να εξασφαλιστούν πράγματι, όπως ήδη τονίζεται από τους ενδιαφερόμενους, οι οικονομικές προς τούτο προϋποθέσεις, για να μην επαναληφθεί το πρόβλημα που δημιουργήθηκε κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σχετικών με τα σχολικά κτίρια.

3. Τροποποιείται το άρθρο 29 του ΔΚΚ για την ανάθεση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε νομικό πρόσωπο ή το κράτος. Απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία (2/3) για τη μεταβίβαση, η θέσπιση όρων που να διασφαλίζουν τη συμμετοχή στη διοίκηση των υποθέσεων που μεταβιβάζονται από τον ΟΤΑ ή η συμμετοχή στα όργανα διοίκησης, αν πρόκειται για νομικό πρόσωπο. Η άσκηση της αρμοδιότητας που μεταβιβάζεται πρέπει να γίνεται με τους όρους που θέτει ο ΟΤΑ, να αναγράφεται δε σε όλες τις πράξεις που εκδίδονται ο αυτό το πλαίσιο, ότι γίνονται για λογαριασμό του.

Με την τροποποίηση αυτή επιχειρείται η καλύτερη διασφάλιση των συμφερόντων του Δήμου, όμως δεν αντιλαμβανόμαστε τη χρησιμότητα πλέον της διάταξης, αιτιολογικό θέσπισης της οποίας ήταν, παλαιότερα, η διευκόλυνση του Δήμου στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του, όταν λόγω ελλείψεως πόρων και ανθρώπινου δυναμικού αδυνατούσε ο ίδιος να τις ασκήσει.

Υπό το ισχύον νομικό καθεστώς και τις συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί για τους ΟΤΑ (ύπαρξη δημοτικών νομικών προσώπων με συγκεκριμένες δραστηριότητες, ανάπτυξη των δημοτικών επιχειρήσεων, ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως π.χ. του άρθρου 46, για ζητήματα που επεχειρείτο στο παρελθόν να επιλυθούν με εφαρμογή αυτής της διάταξης, αύξηση πόρων και προσωπικού των ΟΤΑ) ο μόνος ίσως σκοπός που εξυπηρετείται με τη συγκεκριμένη ρύθμιση, πέρα από τη διευκόλυνση μικρών κοινοτήτων, είναι η έμμεση αποφυγή εφαρμογής διατάξεων που θα απαγόρευαν τη μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ, κυρίως αυτών που βρίσκονται στον πυρήνα των δημοσίου χαρακτήρα εξουσιών. Και τούτο, διότι ούτε ποιες αρμοδιότητες μπορούν να ανατεθούν ορίζεται ούτε τι χαρακτηριστικά πρέπει να έχει το νομικό πρόσωπο που θα τις αναλάβει. Είναι τόσο ευρύ δηλαδή το πεδίο εφαρμογής της διάταξης, ώστε κάθε περίπτωση που δεν εμπίπτει σε ειδική διάταξη να επιλύεται μέσω της εφαρμογής του άρθρου 29. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πρακτικής που ακολουθήθηκε στο παρελθόν αποτελεί η αμφίβολης νομιμότητας ανάθεση εκτέλεσης κοινοτικών προγραμμάτων ή είσπραξης προστίμων από παράνομη στάθμευση σε δημοτικές επιχειρήσεις (πριν από τη ρητή νομοθετική ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων).

4. Επεκτείνεται η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων των ΟΤΑ και για ζητήματα σχετικά με τη ρύπανση της θάλασσας, των υπόγειων και υπέργειων υδάτων, τους όρους δόμησης, την ηχορύπανση, τη λειτουργία κέντρων κλπ και παρέχεται δυνατότητα επιβολής προστίμων.

Ρύθμιση ορθή, όχι μόνο προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης αυξημένων εξουσιών των ΟΤΑ σε τέτοια ζητήματα, όπως στις περιοσότερες ευρωπαϊκές χώρες ισχύει, αλλά και διότι έτσι επιτυγχάνεται καλύτερος έλεγχος οχλουσών δραστηριοτήτων και προστασία του περιβάλλοντος.

5. Η δεξαίωση παραβιάσεων που αφορούν στάθμευση οχημάτων γίνεται από τη δημοτική αστυνομία ή υπαλλήλους ΟΤΑ, που έχουν και δυνατότητα ακινητοποίησης των οχημάτων, ενώ τα διοικητικά πρόστιμα που επιβάλλονται σε παραβάτες του ΚΟΚ συνεισπράττουν με τα τέλη

κυκλοφορίας και αποδίδονται στους ΟΤΑ. Η μη καταβολή των διοικητικών προστίμων δεν αποτελεί πταισματική παράβαση.

6. ΟΤΑ, Σύνδεσμοι, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ΝΠΔΔ μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις, προκειμένου να αναθέτουν την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, ο ένας στον άλλο.

Η διάταξη αυτή, πέραν του ότι διευκολύνει το έργο των ΟΤΑ, ανοίγει το δρόμο για τη θεσμοποίηση της μεταξύ ΟΤΑ ή ΟΤΑ και άλλων φορέων συνεργασίας, μέσω συμβάσεων. Πρακτική η οποία κινείται στο πλαίσιο ανάπτυξης της συμβουλευτικής πολιτικής των δημοσίων φορέων, η οποία δε φαίνεται να έχει εδραιωθεί στην Ελλάδα. Η ρητή όμως δυνατότητα που παρέχεται με τη συγκεκριμένη διάταξη επιτρέπει μια μορφή συνεργασίας που στο παρελθόν υπήρχε αμφιβολία για το αν ήταν επιτρεπτή.

7. Για πρώτη φορά προβλέπεται ρητά δυνατότητα ανάθεσης από φορείς της αυτοδιοίκησης προγραμμάτων σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατόπιν διαγωνισμού, οι όροι και διαδικασίες του οποίου θα ρυθμιστούν με προεδρικό διάταγμα. Έτσι, θα καλυφθεί ένα κενό της νομοθεσίας ως προς τον τρόπο εκτέλεσης και ανάθεσης κοινοτικών προγραμμάτων, για τα οποία δεν υπήρχε εφαρμοστέα διάταξη.

8. Καταργείται ολοσχερώς ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ. Ως προς τον έλεγχο νομιμότητας επέρχονται οι ακόλουθες τροποποιήσεις (Συνδυασμός ν. 2240/94 και Σ.Ν. ΥΠΕΣ).

Όλες οι αποφάσεις των ΟΤΑ ή των νομικών τους προσώπων αποστέλλονται στον Περιφερειακό Διευθυντή ο οποίος, αν κρίνει ότι συντρέχει λόγος, παραπέμπει, αναφέροντας το λόγο, τις αποφάσεις στην Επιτροπή του άρθρου 18 του ν. 2218/94, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Οι αποφάσεις της Επιτροπής, οι οποίες μπορεί να προσβληθούν ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, κοινοποιούνται στον Περιφερειακό Διευθυντή και τον ΟΤΑ.

Πέρα από τον έλεγχο που μπορεί να πραγματοποιήσει η Επιτροπή, πάντα ως προς τη νομιμότητα των αποφάσεων των ΟΤΑ και εφόσον προηγηθεί παραπομπή από τον Περιφερειακό Διευθυντή, μπορεί οποιοσδήποτε δημότης να προσφύγει σ' αυτήν αλευθείας κατά πράξεως του εκδόντος την απόφαση οργάνου του ΟΤΑ ή των νομικών τους προσώπων.

9. Εισάγεται ο θεσμός των Συμβουλίων Περιοχής, καθ' υποκατάσταση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, τα οποία λειτουργούν και συγκροτούν τα όργανά τους όπως και οι παλαιοί Σύνδεσμοι.

Αμφίβολης χρησιμότητας διάταξη, αφού, πιστεύουμε, ότι θα μπορούσε να τροποποιηθεί το καθεστώς των Συνδέσμων, έτσι ώστε αυτοί να έχουν

συγκεκριμένες και σημαντικές αρμοδιότητες, όπως τώρα προβλέπεται για τα Συμβούλια Περιοχής, αλλά και πόρους και στελεχειακό δυναμικό και να ασκούν τις αρμοδιότητες αυτές υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που και τα τελευταία θα τις ασκούν. Να υποκαθιστούν δηλαδή στην ουσία τους ΟΤΑ μέχρι 5.000 (ή 3.000 ή 2.000 κατά περίπτωση) κατοίκους.

Υπό το “νέο” θεσμό όμως υποκρύπτεται στην πραγματικότητα μια αναγκαστικής μορφής συνένωση για τους μικρούς ΟΤΑ, ενώ, με τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στα Συμβούλια Περιοχής από τα νομαρχιακά συμβούλια, επιχειρείται να εμφανιστεί αναβαθμισμένος ο ρόλος των, αν όχι αποτυχημένων, πάντως προβληματικών στην πλειοψηφία τους, συνδέσμων.

10. Οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας που αφορούν την επ’ αυτοφώρω ή συνήθη, κατά περίπτωση, διαδικασία των συλλαμβανόμενων να διαπράττουν πταίσματα ή πλημμελήματα δεν εφαρμόζονται για τους αιρετούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

11. Επιτρέπεται η πρόσληψη προσωπικού για ορισμένο χρόνο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, εφόσον πρόκειται να καλυφθούν ανάγκες υπηρεσιών, οι δαπάνες λειτουργίας των οποίων καλύπτονται από επιβολή αντίστοιχων ανταποδοτικών τελών.

Με τη ρύθμιση αυτή επιχειρείται ο περιορισμός των προσλήψεων και άρα οικονομικών επιβαρύνσεων των ΟΤΑ, μέσα από την εισαγωγή της αρχής της ανταποδοτικότητας ή του εθισμού τους στο να μην προβαίνουν σε δαπάνες που δε θα μπορούν οι ίδιοι να καλύψουν.

Ο νόμος αποφεύγει να θέσει ως όρο, δηλαδή ως υποχρέωση, την κάλυψη της δαπάνης από τέλη, διότι τούτο αφενός θα αποτελούσε υπέρμετρη παρέμβαση στα της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, αφετέρου θα προκαλούσε αντιδράσεις, αλλά και δυσκολίες στον έλεγχο της νομιμότητας των προσλήψεων, για τούτο και αρκείται στο να θέσει απλά την προαναφερόμενη αρχή.

12. Διευρύνονται οι σκοποί των ΔΕΥΑ, έτσι ώστε να περιλαμβάνονται και διά νόμου (η πραγματική κατάσταση προηγήθηκε), πέρα από τους βιολογικούς καθαρισμούς, η διαχείριση απορριμμάτων και η τηλεθέρμανση.

13. Στους ΟΤΑ όπου υπάρχουν αντιδήμαρχοι, αντιστοιχούν ισάριθμοι με αυτούς ειδικοί σύμβουλοι ή συνεργάτες ή επιστημονικοί συνεργάτες.

14. Αναγνωρίζονται σε Δήμους ΟΤΑ που κατά την απογραφή του 1991 αριθμούν τουλάχιστον 5.000 κατοίκους.

15. Επιτρέπεται μετάταξη από ΝΠΔΔ σε ΟΤΑ.

16. Το δικαίωμα που καταβάλλεται ανά μέτρο νερού σε ΟΤΑ, για την απόκτηση δικαιώματος άσκησης εμπορίας πόσιμου ή μη ιαματικού νερού, ορίζεται σε -0,30 ως 0,60 δρχ και 0,30 ως 0,50, όταν τούτο προσμεγνύεται με χυμούς.

17. Οι ΟΤΑ, μετά από σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας Αστυνομικής Αρχής, χορηγούν άδεια καταλήψεως οδού ή πεζοδρόμου με τοποθέτηση προσωρινών εγκαταστάσεων ή εμποδίων, σε έκτακτες περιπτώσεις ή σε ζώνες μικρής κυκλοφορίας.

18. Επιτρέπεται η μετάταξη κοινωνικών λειτουργών του Δημοσίου σε Δήμους.

19. Ρυθμίζονται ζητήματα κατάταξης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις.

II. Τροποποιήσεις που αφορούν την Περιφέρεια

1. Οι Περιφέρειες του ν. 1622/86 παύουν να αποτελούν απλές μονάδες προγραμματισμού της ανάπτυξης, καθίστανται διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδες διοίκησης του Κράτους, όπως οι παλαιές Νομαρχίες.

Στο Περιφερειακό Συμβούλιο μετέχουν οι αιρετοί Νομάρχες και οι Πρόεδροι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

2. Την Περιφερειακή Διοίκηση του Νομού ή της Νομαρχίας συγκροτούν οι υφιστάμενες δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες του νομού και της νομαρχίας που δεν περιέχονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, καθώς και η υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών που συνιστάται σε κάθε νομό ή νομαρχία για υποβοήθηση του Περιφερειακού Διευθυντή στην άσκηση των καθηκόντων του.

3. Συνιστάται επίσης σε κάθε νομό και νομαρχία θέση μετακλητού υπαλλήλου που φέρει τον τίτλο “Περιφερειακός Διευθυντής”, ο οποίος έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Προϊσταται των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της Νομαρχίας, οι οποίες ασκούν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν περιέχονται στις ΝΑ.
- Ασκεί εποπτεία επί των κρατικών ΝΠΔΔ που εδρεύουν στο Νομό ή τη Νομαρχία.
- Είναι κύριος διατάκτης των δαπανών του προϋπολογισμού των καταργούμενων Νομαρχιακών Ταμείων που δεν προέρχονται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.
- Αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες του παλαιού Νομάρχη σε θέματα προσωπικού που ρυθμίζονται από το ν. 1188/81 (Κώδικας Κατάστασης Προσωπικού ΟΤΑ) και προμηθειών των ΟΤΑ, καθώς και τις αρμοδιότητες σε θέματα που αφορούν τις ΤΕΔΚ.
- Μπορεί να ασκεί τις αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα του

Νομού ή της Νομαρχίας που δεν μεταδιδίδονται στις ΝΑ. Ασκεί τις αρμοδιότητες των αιρετών Νομαρχών μέχρι τη δημοσίευση των Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών, εκτός από τις αρμοδιότητες του δημοκρατικού προγραμματισμού (ν. 2274/94).

4. Με Προεδρικά Διατάγματα επιτρέπεται η σύσταση στην έδρα κάθε Περιφέρειας **διανομαρχιακών υπηρεσιών** από Υπουργεία και η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών των Υπουργείων ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα, έτσι ώστε αυτή ν' ανταποκρίνεται στην περιφερειακή διαίρεση της χώρας.

5. Η **έγκριση και τροποποίηση των προϋπολογισμών** των υπό κατάργηση νομαρχιακών ταμείων γίνεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

6. **Συνιστώνται στις Περιφέρειες Γραφεία Τύπου και Πληροφοριών.**

7. **Συνιστάται Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης**, ως ΝΠΙΔ, εποπτευόμενο από τον Υπουργό Εσωτερικών. Σκοπός του Ταμείου είναι η διαχείριση και κατανομή των πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων που αφορούν προγράμματα κοινοτικά ή αναπτυξιακά, η συμμετοχή σε προγράμματα κοινοτικά και αναπτυξιακά, η εκπόνηση μελετών και η διεξαγωγή έρευνας, η χρηματοδότηση έργων και προγραμμάτων της περιφέρειας.

Το Ταμείο διοικείται από ίδια όργανα, διαθέτει ίδιους πόρους, διέπεται δε ως προς το προσωπικό και την οικονομική του διαχείριση από Κανονισμούς που εκδίδονται από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Με τη σύσταση του νομικού αυτού προσώπου, που μοιάζει με "ενδιάμεσο φορέα", και τη δάσει ειδικών διατάξεων λειτουργία του επιχειρείται η μέσω ευέλκτου σχήματος διαχείριση κοινοτικών και εθνικών κονδυλίων και η χρηματοδότηση φορέων της Περιφέρειας, δημοσίων και ιδιωτικών. Εκφράζεται έτσι και νομοθετικά η τάση αποδέσμευσης (απελευθέρωσης) λειτουργιών δημόσιου χαρακτήρα από τους αυστηρούς κανόνες του δημόσιου λογιστικού, του περιορισμού των προσλήψεων του δημόσιου τομέα και των διαδικασιών εκτέλεσης έργων και εκπόνησης μελετών.

Ζήτημα δημιουργείται από τη δυνατότητα απευθείας ανάθεσης στο Ταμείο εργασίας, μελετών ή προμηθειών από Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ΟΤΑ, Συνδέσμους και νομικά πρόσωπα της Αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι, ενώ ο νόμος ορίζει ότι εφαρμόζονται σχετικά οι διατάξεις του άρθρου 274 ΔΚΚ, στην οποία υπάρχει χρηματικό όριο, ταυτόχρονα αναφέρει, ότι κατά την ανάθεση καθορίζεται και η αμοιβή του Ταμείου, χωρίς να ορίζει χρηματικό όριο. Η απευθείας ανάθεση, ως διαδικασία,

όταν μάλιστα γίνεται επ' αμοιβή, είναι ήδη προβληματική σε σχέση με όσα οι κοινοτικές ρυθμίσεις περί ελεύθερου ανταγωνισμού και δημοσίων συμβάσεων επιβάλλουν, πολύ περισσότερο, αν η ανάθεση δεν έχει και περιορισμούς ως προς το ποσό.

8. **Μεταβιβάζεται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Δημόσιας Τάξης που προβλέπονται από τις διατάξεις περί θεάτρων και κινηματογράφων.**

III. Τροποποιήσεις που προβλέπονται στο ΣΝ για την προσαρμογή της νομοθεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Από τον τίτλο ήδη του ΣΝ γίνεται αντιληπτό, ότι πρόκειται για ρυθμίσεις τεχνικού και αποσπασματικού χαρακτήρα. Δικαιολογημένα μάλλον, αφού στην παρούσα φάση προέχει πράγματι μια κατ' αρχήν προσαρμογή της νομοθεσίας που διέπει τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ στις νέες ρυθμίσεις που εισάγουν οι νόμοι 2218 και 2240 του 1994. Παράλληλα, προσαρμόζονται ρυθμίσεις του ΔΚΚ σε ρυθμίσεις που είχαν επέλθει από το 1989 και μεταγενέστερα με διάφορους νόμους ή ΥΑ.

Με το νομοσχέδιο:

α. **Επέρχονται αλλαγές στις ρυθμίσεις που αφορούν την αναγνώριση ΟΤΑ, τις μεταβολές των εδαφικών τους ορίων και τη μετονομασία οδών, συνοικιών και πλατειών.**

β. **Υποκαθίσταται ο παλαιός Νομάρχης από τον αιρετό στις αρμοδιότητες του πρώτου σε ζητήματα εκλογικής διαδικασίας των ΟΤΑ.**

γ. **Ορισμένες δραστηριότητες του παλαιού Νομάρχη αναλαμβάνει ο Περιφερειακός Διευθυντής (π.χ. θέματα προσωπικού του ν. 1188/81) ή ο αιρετός Νομάρχης, ενώ άλλες, δευτερεύοντος και εθιμοτυπικού χαρακτήρα, ο Δήμαρχος ή το Δημοτικό Συμβούλιο.**

δ. **Ρυθμίζονται θέματα ταμιακής διαχείρισης, προϋπολογισμού και περιουσίας των ΟΤΑ.**

ε. **Προσαρμόζονται οι διαδικασίες εκτέλεσης προμηθειών στον ήδη εκδοθέντα Ενιαίο Κανονισμό Προμηθειών ΟΤΑ (ΕΚΠΟΤΑ) και τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες, κυρίως σε ό,τι αφορά την απευθείας ανάθεση προμηθειών. Επιφέρονται επίσης αλλαγές στις διατάξεις εκτέλεσης έργων και επίλυσης διαφορών από έργα ή προμήθειες.**

στ. **Επέρχονται τροποποιήσεις στη νομοθεσία των ΔΕΥΑ.**

ζ. **Ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την ιθαγένεια, τα ληξιαρχεία, τα μητρώα αρρένων και τα δημοτολόγια, καθώς και ζητήματα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης.**

η. **Τροποποιούνται διατάξεις των νόμων για τη Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια.**

Ειδικότερα, αναφέρουμε ως βασικότερες τροποποιήσεις τις ακόλουθες:

1. Τροποποιείται η σύνθεση του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου του άρθρου 8 του ΔΚΚ για την αναγνώριση και τις μεταβολές ΟΤΑ.
2. Η ονομασία και μετονομασία συνοικιών, οδών και πλατειών γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με σύμφωνη γνώμη του γνωμοδοτικού συμβουλίου του άρθρου 8 ΔΚΚ.
3. Νέος καθορισμός ορίων ΟΤΑ γίνεται με απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή.
4. Η επιβολή προσφοράς προσωπικής εργασίας κατοίκων των ΟΤΑ γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, σε περίπτωση επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.
5. Ορίζονται πέντε αντιδήμαρχοι σε Δήμους με πληθυσμό από 71.000 έως 110.000 κατοίκους.
6. Για τους Δήμους που αποτελούν και έδρα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ή Διαμερίσματος, καθώς και για Δήμους με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, ο Δήμαρχος μπορεί να λαμβάνει αυξημένα έξοδα παράστασης μέχρι 20%. Στους αντιδήμαρχους δήμων που έχουν αναγνωριστεί τουριστικοί τόποι, με πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων μπορεί να καταβάλλονται έξοδα παράστασης.
7. Η αρμοδιότητα σύστασης και τροποποίησης συστατικής πράξης νομικών προσώπων των ΟΤΑ και επιχειρήσεων αναλαμβάνεται από τον Περιφερειακό Διευθυντή.
8. Ο Περιφερειακός Διευθυντής ελέγχει τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ και μπορεί να καλέσει το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο να εγγράφει δαπάνες υποχρεωτικές που τυχόν δεν έχουν εγγραφεί ή να αναμορφώσει τον προϋπολογισμό.
9. Επιτρέπεται η κατάθεση χρημάτων των ΟΤΑ σε οποιοδήποτε πιστωτικό ίδρυμα. Διάταξη σημαντική, αφού επιτρέπει την καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων των ΟΤΑ και εναρμονίζεται με τα κοινοτικά δεδομένα, που έθεταν σε αμφιβολία τη νομιμότητα της προηγούμενης ρύθμισης του Κώδικα που περιόριζε την τοποθέτηση των χρημάτων σε συγκεκριμένα πιστωτικά ιδρύματα.
10. Βελτιώνεται η διαδικασία πληρωμής χρηματικών ενταλμάτων,

σε περίπτωση αμφισβήτησης της νομιμότητάς του από τον αρμόδιο ταμία, αφού δίδεται η δυνατότητα στο Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο Κοινότητας να δώσει εντολή για την πληρωμή του, αν απορρίψει τους λόγους αμφισβήτησης.

11. Μπορεί να παρέχεται εγγύηση του Δημοσίου για τη σύναψη δανείου με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.
12. Η εκτέλεση προμηθειών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων γίνεται σύμφωνα με τον Ενιαίο Κανονισμό Προμηθειών ΟΤΑ (ΕΚΠΟΤΑ). Η διάταξη προσαρμόζεται όπως προαναφέρθηκε, σε ρύθμιση που ήδη ισχύει, αφού πριν από το υπό ψήφιση ΣΝ εκδόθηκε η ΥΑ Εσ. 11389/93 που αναφέρεται στις διαδικασίες εκτέλεσης προμηθειών των ΟΤΑ, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που προβλέπουν οι κοινοτικές οδηγίες περί προμηθειών και με εναρμόνιση των διατάξεων που αφορούν το δημόσιο τομέα (δασικός νόμος 1797/87) στις ιδιαιτερότητες των ΟΤΑ.
13. Τα όρια της απευθείας ανάθεσης από ΟΤΑ εργασίας, μεταφοράς ή προμήθειας είναι 2.200.000 δρχ για Δήμους και Συμβούλια Περιοχής και 1.500.000 δρχ για κοινότητες. Αναπροσαρμόζονται επίσης και τα όρια μελετών για τα οποία χρειάζεται θεώρηση είτε από τις τεχνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ ή των Συμβουλίων Περιοχής είτε από το Υπουργείο Εσωτερικών.
14. Η αίτηση θεραπείας αναδόχου δημοτικού ή κοινοτικού έργου γίνεται στην Επιτροπή του άρθρου 18 του ν. 2218/94.
15. Συμβούλια Περιοχής και ΟΤΑ μπορούν να μισθώνουν εξοπλισμό από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στις οποίες αυτός περιέρχεται μετά την κατάργηση των Νομαρχιακών Ταμείων, με μίσθωμα μειωμένο κατά 30%.
16. Ρυθμίζεται το ζήτημα ηλεκτροδότησης, αποκομιδής των απορριμμάτων και κατασκευής ή επισκευής δρόμων στις περιπτώσεις που ακίνητα ή δρόμοι αποτελούν οριοθετική γραμμή μεταξύ δύο ΟΤΑ. Έτσι, ο φωτισμός και η καθαριότητα αναλαμβάνονται από τον ΟΤΑ με το μεγαλύτερο πληθυσμό, ενώ η κατασκευή ή επισκευή δρόμων ρυθμίζεται με σύμβαση μεταξύ των ενδιαφερομένων, όπου προσδιορίζεται και το ύψος της δαπάνης που βαρύνει κάθε ΟΤΑ.
17. Μπορεί να ρυθμιστούν και καταβληθούν σε δόσεις χρέη από δημοτικά ή κοινοτικά τέλη, με απόφαση των οικείων συμβουλίων.
18. Ρητά ορίζεται, ότι το επίμαχο τέλος 5% επί των ακαθαρσιών

εσόδων κέντρων διασκέδασης κλπ. επιβάλλεται μόνο στα σεβδιριζόμενα και καταναλωνόμενα στο κέντρο ή κατάσταση προϊόντα. Τα ήδη δεδαιωθέντα τέλη για πωλήσεις σε “πακέτο” καταβάλλονται μόνο σε ποσοστό 20% (του ποσού της δεδαιώσης) χωρίς προσαυξήσεις. Υπενθυμίζουμε, ότι η οριστική ρύθμιση του θέματος αυτού εκκρεμεί, για να οριστικοποιηθεί σύμφωνα με τη σχετική απόφαση της ΚΕΔΚΕ.

19. Δε συντάσσονται φορολογικοί κατάλογοι ΤΑΠ για ακίνητα που το οφειλόμενο ποσό είναι κάτω των 300 δρχ..
20. Απαλλάσσονται από τέλη καθαριότητας και φωτισμού, αγωνιστικοί και αθλητικοί χώροι σωματείων ή φιλάθλων οργανώσεων στους οποίους η είσοδος είναι ελεύθερη.
21. Για την τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ τίθεται ως προϋπόθεση η απόκτηση ορισμένων εσόδων και η ύπαρξη υπηρεσιακών αναγκών και δεν απαιτείται μόνον η προϋπόθεση της παρόδου δύο χρόνων που ετίθετο από την προηγούμενη τροποποίηση. Για τα Συμβούλια Περιοχής υπάρχει δυνατότητα σύστασης θέσεων προσωπικού με τον οργανισμό τους, ανάλογα με τα γενικά κριτήρια του πληθυσμού, των εσόδων, της έκτασης και της αναπτυξιακής τους γενικά δραστηριότητας, ενώ εξαρτάται, όπως παλαιότερα ίσχυε στους συνδέσμους ΟΤΑ, η σύσταση θέσεων και η πρόσληψη προσωπικού από συγκεκριμένο όριο εσόδων.
22. Υπάρχει δυνατότητα εξαίρεσης από την υποχρέωση παροχής εργασίας κατά το καθιερωμένο πενθήμερο, σε ειδικές περιπτώσεις, ή παροχής εργασίας σε πενθήμερο που αρχίζει την Τρίτη κάθε εβδομάδας, αν τούτο επιβάλλεται από συγκεκριμένες συνθήκες ή για ορισμένους κλάδους, με απόφαση της δημορχιακής επιτροπής ή του κοινοτικού συμβουλίου ή του αρμόδιου οργάνου ΝΠΔΔ. Μπορεί επίσης να καθορίζονται νυχτερινές ώρες εργασίας ή διακεκομμένες.
23. Επιτρέπεται η ανάθεση έργου ή εργασίας επ’ αμοιβή σε υπάλληλο, αν αυτά είναι συναφή προς τα καθήκοντα της θέσης του, καθώς επίσης η υπερωριακή εργασία σε υπαλλήλους που τηρούν τα πρακτικά συνεδριάσεων των συμβουλίων και η μετακίνηση εκτός έδρας υπαλλήλων μέχρι τρεις (3) ημέρες κατ’ ανώτατο όριο.
24. Επιτρέπεται μετάταξη από ΟΤΑ ή νομικό πρόσωπο ΟΤΑ σε ΟΤΑ ή άλλο νομικό πρόσωπο του ίδιου ή άλλου ΟΤΑ.
25. Επιτρέπεται η χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών σε υπαλλήλους

- ιδιωτικού δικαίου των ΟΤΑ με τις προϋποθέσεις που αυτές χορηγούνται και στους μόνιμους υπαλλήλους.
26. **Πριμοδοτούνται με μόρια δημότες ΟΤΑ που είναι υποψήφιοι σε διαγωνισμό για πλήρωση θέσεων του ΟΤΑ.**
27. **Χορηγία απονέμεται σε όσους μετά την ισχύ του ν. 1065/80 είχαν επί μία 4ετία τουλάχιστον το αξίωμα του Δημάρχου και επί μία δετία του αντιδημάρχου ή δοηθού δημάρχου (αθροιστικά τιθέμενες προϋποθέσεις) ή είχαν επί μία 12ετία το αξίωμα του δοηθού δημάρχου ή αντιδημάρχου.**
28. **Η κτήση ή μη της ελληνικής ιθαγένειας διαπιστώνεται με πράξη του Νομάρχη. Με απόφαση επίσης του Νομάρχη γίνεται η πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου ή η προσθήκη και διόρθωση στοιχείων των μητρώων αρρένων.**
29. **Τα ληξιαρχεία Αθήνας, Πειραιά και Θεσσαλονίκης γίνονται υπηρεσίες των αντίστοιχων δήμων για γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους.**
30. **Σε κάθε Περιφέρεια συνιατάται και Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης.**
31. **Στο πλαίσιο των ρυθμίσεων που ήδη ισχύουν για τις άδειες και τη λειτουργία των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, τις αρμοδιότητες της αστυνομικής αρχής ή άλλου οργάνου αναλαμβάνει το δημοτικό συμβούλιο ή ο Δήμαρχος, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο νόμο 2130/93. Τα ίδια ισχύουν και στο πλαίσιο των ρυθμίσεων αδειών και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών εγκαταστάσεων ή επιχειρήσεων ψυχαγωγίας παιδιών. Στα Συμβούλια Επιθεώρησης Θεάτρων και Κινηματογράφων συμμετέχει, αντί εκπροσώπου της Αστυνομίας, εκπρόσωπος του οικείου ΟΤΑ. Επίσης, τα παράβολα που απαιτούνται για την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας όλων των παραπάνω κατατίθενται υπέρ των ΟΤΑ.**
32. **Στους ΟΤΑ ανήκει η αρμοδιότητα χορήγησης άδειας μικροπωλητών και λειτουργίας κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους.**
33. **Κατατάσσεται σε προσωποπαγείς θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου το προσωπικό που υπηρετεί στους Δήμους κατά την 31-12-94 και έχει προσληφθεί μέχρι 16-9-94, καθώς και το προσωπικό των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ που είχε προσληφθεί το ίδιο διάστημα με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου.**
34. **Ποσοστό των πιστώσεων του νομού μέχρι 10% κατανέμεται**

από τη Νομαρχιακή Επιτροπή σε ΟΤΑ και Συμβούλια Περιοχής για μικρού ύψους και απολύτως αναγκαίες επενδυτικές δραστηριότητες.

35. ΟΤΑ που προκύπτουν από ένωση όλων των ΟΤΑ ενός νησιού ή μοναδικός ΟΤΑ νησιού ή όλοι οι ΟΤΑ ενός νησιού, όταν έχουν πληθυσμό μέχρι 6.000 κατοίκους, λαμβάνουν επί μία 5ετία τετραπλάσια οικονομική ενίσχυση από τους ΚΑΠ.

Σημείωση

1. Με κάθε επιφύλαξη λόγω ενδεχόμενων αλλαγών πριν την κατάθεση του ΣΝ.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μια κριτική θεώρηση

Π. Ι. ΜΑΤΘΑΙΟΥ*

1. Εισαγωγή

Η ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Ν.Α.), με τους νόμους 2218/94 και 2240/94 (ΦΕΚ Α' 90 και 153/1994) αποτελεί προϊόν πολύχρονων προσπαθειών, ταλαντεύσεων και διεκδικήσεων που ξεκινούν με τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους και συμπίπτουν με τις αντίστοιχες αναζητήσεις στις χώρες της Δ. Ευρώπης. Από τους σημαντικότερους σταθμούς ήταν ο νόμος ΑΦΝΣ' της 27ης Μαΐου 1887 του Χ. Τρικούπη "Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων, των αρμοδιοτήτων και δικαιωμάτων τους". Σύμφωνα με το νόμο αυτό, ο νομός αποτελούσε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο και τη νομαρχιακή επιτροπή. Δεν προικίστηκε ωστόσο ούτε με ουσιαστικές αρμοδιότητες ούτε με επαρκείς οικονομικούς πόρους. Σημαντική ήταν επίσης η προσπάθεια του Γ. Θεοτόκη, ο οποίος με το νόμο ΒΧΕ' της 6ης Ιουλίου 1899 "Περί νομών και της διοικήσεως αυτών" συγκρότησε νομαρχιακά συμβούλια με αποφασιστικές και

* Π. Ι. Ματθαίου, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Παν/μίου Paris II-Sorbonne, Δικηγόρος, Εισηγητής Ε.Κ.Δ.Δ.

κανονιστικές αρμοδιότητες και αναγνώρισε το δικαίωμα επιβολής πρόσθετων τοπικών φόρων. Οι εκσυγχρονιστικές αυτές προσπάθειες απέδωσαν στην συγκρότηση αιρετών οργάνων σε επίπεδο νομαρχίας με στόχο την άμβλυνση των πελατειακών σχέσεων που ευνοούσε η συγκεντρωτική κρατική δομή, στην αρτιότερη οργάνωση της τοπικής διοίκησης με σκοπό τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων καθώς και στην καλύτερη αξιοποίηση της τοπικής φοροδοτικής ικανότητας. Όμως τα οικονομικά προβλήματα και η πολιτική αστάθεια εκείνης της εποχής εμπόδισαν αυτές τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες με αποτέλεσμα την επιβίωση του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος και την αδυναμία εφαρμογής Ν.Α.¹ Η επόμενη τολμηρή μεταρρυθμιστική προσπάθεια έγινε από τον Στ. Γονατά με το Ν.Δ. της 10ης Μαΐου 1923 "Περί διοικήσεως των νομών". Ο νομός αναγνωριζόταν και πάλι ως αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, τη νομαρχιακή επιτροπή και το νομάρχη. Οι νέες Ν.Α. θα αναλάμβαναν με δική τους ευθύνη τη μέριμνα για την υλικοτεχνική υποδομή, την εκπαίδευση και την κοινωνική πρόνοια. Η χρηματοδότησή τους για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων θα γινόταν με πρόσθετους τοπικούς φόρους. Σύμφωνα δε με το Ν. 3154/1924 τον ακυρωτικό έλεγχο των πράξεων της Ν.Α. θα ασκούσε το δικαστήριο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε εφετείου. Το εκσυγχρονιστικό αυτό εγχείρημα ήταν προϊόν, αφενός μεν, του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε χιλιάδες θνητογενείς κοινότητες, αφετέρου δε, της επιτακτικής ανάγκης για κρατική παρέμβαση σε τοπικό επίπεδο. Αυτές ακριβώς οι ανάγκες επέβαλαν και τη συνταγματική κατοχύρωση των νομαρχιακών συμβουλίων με το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 107). Σε εφαρμογή της συνταγματικής αυτής επιταγής ο Ελ. Βενιζέλος τροποποίησε και συμπλήρωσε το Ν.Δ. της 10/5/1923 με το Ν. 4249/1929. Εξαιτίας όμως της δυσμενούς πολιτικής και οικονομικής συγκυρίας εκείνης της εποχής -παρά τη συνταγματική επιταγή- επικράτησε η πρακτική της δημιουργίας διαφόρων δημοσίων νομικών προσώπων "ειδικών σκοπών" με άμεση εξάρτηση από το κέντρο, προκειμένου να διεκπεραιώσουν τον παρεμβατικό ρόλο του Κράτους, γεγονός που εξελίχθηκε σε μόνιμη σχεδόν κατάσταση του διοικητικού μας συστήματος. Έτσι λοιπόν και ο Ν. 3200/1955 -που όπως τροποποιήθηκε από το Ν.Δ. 1532/1970 και το Ν. 1235/1982 ίσχυσε μέχρι τις ημέρες μας- επέβαλε τελικά και ενίσχυσε ουσιαστικά το θεσμό της νομαρχιακής αποκέντρωσης. Κατά συνέπεια η θεσμοθέτηση της Ν.Α. έμεινε ανολοκλήρωτη παρακολουθώντας άλλωστε την επίσης ανολοκλήρωτη διαδικασία οικοδόμησης του φιλελεύθερου κράτους στην Ελλάδα.²

Το Σύνταγμα του 1975/86 κατοχυρώνει τους δήμους και τις κοινότητες ως πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) και αφήνει στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη την ίδρυση “λοιπών βαθμίδων” (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. 2). Για την ελληνική νομική θεωρία και πράξη η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση θεωρήθηκαν ως ένας τρόπος οργάνωσης ενός ενιαίου διοικητικού οργανισμού που έχει ενιαία υπόσταση και έκφραση μέσα από το νομικό πρόσωπο του κεντρικού κράτους. Έτσι λοιπόν επικράτησε η γερμανικής κυρίως, αλλά και γαλλικής προέλευσης νομικο-τεχνική έννοια της αυτοδιοίκησης με κύρια χαρακτηριστικά: α) την ύπαρξη τοπικών υποθέσεων, β) τη δοτή εξουσία για τη διαχείρισή τους σε ιδιαίτερα δημόσια νομικά πρόσωπα, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), γ) τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., δ) την άσκηση δημόσιας εξουσίας από τους Ο.Τ.Α. διαμέσου διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησεως, ε) την άμεση εκλογή των οργάνων των Ο.Τ.Α. και στ) την άσκηση διοικητικής εποπτείας σε αυτούς από την κεντρική διοίκηση. Η αντίληψη αυτή αποκρυσταλλώθηκε στο άρθρο 102 του Σ. 1975/86 που υπάγεται στο πρώτο κεφάλαιο του έκτου τμήματος με τίτλο: “Οργάνωση της διοίκησης”. Παράλληλα όμως τα τελευταία τριάντα περίπου χρόνια, άρχισε να προβάλλεται μια σύγχρονη αντίληψη για την Τ.Α. ως μόνιμη πολιτική επιλογή, η οποία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για μια ισόρροπη και αποκεντρωμένη ανάπτυξη στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού προγραμματισμού, σε συνδυασμό με τη συμμετοχή των διοικούμενων σε οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά θέματα. Η νέα αυτή αντίληψη για το ρόλο της Τ.Α. συνοψίζεται σε τρεις κυρίως παραμέτρους: α) την ανάγκη διαμόρφωσης ενός παρεμβατικού κράτους στην οικονομική και κοινωνική διαδικασία, β) την ανάγκη αναδιάρθρωσης της κρατικής εξουσίας στην επικράτεια και γ) τη μετεξέλιξη των παραγωγικών σχέσεων με τη μεταφορά πολιτικής ευθύνης και κοινωνικής έντασης από το κέντρο στην περιφέρεια. Ο απόηχος αυτών των αντιλήψεων αποκρυσταλλώθηκε εν μέρει στο άρθρο 106 του Σ. 1975/86 όπου προβλέπεται ότι: “το κράτος (και άρα και η Τ.Α.) προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα” και “λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα... για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης...”.³ Η Τ.Α. κατοχυρώνεται λοιπόν στο Σύνταγμά μας υπό τη μορφή της “θεσμικής εγγύησης” και διασταυρώνεται με το θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους Ο.Τ.Α. Η “θεσμική εγγύηση” αφορά εξίσου τους ήδη οργανωμένους και λειτουργούντες πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., αλλά και τις επόμενες βαθμίδες, σε περίπτωση που εξειδικευθεί η συνταγματική ρύθμιση του άρθρου 102 παρ. 1 εδ. 2

Σ. με την ψήφιση σχετικών εκτελεστικών νόμων που θα εγγυώνται την οργάνωση και λειτουργία περαιτέρω βαθμίδων Ο.Τ.Α.⁴

Η πρώτη τέτοια προσπάθεια, μετά τη μεταπολίτευση, έγινε με το Ν. 1622/1986, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 1832/1989, που πρόδλεψε την οργάνωση και λειτουργία αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων. Όμως οι αρμοδιότητες των υπό ίδρυση νομαρχιακών Ο.Τ.Α. ήταν ασαφείς, η χρηματοδότησή τους αβέβαιη, ενώ το υπαλληλικό προσωπικό θα απαρτίζετο από εκείνο των καταργούμενων νομαρχιακών Ταμείων, από τη συνδρομή των νομαρχιακών υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης και από αποσπασμένους υπαλλήλους φορέων του δημόσιου τομέα. Ουσιαστικά όλα τα κρίσιμα θέματα που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία της Ν.Α. παραλέπονταν με ευρύτατες εξουσιοδοτήσεις σε προεδρικά διατάγματα με αποτέλεσμα τον περιορισμό των δυνατοτήτων διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Όπως όμως είναι γνωστό τα διατάγματα αυτά δεν εκδόθηκαν ποτέ, καθιστώντας έτσι ανενεργό το νόμο για τα επόμενα χρόνια. Στη συνέχεια ο Ν. 1878/1990 της οικουμενικής κυβέρνησης εκείνης της περιόδου συγκεκριμενοποίησε ακόμη περισσότερο τις διατάξεις του Ν. 1622/1986, καθορίζοντας συγκεκριμένους νομαρχιακούς Ο.Τ.Α., θεσπίζοντας την απλή αναλογική ως εκλογικό σύστημα για τις νομαρχιακές εκλογές και αναμορφώνοντας τη σύνθεση του νομαρχιακού συμβουλίου. Παράλληλα προσδιόριζε ρητή ημερομηνία εκλογών και κατ' επέκταση το χρονικό σημείο έναρξης λειτουργίας της Ν.Α. Οι γνωστές όμως πολιτικές εξελίξεις είχαν ως προϊόν την αναβολή των νομαρχιακών εκλογών με το Ν. 1900/1990.

Δεν είναι όμως μόνο το Ελληνικό Σύνταγμα που ανοίγει το δρόμο για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)⁵, ο οποίος αποτελεί διεθνή σύμβαση που έχει κυρωθεί με το Ν. 1850/1989, στο άρθρο 4 παρ. 3 προβλέπει ότι "η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες". Ενοματώνει έτσι την αρχή της επικουρικότητας η οποία έχει ως φιλοσοφία την αποτελεσματικότερη άσκηση αρμοδιοτήτων και αποτελεί θεμελιώδη αρχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Επομένως, τόσο η αρχή αυτή, όσο και η ρύθμιση του Χάρτη αποτελούν εσωτερικό δίκαιο και μάλιστα με αυξημένη τυπική ισχύ, βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 του Σ. Πράγματι η Ν.Α. επιτρέπει την υλοποίηση αυτών των επιταγών, πολύ περισσότερο που -όπως θα δούμε-, ο νέος νόμος 2218/1994 δημιουργεί τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του α' και δ' βαθμού Τ.Α. για τις δημόσιες υποθέσεις που αφορούν την περιφέρειά τους (τοπικές υποθέσεις). Η παραπάνω αρχή συνυφαίνεται άρρηκτα με την αρχή της εταιρικής σχέσης που διέπει

την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Κ.Π.Σ.), αλλά και μέσω των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών-Προγραμμάτων. Η εταιρική σχέση συνεπάγεται την πραγματική συμμετοχή όλων των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών παραγόντων στις διάφορες φάσεις της διαδικασίας του εθνικού και περιφερειακού προγραμματισμού. Με το πνεύμα αυτό συστήθηκε η Επιτροπή Περιφερειών (άρθρο 198Α της συνθήκης του Μάαστριχτ) -σε αντικατάσταση του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου των Περιφερειακών και Τοπικών Οργανισμών-, αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα για θέματα περιφερειακής ανάπτυξης⁶. Το αυξανόμενο λοιπόν ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για την περιφερειακή οργάνωση και πολιτική καθιστά αναγκαία τη λειτουργία περισσότερων βαθμίδων Τ.Α.

Συνεπώς με την παραπάνω λογική είναι και η δεύτερη μεταπολιτευτική προσπάθεια αναδιοργάνωσης του θεσμού της Ν.Α. με το νέο νόμο 2218/1994, ο οποίος επιφέρει πολλές και σημαντικές μεταβολές στο Ν. 1622/1986. Ο νέος αυτός νόμος αποτελεί κατά τα φαινόμενα την απαρχή ενός υπό διαμόρφωση θεσμικού πλαισίου Ν.Α., δεδομένου ότι αυτός συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε -τρεις μόλις μήνες μετά τη δημοσίευσή του και ένα μόλις μήνα πριν από τη διενέργεια των πρώτων εκλογών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της Ν.Α.,- από το Ν. 2240/1994, ενώ επίκειται η ψήφιση και τρίτου νόμου! Δεν θα ήταν λοιπόν κακοπροαίρετη η κριτική για την προχειρότητα με την οποία αντιμετωπίζεται ο θεσμός από την πολιτική εξουσία, η οποία, αν συνδυαστεί μάλιστα και με το δεδαρημένο παρελθόν του θεσμού, δημιουργεί πράγματι ανησυχίες για τη μελλοντική του εξέλιξη.

2. Ανάλυση των νόμων 2218 και 2240 του 1994⁷

Ο Ν. 2218/1994 αποτελείται από τέσσερα μέρη.

Το πρώτο μέρος περιέχει διατάξεις που αφορούν τη Ν.Α. και αποτελείται από 40 άρθρα.

Το δεύτερο μέρος επιφέρει τροποποιήσεις στις διατάξεις που αφορούν τον α' βαθμό Τ.Α., προκειμένου να επιτευχθεί αρμονία στις ρυθμίσεις που αφορούν την Τ.Α. συνολικά, σύμφωνα άλλωστε και με τις συνταγματικές επιταγές. Αποτελείται από 8 άρθρα.

Το τρίτο μέρος επιφέρει τροποποιήσεις στις διατάξεις που αφορούν τις Περιφέρειες της χώρας και προβλέπει τη σύσταση Περιφερειακού Ταμείου. Αποτελείται από 8 άρθρα.

Το τέταρτο μέρος αποτελούν οι τελικές διατάξεις που ρυθμίζουν επιμέρους θέματα της Τ.Α. καθώς και άλλες διατάξεις.

Ο Ν. 2240/1994 αποτελείται συνολικά από επτά άρθρα.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 2218/1994 θεσπίζεται 6^{ος} βαθμός Τ.Α. (Ν.Α.). Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Διευκρινίζεται επίσης ότι δεν ασκούν εποπτεία, ούτε θίγουν τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Τονίζεται επιπλέον ρητά ότι μεταξύ των δύο βαθμίδων Τ.Α. δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.

Οι Ν.Α. είναι κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια στη διοίκηση των υποθέσεων του Νομού (άρθρο 2). Στο ίδιο επίσης άρθρο ορίζεται ότι η εδαφική περιφέρεια κάθε Ν.Α. είναι ο Νομός, με πιθανές εξαιρέσεις υπαγορευόμενες από τις αναπτυξιακές ή εθνικές ανάγκες ορισμένων περιοχών όπου θα καταστεί αναγκαία η λειτουργία Ν.Α. σε περιφέρεια ευρύτερη του σημερινού Νομού. Η διάταξη αυτή είναι ακριβώς αντίθετη από εκείνη της παρ. 3 του άρθρου 20 του Ν. 1622/1986. Η διαφορετική αυτή ρύθμιση αποκρυσταλλώνει ορθά την ιδέα ότι η Ν.Α. καλείται να παίξει επιπλέον της διαχείρισης των τοπικών της υποθέσεων και σχεδιαστικό ρόλο αναφορικά με ζητήματα ανάπτυξης, όπως άλλωστε ορίζεται και από το άρθρο 22 παρ. 1 του Ν. 1622/1986 και επαναλαμβάνεται από το άρθρο 58 παρ. 1 του Ν. 2218/1994. Επιβεβαιώνεται με τον τρόπο αυτό και ρητά η άρρηκτη σύνδεση Τ.Α., περιφερειακής ανάπτυξης και δημοκρατικού προγραμματισμού, που εισήγαγε για πρώτη φορά -υπό το φως του Σ. 1975/86- ο Ν. 1622/1986. Ο συμπληρωματικός νόμος 2240/1994 συνιστά Ν.Α. με χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσότερων του ενός Νομών ή της μιας Νομαρχιών σε τρεις περιπτώσεις: α) Αθηνών και Πειραιώς, β) Έβρου και Ροδόπης και γ) Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης. Προβλέπεται επίσης ότι με Π.Δ. μπορεί να συσταθεί Ν.Α. με χωρική αρμοδιότητα το Νομό Θεσσαλονίκης και τους γειτονικούς νομούς. Η οργάνωση και λειτουργία των Ν.Α. με περιφέρεια δύο ή περισσότερων Νομών ρυθμίζεται από το άρθρο 40 του Ν. 2218/1994, όπου προβλέπεται ότι κάθε Νομός της ενιαίας Ν.Α. αποτελεί Νομαρχικό Διαμέρισμα (Ν.Δ.), του οποίου τα όργανα είναι το Συμβούλιο, οι Επιτροπές και ο αναπληρωτής Νομάρχης του Διαμερίσματος. Στο ίδιο άρθρο γίνεται αναφορά στη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των οργάνων των διευρυμένων Ν.Α. καθώς επίσης και στη χρηματοδότησή τους. Στην Αττική οι Ν.Α. αντιστοιχούν στις σημερινές Νομαρχίες, ενώ τα υπερτοπικά ζητήματα θα αντιμετωπίζονται με συμβάσεις συνεργασίας και με διαδημοτικά και

διανομαρχιακά όργανα (επιτροπές). Η λύση αυτή αποτελεί το σημαντικότερο ίσως μειονέκτημα του νέου νόμου. Πράγματι το ζήτημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών είναι σήμερα ακανθώδες λόγω των ιδιαίτερα οξυμένων προβλημάτων που αυτές παρουσιάζουν⁸. Για το λόγο αυτό οι περισσότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις έχουν επιλέξει διαφορετικό σύστημα διοίκησης τους από εκείνο των υπόλοιπων Ο.Τ.Α. Στην έκτακτη γενική συνέλευση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), με αφορμή το δημόσιο διάλογο για τη Ν.Α. (17-18 Μαρτίου 1994), το θέμα των μητροπολιτικών περιοχών απασχόλησε έντονα τους εκπροσώπους των Ο.Τ.Α. και διατυπώθηκε πρόταση για σύσταση Συμβουλίων Μητροπολιτικών Περιοχών με συμμετοχή των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού ως ενιαίο διοικητικό σύστημα με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, που όμως δεν μπορούν να έχουν το ίδιο θεσμικό πλαίσιο με τα Συμβούλια Περιοχής που προβλέπονται από το άρθρο 48 του Ν. 2218/1994 σε αντικατάσταση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων του Ν. 1416/1984.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 2218/1994 και αντίθετα από τη ρύθμιση του άρθρου 21 του Ν. 1622/1986, θεσπίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας της Ν.Α. για τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου, γεγονός που συνάδει με την παρ. 1 του άρθρου 102 του Σ. και με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 3 και της παρ. 3 του άρθρου 4 του Ε.Χ.Τ.Α.⁹ Όλες οι σημερινές αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης περιέχονται άμεσα στις Ν.Α., οι οποίες, με την προβλεπόμενη από το νόμο κατανομή των αρμοδιοτήτων αυτών στα όργανά του, θα χειρίζονται στο εξής τόσο τις καθαρά τοπικού χαρακτήρα υποθέσεις όσο και, κατ' ανάθεση, τις κρατικές υποθέσεις που ασκούσε ο καταργούμενος νομάρχης και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους σε επίπεδο Νομού. Εξαιρούνται μόνο οι αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας καθώς και εκείνες που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 3 του νόμου. Όμως ο Ν. 2240/1994 παρεμβαίνει διορθωτικά και ως προς αυτό το θέμα, διευκρινίζοντας ότι μόνο οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών που σχετίζονται με τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακής σημασίας μεταδιδάζονται τελικά στις Ν.Α. (άρθρο 5 παρ. 1). Επιπλέον αναστέλλει την άμεση μεταφορά αρμοδιοτήτων, πόρων και προσωπικού στις Ν.Α., που συνέλιπτε με την έναρξη λειτουργίας τους, μέχρις ότου δημοσιευθούν στην ΕτΚ οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους με εξαίρεση τις αρμοδιότητες των διατάξεων για το Δημοκρατικό Προγραμματισμό του Ν. 1622/1986 (άρθρο 5 παρ. 2). Όσον αφορά δε τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν περιέχονται στις Ν.Α., αυτές θα

ασκούνται από τον Περιφερειακό Διευθυντή ο οποίος θα διορίζεται και θα παύεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και ο οποίος θα είναι επικεφαλής της Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης που επίσης συνίσταται σε κάθε Νομό και Νομαρχία. Συνεπώς αυτός θα προϊσταται των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του Νομού ή της Νομαρχίας. Μάλιστα δε αναλαμβάνει προσωρινά, μέχρι τη -σύμφωνα με τα παραπάνω- έναρξη άσκησης των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. από τις ίδιες, την άσκηση των σχετικών με τις τοπικές υποθέσεις αρμοδιοτήτων των Ν.Α. Αναλαμβάνει επίσης την άσκηση εποπτείας -σε συνεργασία με την τριμελή Επιτροπή του άρθρου 47 του Ν. 2218/1994- στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. καθώς και στα Ν.Π.Δ.Δ. της περιφέρειας του (άρθρο 4). Με τον τρόπο αυτό ο Ν. 2240/1994 επαναφέρει, με άλλη μορφή, το σύνδεσμο ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς ο οποίος εξέλειπε μετά την κατάργηση του διορισμένου νομάρχη και των δημόσιων πολιτικών υπηρεσιών σε επίπεδο Νομού -όπως θα δούμε και παρακάτω- από το Ν. 2218/1994.

Το άρθρο 4 του Ν. 2218/1994 ορίζει ότι τα όργανα των Ν.Α. είναι: α) Το Νομαρχιακό Συμβούλιο (Ν.Σ.), που αποτελείται από 21 έως 37 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε Ν.Α., β) Οι Νομαρχιακές Επιτροπές (Ν.Ε.), που κυμαίνονται από 3 έως 6, ανάλογα με τα μέλη του Ν.Σ. και γ) Ο Νομάρχης. Τα άρθρα 5-12 πραγματεύονται την εκλογή των οργάνων και το εκλογικό σύστημα. Συνοπτικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι κάθε τέσσερα χρόνια, μαζί με τις δημοτικές εκλογές, θα εκλέγεται επίσης ο Νομάρχης και το Ν.Σ., με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η εκλογή των Ν.Ε. είναι έμμεση. Νομάρχης για όλη την τετραετία εκλέγεται ο επικεφαλής του πλειοψηφήσαντος συνδυασμού. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου στο αξίωμα του Νομάρχη επιτρέπεται μια μόνο φορά. Το εκλογικό σύστημα που ισχύει για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. υιοθετείται και για τη Ν.Α. Παρατηρείται έτσι σοβαρή απόκλιση από το Ν. 1622/1986 που πρόβλεπε ως εκλογικό σύστημα την απλή αναλογική. Οι υποψηφιότητες μπορούν να δηλώνονται μόνο μέσω συνδυασμών. Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν επιτρέπεται παράλληλη υποψηφιότητα και στους δύο βαθμούς Τ.Α. Όσον αφορά τα κωλύματα και ασυμβίβαστα, ο νόμος ορίζει ότι, εκτός των άλλων κρατικών και θρησκευτικών λειτουργιών, ούτε οι βουλευτές μπορούν να εκλέγονται Νομάρχες ή μέλη του Ν.Σ. Η διάταξη αυτή προφανώς αποσκοπεί στην ενίσχυση των τοπικών αρχόντων απέναντι στους κεντρικούς μηχανισμούς εξουσίας. Υπάρχει ωστόσο ο κίνδυνος ότι ο αποκλεισμός των βουλευτών από τα Ν.Σ. θα εντείνει τον ανταγωνισμό όχι μόνο ανάμεσα στα αντιπολιτευόμενα κόμματα αλλά και εντός του ίδιου κομματικού

οργανισμού, μεταξύ του βουλευτή και των αιρετών της εκλογικής περιφέρειας του πρώτου που ανήκουν στο ίδιο κομματικό σχήμα, αναφορικά με τον προγραμματισμό και την επιτέλεση έργων στην εν λόγω περιφέρεια. Ίσως με αυτό το σκεπτικό ο Ν. 2240/1994 αίρει το ασυμβίβαστο για τους βουλευτές. Δεν πρέπει από την άλλη μεριά να παραγνωρίζεται ο κίνδυνος που δημιουργείται από τη σώρευση πολλαπλών εντολών στο ίδιο πρόσωπο και μάλιστα όταν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ο βουλευτής αντιπροσωπεύει το Έθνος (άρθρο 51 παρ. 2) και για το λόγο αυτό είναι ασυμβίβαστη η ιδιότητά του με το τοπικό αξίωμα του δημάρχου ή του προέδρου κοινότητας (άρθρο 56 παρ. 1). Κατ' αναλογία λοιπόν με τη συνταγματική αυτή επιταγή, η άρση του ασυμβίβαστου αφορά μόνο την εκλογή βουλευτή ως μέλους ενός Ν.Σ. Οι επαρχίες εκπροσωπούνται στο κάθε ψηφοδέλτιο αναλογικά σύμφωνα με τον πληθυσμό τους, ενώ στο Ν.Σ. διασφαλίζεται η ελάχιστη εκπροσώπηση κάθε μιας επαρχίας (παρ. 2α άρθρου 7 και παρ. 11 άρθρου 9 Ν. 2218/1994). Τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη των Ν.Ε. εκλέγονται από το Ν.Σ. και κατά το 1/2 ανήκουν στη μειοψηφία. Πρόεδρος κάθε Ν.Ε. ορίζεται από το Νομάρχη ένα από τα μέλη του Ν.Σ. και έχουν όλοι τους διετή θητεία.

Τα άρθρα 13-16 του Ν. 2218/1994 ρυθμίζουν τα θέματα των αρμοδιοτήτων και της λειτουργίας των οργάνων της Ν.Α. Έτσι, το Ν.Σ. είναι το κυρίαρχο σώμα με γενική αρμοδιότητα για όλες τις νομαρχιακής σημασίας και ενδιαφέροντος υποθέσεις της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης -εκτός από αυτές που ανήκουν στο Νομάρχη ή τις Ν.Ε.- και μόνο αυτό μπορεί να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για θέματα της αρμοδιότητάς του. Η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του από το άρθρο 13 είναι ενδεικτική. Το Ν.Σ. εκλέγει ανάμεσα στα μέλη του χωριστά και με μυστική ψηφοφορία τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και το γραμματέα του. Οι Ν.Ε. έχουν εκτελεστικές και σε ορισμένες περιπτώσεις γνωμοδοτικές-εισηγητικές αρμοδιότητες από τον ίδιο το νόμο ή κατά παραχώρηση από το Ν.Σ. Κάθε μια θα έχει την ευθύνη ενός ή και περισσότερων τομέων (π.χ. παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού, γεωργίας, εμπορίου κλπ.). Μπορούν όμως να παραπέμπουν οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς τους στο Ν.Σ. αν αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερη σοβαρότητα. Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες του νέου νόμου για τη Ν.Α. είναι η κατάργηση του διορισμένου νομάρχη και η αντικατάστασή του από αιρετό, ο οποίος λειτουργεί πλέον ως όργανο της Ν.Α. Ο Νομάρχης είναι αρμόδιος για τις τοπικού χαρακτήρα υποθέσεις ως εκτελεστικό κυρίως όργανο των αποφάσεων των Ν.Α. και προΐσταται όλων των υπηρεσιών τους. Σε αντιδιαστολή με την κανονιστική αρμοδιότητα του

Ν.Σ. το άρθρο 16 του Ν. 2218/1994 προβλέπει ότι ο Νομάρχης εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα. Εκτός όμως από τις ρητά προβλεπόμενες αρμοδιότητές του, ασκεί και εκείνες που του ανατίθενται με νόμο. Μπορεί κατ' εξαίρεση να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Ν.Ε. όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος δλάθης των συμφερόντων της Ν.Α. Από την άλλη όμως μεριά μπορεί να μεταδιδάξει μέρος των αρμοδιοτήτων του στους προέδρους των Ν.Ε. ή στους προϊστάμενους των υπηρεσιών των Ν.Α. Είναι ωστόσο περιεργή η ρύθμιση της παρ. 9 του άρθρου 14 σύμφωνα με την οποία "ο Νομάρχης μετέχει στις συζητήσεις του συμβουλίου χωρίς ψήφο", δεδομένης μάλιστα της εκλογικής του προέλευσης.

Σημαντική επίσης καινοτομία αποτελεί και η γαλλικής έμπνευσης καθιέρωση και λειτουργία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), η οποία έχει γνωμοδοτικές αρμοδιότητες σε θέματα προγραμματισμού της ανάπτυξης και γενικότερα της αυτοδιοίκησης καθώς και σε θέματα για τα οποία θα ζητείται η γνώμη της. Αποτελείται από εκπροσώπους των παραγωγικών, επαγγελματικών, επιστημονικών και πολιτιστικών οργανώσεων. Συμμετέχουν επίσης εκπρόσωποι της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων καθώς και εκπρόσωποι των εργαζομένων στη Ν.Α. Με τον τρόπο αυτό εκπληρώνεται η συνταγματική επιταγή της παρ. 4 του άρθρου 102 αλλά και της παρ. 2 του άρθρου 3 του Ε.Χ.Τ.Α. Κατά συνέπεια έχουμε σοβαρή διαφοροποίηση από τη ρύθμιση του Ν.1622/1986, όπως τροποποιήθηκε, που προέβλεπε τη συμμετοχή των κοινωνικών και οικονομικών φορέων στο Ν.Σ., το οποίο είναι αποφασιστικό όργανο.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 του Ν. 2218/1994 "οι πράξεις όλων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν". Παρά ταύτα καθιερώνεται σύστημα ελέγχου των πράξεων των Ν.Α. -όπως άλλωστε είναι και συνταγματικά επιβεβλημένο. Έτσι λοιπόν ασκείται μόνο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις των συλλογικών οργάνων των Ν.Α. καθώς και σε εκείνες των Ν.Π.Δ.Δ. και των ιδρυμάτων των Ν.Α. από Επιτροπή μικτής σύνθεσης (Διοίκησης, Τ.Α. και Δικαιοσύνης), η οποία αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή υπαγόμενη στον Υπουργό Εσωτερικών και η οποία έχει έδρα την έδρα κάθε Ν.Α. Στην τριμελή αυτή Επιτροπή παραλέγονται -μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε ημερών αφότου του αποσταλεί η σχετική πράξη-, από το γ.γ. της Περιφέρειας, με αιτιολογημένη πράξη του, μόνο εκείνες οι πράξεις που κρίνονται ότι δεν είναι σύμφωνες με το νόμο. Αντίθετα, οι αποφάσεις του Νομάρχη ελέγχονται από το γ.γ. της Περιφέρειας μετά από προσφυγή οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον, ο οποίος μπορεί

επίσης να προσφύγει και κατά των πράξεων των άλλων οργάνων των Ν.Α. ενώπιον της τριμελούς Επιτροπής, μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. Η δυσαρμονία αυτή στις προθεσμίες προσβολής των πράξεων των Ν.Α. αντιβαίνει στις αρχές της ασφάλειας και της ισότητας του δικαίου, με κίνδυνο να δημιουργήσει προβλήματα στην εκτέλεσή τους. Ανάλογος προβληματισμός αναπτύχθηκε το 1982 -έτος μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου της Τ.Α.- και στη Γαλλία όπου τελικά επικράτησε η άποψη της ενιαίας προθεσμίας προσβολής των πράξεων της Τ.Α. από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Κατά τα λοιπά, οι αποφάσεις της Επιτροπής πρέπει να είναι αιτιολογημένες. Ο έλεγχος σε δεύτερο βαθμό των παραπάνω πράξεων ασκείται από τον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό, ενώ σε κάθε περίπτωση διατηρείται το δικαίωμα προσφυγής στη Δικαιοσύνη. Τέλος αξ σημειωθεί ότι όταν οι Ν.Α. ασκούν αρμοδιότητες για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ε.Ε. υπόκεινται στους ελέγχους που προβλέπονται από τη νομοθεσία αυτή.

Τα άρθρα 19-20 του Ν. 2218/1994 ρυθμίζουν τις ευθύνες των οργάνων των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. και προβλέπουν τις κυρώσεις που τους επιβάλλονται. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι για την απόλυση αιρετών των Ν.Α. ή τη διάλυση του Ν.Σ. ο νόμος απαιτεί την έκδοση Π.Δ., ενώ για το ίδιο θέμα απαιτείται Υπουργική Απόφαση όταν πρόκειται για πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Κατά τα άλλα, το πλαίσιο για τις πειθαρχικές, ποινικές και αστικές ευθύνες των οργάνων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αποτελεί τη βάση των ρυθμίσεων και για τη Ν.Α. Σημαντικό εξάλλου πλεονέκτημα του νόμου αποτελεί η κατάργηση της επ' αυτοφώρω σύλληψης των αιρετών τοπικών αρχών για πταίσματα ή πλημμελήματα που διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών (άρθρο 57 παρ. 1).

Το άρθρο 21 πραγματεύεται τα ζητήματα που αφορούν τη σύσταση ιδρυμάτων, λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. και επιχειρήσεων από τις Ν.Α. που προικίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 36, με φορολογικές απαλλαγές, ατέλειες και άλλα προνόμια. Ως επί το πλείστον οι παραπάνω διατάξεις δε διαφέρουν ουσιαστικά από εκείνες που ισχύουν για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Τα άρθρα 22-26 αναφέρονται στην οικονομική διοίκηση των Ν.Α. Ανάμεσα σε άλλα προβλέπεται η θεσμοθέτηση "κεντρικών αυτοτελών πόρων" προκειμένου να εξασφαλιστεί η οικονομική αυτοτέλεια των Ν.Α., κατ' αναλογία με τα προβλεπόμενα από το Ν. 1828/1989 για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Θεσπίζονται έτσι τακτικά και έκτακτα έσοδα, ενώ ειδικές διατάξεις ρυθμίζουν τους πόρους για την πρώτη μεταβατική τριετία. Σύμφωνα με αυτές, ο προϋπολογισμός των Ν.Α. για τα έτη

1995-1997 θα επιχορηγηθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό (παρ. 14 άρθρου 39 Ν. 2218/1994 και παρ. 20 άρθρου 6 Ν. 2240/1994). Σύμφωνα επίσης με το Ν. συνίσταται 240/1994, με απόφαση του Ν.Σ. συνίσταται Υπηρεσία Προγραμματισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Επενδύσεων (παρ. 17 άρθρου 6). Προβλέπονται επίσης ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά μέτρα για κάποιες κατηγορίες Ν.Α. και πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. (άρθρο 3). Τέλος έντονο προβληματισμό θα μπορούσε να προκαλέσει η ίδρυση Περιφερειακού Ταμείου, υπό τη μορφή Ν.Π.Ι.Δ., ως προς την οικονομική αυτοτέλεια των Ν.Α., δεδομένου ότι αυτό θα αποτελέσει -μεταξύ άλλων- κέντρο διακίνησης και κατανομής σημαντικών πιστώσεων, από το Π.Δ.Ε. και την Ε.Ε., σε διάφορους φορείς, μεταξύ των οποίων και οι Ν.Α. (άρθρα 53-56 Ν. 2218/1994). Για τα υπόλοιπα θέματα αυτού του κεφαλαίου διαπιστώνεται αναλογία με τις διατάξεις που ισχύουν για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Ας επισημάνουμε μόνο ότι το άρθρο 22 ορίζει ρητά αποσβεστική προθεσμία πέντε ετών, από τη λήξη του οικονομικού έτους, για τη δεβαίωση και είσπραξη των πόρων από τις ίδιες τις Ν.Α. καθώς και εικοσαετή παραγραφή των αξιώσεων της.

Τα άρθρα 27-29 ρυθμίζουν θέματα έργων, προμηθειών και απαλλοτριώσεων. Ως επί το πλείστον οι διατάξεις αυτές δε διαφέρουν ουσιαστικά από εκείνες που ισχύουν για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Τα άρθρα 30-35 ρυθμίζουν τα θέματα της οργάνωσης των υπηρεσιών και του προσωπικού. Συμπληρωματικές ρυθμίσεις που αφορούν τη μεταβατική περίοδο προβλέπονται στο άρθρο 39, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 6 του Ν. 2240/1994. Ο νομοθέτης προβλέπει προθεσμία δώδεκα μηνών από την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α. για την κατάργηση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας τους. Οι υφιστάμενες δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες που συγκροτούν τις νομαρχίες καθώς και τα επαρχεία με τις διοικητικές τους υπηρεσίες καταργούνται από την έναρξη της άσκησης των αρμοδιοτήτων των Ν.Α., εκτός από αυτές που προβλέπονται ρητά στην παρ. 7 του άρθρου 6 του Ν. 2240/1994. Το προσωπικό των υπηρεσιών που καταργούνται προσφέρει τις υπηρεσίες του στην αντίστοιχη Ν.Α. και θεωρείται αποσπασμένο σε αυτή κατά παρέκκλιση των διατάξεων για τα χρονικά όρια της απόσπασης δημόσιων υπαλλήλων. Μετά τη σύσταση των οργανισμών των Ν.Α. οι αποσπασμένοι υπάλληλοι έχουν τη δυνατότητα -ακόμη και αν δεν προβλέπεται αντίστοιχη θέση- να ζητήσουν τη μετάταξή τους, ειδικά εφόσον εξασφαλιστούν να θεωρούνται κατά παρέκκλιση αποσπασμένοι. Ουσιαστικά όμως λόγω της κατάργησης των αρχικών οργανικών τους θέσεων και εφόσον παραμείνουν ως υπάλληλοι των Ν.Α., μόνο ως μεταταγμένοι μπορούν να θεωρηθούν με ότι αυτό συνεπάγεται. Πρέπει, από την άλλη πλευρά,

να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης επιδεικνύει ιδιαίτερη επιμέλεια προκειμένου να αποφευχθούν οιαδήποτε μειονεκτήματα για τους υπαλλήλους των νομαρχιών από τη μετάβασή τους στο νέο καθεστώς, ώστε να αποσοβηθεί ο κίνδυνος έντονων αντιδράσεων των τυχόν θιγμένων, κυρίως λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων μεταθέσεων σε άλλες περιοχές και δη στο Κέντρο. Κατ' αρχήν δε θίγεται το μισθολογικό και ασφαλιστικό καθεστώς των μετατασσομένων. Επίσης προβλέπεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών συγκροτείται επιτροπή για τη μελέτη και την υποβολή προτάσεων για το συνταξιοδοτικό καθεστώς και την υγειονομική περίθαλψη των υπαλλήλων των Ν.Α. Όλοι οι διορισμοί ή προσλήψεις του πάσης φύσεως προσωπικού των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. που αποφασίζονται από τα αρμόδια όργανά τους υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 2190/1994 και υπόκεινται στον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π. Με αυτό τον τρόπο αφαιρείται από τους αιρετούς των Ν.Α. ένας βασικός μοχλός άσκησης πελατειακής πολιτικής. Αξίζει επίσης να σημειωθούν τα εξής: πρώτον, εξαιρέσεις από τη γενική κατάσταση των υπαλλήλων της Ν.Α. προβλέπονται ρητά για το εκπαιδευτικό προσωπικό και δεύτερον, για τα θέματα που δε ρυθμίζονται ειδικά από τις διατάξεις των νόμων για τη Ν.Α., εφαρμόζονται οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.

Τέλος, το άρθρο 36 προβλέπει την κατάργηση των νομαρχιακών και άλλων Ταμείων, των οποίων οι αρμοδιότητες, οι πόροι, η περιουσία και το προσωπικό μεταφέρονται στην αρμόδια κατά τόπο Ν.Α. Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται για τα λιμενικά Ταμεία με τοπική σημασία. Σύμφωνα με την παρ. 18 του άρθρου 6 του Ν. 2240/1994, η κατάργηση των Ταμείων θα ισχύσει αυτοδίκαια από τη δημοσίευση στην ΕτΚ του οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας των Ν.Α. Το πρώτο μέρος του Ν. 2218/1994 που αφορά το δεύτερο βαθμό Τ.Α. κλείνει με τα άρθρα 37-40 όπου περιλαμβάνονται οι ειδικές, τελικές και μεταβατικές διατάξεις.

3. Τελικές παρατηρήσεις

Μετά από άκαρπες προσπάθειες ενός και πλέον αιώνα η θεσμοθέτηση της Ν.Α. αποτελεί δαθεία και αποφασιστική τομή στο συγκεντρωτικό ελληνικό διοικητικό σύστημα, πολύ περισσότερο μετά την ανάδειξη των αιρετών της οργάνων από τις εκλογές της 16ης Οκτωβρίου 1994 που επισφράγισαν τη δημιουργία του θεσμού. Η κατάργηση των διορισμένων νομαρχών, των επάρχων, των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων με τη σημερινή τους μορφή καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών των νομαρχιών και η αντικατάστασή τους από αιρετά όργανα και υπηρεσιακές μονάδες των Ν.Α., όπως θέλησε αρχικά ο Ν. 2218/1994, αποτελούν

ρηξικέλευθες αλλαγές στο διοικητικό, πολιτικό και κοινωνικό τοπίο της χώρας σε επίπεδο Νομού. Τις αλλαγές αυτές δεν τις είχε αποτολμήσει ο Ν. 1622/1986. Είναι όμως πιθανό ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα συναντήσει αντιδράσεις στην πράξη λόγω κυρίως του επί μακρόν διώματος ενός συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος στη χώρα μας και της νοστορπίας που αυτό έχει καλλιεργήσει, τόσο σε επίπεδο κατανομής της εξουσίας, όσο και σε επίπεδο λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού. Κατά συνέπεια παραμένει αμφίβολο αν θα μπορέσουν οι διοικητικοί μας μηχανισμοί να ανταποκριθούν τόσο γρήγορα σε ένα μεταρρυθμιστικό έργο τέτοιας εμβέλειας.

Εμπνεόμενη ίσως από τις ίδιες σκέψεις, αλλά και από την έντονη δημόσια κριτική που ασκήθηκε, η πολιτική εξουσία προκάλεσε, τρεις μόλις μήνες μετά την ψήφιση του βασικού νόμου για το δ' βαθμό αυτοδιοίκησης, την ψήφιση του Ν.2240/1994 με σκοπό να τοποθετήσει σε ορθολογικότερη και ρεαλιστικότερη βάση το θεσμό της Ν.Α. Πράγματι με μια προσεκτικότερη ματιά ο μεταγενέστερος αυτός νόμος αλλάζει ως ένα βαθμό τη φιλοσοφία του Ν. 2218/1994 για τη Ν.Α. επανασυνδέοντας τον ομφάλιο λώρο ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, διαμέσου των θεσμών εκπροσώπησης της Περιφερειακής Διοίκησης στους Νομούς, προκειμένου να συντονιστεί η διεκπεραίωση των κρατικών υποθέσεων στο Νομό. Απορρίπτεται έτσι η λύση της κατ' ανάθεση διεκπεραίωσης των κρατικών υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο από τις Ν.Α. Αναστέλλοντας επίσης την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α. για ένα χρόνο, ο Ν. 2240/1994 δίνει τη δυνατότητα καλύτερης προετοιμασίας του θεσμού.

Η δεδασμένη όμως κατάρτιση και ψήφιση του πρώτου νόμου προεξοφλούσε προβλήματα που επέβαλαν την αναμόρφωσή του χωρίς ωστόσο και πάλι να επιλύονται πολύ ουσιαστικά ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμού. Ενδεικτικά αναφέρουμε, πρώτον, την ασάφεια που εξακολουθεί να επικρατεί σχετικά με τις θεωρούμενες κρατικές υποθέσεις σε επίπεδο Νομού και το φορέα διαχείρισής τους. Δεύτερον, την ατοχία, αφενός μεν, του τρόπου μετάδοσης στο νέο καθεστώς με την προσωρινή άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. από τον Περιφερειακό Διευθυντή, ενώ έχουν ήδη συγκροτηθεί τα όργανά τους, και με την απαράδεκτη καθυστέρηση εκπόνησης των οργανισμών εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Ν.Α., αφετέρου δε, του τρόπου οργάνωσης των υπηρεσιών και του προσωπικού των Ν.Α., δεδομένου του κινδύνου επιβάρυνσης των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. με άχρηστες θέσεις εργασίας και υπαλλήλους, επαναλαμβάνοντας έτσι το νοσηρό φαινόμενο που χαρακτηρίζει το δημόσιο τομέα. Είναι λοιπόν επιτακτική ανάγκη να αντιμετωπιστεί το θέμα από την αρχή και

συνολικά προκειμένου να ρυθμιστεί ενιαία με ειδικό νόμο. Τρίτον, την αοριστία της χρηματοδότησης των Ν.Α. αναφορικά με το ύψος και τον τρόπο κάλυψης του κόστους λειτουργίας και άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, τόσο ως προς τους ίδιους πόρους, όσο και ως προς εκείνους που θα προέλθουν από το κεντρικό κράτος και την Ε.Ε., δεδομένης της κρίσιμης οικονομικής κατάστασης της χώρας. Επιβάλλεται άρα η ρύθμιση του όλου συστήματος των οικονομικών της Ν.Α. με ειδικό νόμο.

Καθίσταται λοιπόν φανερό ότι η Ν.Α. θα αποτελέσει ένα επιπλέον επίπεδο κοινωνικής πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης, γεγονός που περικλείει ταυτόχρονα νέα δυναμική για το κοινωνικό, πολιτικό και διοικητικό γίγνεσθαι αλλά και νέο πεδίο ανταγωνισμών με ότι αυτό συνεπάγεται. Ο θεσμός όμως από μόνος του δεν είναι αρκετός και μόνο κάτω από προϋποθέσεις θα συμβάλλει θετικά στην αναμόρφωση της αποκεντρωμένης διοίκησης της χώρας και στον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής και πολιτικής μας ζωής που τόσο επιτακτικά και ομόφωνα αναζητείται σήμερα.

Σημειώσεις

1. Β. Ανδρονόπουλου, Μ. Μαθιουδάκι: "Περιφερειακή διοίκηση/Τοπική αυτοδιοίκηση: Ιστορική εξέλιξη", Δ. Μερ No 31-32, 1987, σελ. 35 επ., των ιδίων: *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, 1988, σελ. 106 επ., Γ. Κατσαδώρα: *Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αιτιολόγηση και Πράξη*, 1991, σελ. 41 επ., Ν. Κ. Χλέπας: *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, 1994, σελ. 77 επ.
2. Π. Κατρομυλιάδη: "Δημοκρατικές προσδοκίες και ιδεολογικές μυθολογήσεις", *Ε.Γ.Ε.* No 5, 1984, σελ. 47.
3. Π. Ματθαίου: "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη. Μια θεσμική θεώρηση", *Περιβάλλον και Δίκαιο* No 1, 1994, σελ. 197-200.
4. Ν. Κ. Χλέπας: όπ.π., σελ. 223 επ. και ιδίως σελ. 238-247.
5. Α. Τάχος: "Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας", *Ε.Ε.Ε.Δ.* No 3, 1991, σελ. 607 επ., Ρ. Ματθίου: "L'incorporation de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en droit grec", *REDP* No 2, 1994, p. 323 et s.
6. Γ. Παπαδημητρίου: "Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση", *ΤαπΑ* No2-3, 1993, σελ. 12 επ.
7. Βλέπε επίσης: Π. Ματθαίου: "Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκέψεις με αφορμή το νόμο 2218/1994 για την ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", *ΚριτΕ* No 2, 1994, σελ. 213 επ.
8. Το θέμα *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών* απασχόλησε το συνέδριο που οργάνωσε το τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Παν/μιου Αθηνών σε συνεργασία με το Σύλλογο Ελλήνων Πολεοδόμων-Χωροτακτών στις 8-9/12/1993 στην Αθήνα, σειρά "Διοίκηση και Πολιτεία" No 11, 1994, εκδ. Αντ. Σάκκουλας.
9. Για την έννοια της τοπικής υπόθεσης βλέπε: Π. Ματθαίου: "Νεότερα από την περιπέτεια της έννοιας "τοπική υπόθεση". Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΣτΕ 3194/90 και 2309/92", *ΚριτΕ* No 1, 1994, σελ. 237 επ., Ρ. Bernard: "Les affaires mixtes ou l'oeuvre commune", *A.J.D.A.*, 1990, p. 131 et s.