

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Εδώ και αρκετούς μήνες δημοσιεύματα του Ημερήσιου Τύπου αφιερώνονται σε μία διοικητική μεταρρύθμιση που συντελείται στη Χώρα μας και έχει σχέση με την ανακατανομή εξουσιών μέσα στο περιφερειακό επίπεδο αλλά και απο το Κεντρικό επίπεδο προς το Περιφερειακό. Πολλές φορές, διαμετρικά αντίθετες απόψεις διατυπώνονται απο ειδικούς, κατά κανόνα, ή εν πάση περιπτώσει απο ασχολούμενους με το θέμα σε ότι αφορά το αναγκαίο, την αποτελεσματικότητα ή ακόμα και την επικινδυνότητα του εγχειρήματος. Αναφερόμαστε ειδικότερα στην καθιέρωση και εφαρμογή του Δεύτερου Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, τη Νομαρχιακή δηλαδή Αυτοδιοίκηση, στην ανάδειξη των οργάνων της οποίας συμμετείχαμε με την ψήφο μας πρόπερσι τον Οκτώβρη.

Τα επιχειρούμενα και διαδραματιζόμενα αποτέλεσαν μια ενδιαφέρουσα πρόκληση για μας με τη σκέψη ότι όχι μόνο άξιζε αλλά θα λέγαμε πως επιβαλλόταν τούτη τη στιγμή να ασχοληθούμε σε επίπεδο διπλωματικής εργασίας με το θέμα.

Ωστόσο, είχαμε σοβαρούς ενδοιασμούς και για αρκετό χρονικό διάστημα, αναποφασιστικότητα, που επιτεινόταν απο το ότι ηχηρά ονόματα της πολιτικής ζωής της χώρας μας (και όχι μόνο) εκφράζονταν τελείως αντιφατικά για το υπ' όψη θέμα. Διαβάζαμε στον Τύπο, ακούγαμε απο τα media, αλλά και παρακολουθώντας ως παρατηρητές σχετικές ημερίδες ότι οι αμφισβητήσεις έφταναν σε χαρακτηρισμούς όπως *"δημιουργείται χάος"*, *"οδηγούμαστε σε διάλυση του κράτους"*,

"αναιρείται η λειτουργία του κοινοβουλίου", "δημιουργούνται τοπικές κυβερνήσεις", κ.ά. Ή απο την άλλη πλευρά ότι "είναι δειλό το βήμα που γίνεται", "η εκχώρηση εξουσίας προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι φειδωλή και γίνεται σταδιακά", "καθιερώνεται διαρχία στο Νομό", "είναι αναγκαίος και Τρίτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης", κ.ά.

Θελήσαμε λοιπόν παρά το δέος που μας δημιουργούσε το θέμα, να επιχειρήσουμε την προσέγγισή του, νιώθοντας ότι έχουμε ένα ισχυρό άλλοθι, ότι η δουλειά μας περιορίζεται σε χαρακτήρα εκπαιδευτικό και

αντλώντας δυνάμεις απο τη διαβεβαίωση του υπεύθυνου καθηγητή ότι το θέμα που επιλέγουμε παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Στο τέλος-τέλος κάναμε και την τελειώς απλή σκέψη: *Αν δεν προσεγγίσουμε την πρώτη απο άποψη μεγέθους και εύρους δραστηριοτήτων μονάδα παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών, μέσα στην οποία λειτουργούν όλες οι μικρότερες επιχειρηματικές μονάδες, των οποίων τη ζωή και δράση καθοριστικά επηρεάζει, δε θα είχαμε και πολύ πειστική επιχειρηματολογία για την παράλειψή μας.*

Ήρθαμε σε επαφή ζητώντας στοιχεία και απόψεις με όργανα του Κρατικού μηχανισμού, τόσο απο το χώρο της Κρατικής Διοίκησης όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Α΄ και Β΄ βαθμού), με εκπροσώπους παραγωγικών τάξεων και επιστημονικών φορέων που λειτουργούν σε επίπεδο Νομού, με ανθρώπους που σχεδίασαν και ανθρώπους που υπηρετούν τη νέα διοικητική δομή του κράτους και θέλουμε να τους ευχαριστήσουμε θερμά γι' αυτό, για την προθυμία με την οποία έθεσαν στη διάθεσή μας στοιχεία και απάντησαν στους προβληματισμούς και τα ερωτηματικά μας, αλλά και για τα εγκωμιαστικά τους λόγια για το

περιεχόμενο των σπουδών της Σχολής μας, της οποίας την ύπαρξη μόλις τώρα πληροφορούνταν.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για την προσέγγιση του θέματος θεωρήσαμε ότι έπρεπε να καταγράψουμε το τι υπήρχε και το τι δημιουργήθηκε. Η αποτύπωση -συνεπώς- της δομής και λειτουργίας του κράτους (στην ευρεία του έννοια) θα πρεπε να αποτελέσει την αφετηρία της δουλειάς μας. Τούτο αποτέλεσε την πρώτη μας δυσκολία.

Ο ρυθμός των μεταβολών, η συχνότητα και η αποσπασματικότητά τους, καθώς και η απόκλιση μεταξύ θεσμικών ρυθμίσεων και πραγματικότητας, ήταν ιδιαίτερα σημαντικές.

Η ύπαρξη άτυπων οργανώσεων, αποτέλεσε την έκπληξή μας, ιδιαίτερα λόγω του αφανούς αλλά ταυτόχρονα πολύ καθοριστικού επηρεασμού των τελικών αποφάσεων που επιτυγχάνουν. Δε μας άφησε ανεπηρέαστους το γεγονός.

Όμως ασχοληθήκαμε με τη θεσμοθετημένη οργάνωση, γιατί αυτή μας έδινε τη δυνατότητα άντλησης συγκεκριμένων στοιχείων και γραπτών ντοκουμέντων, τα οποία αξιοποιήσαμε, με την ανάλυση και επεξεργασία τους. Η ένταξη και της άλλης λειτουργίας στην έρευνά μας αποκλείστηκε απο την έλλειψη μιας έστω και κατά προσέγγιση έγκυρης συγκέντρωσης υλικού, επεξεργασίας του και ανάλυσης του. Θα 'πρεπε δηλαδή να καταρτιστεί κατάλληλα και να συμπληρωθεί (απαντηθεί) ένα ερωτηματολόγιο που να επιτρέψει στη συνέχεια, τη συναγωγή συμπερασμάτων. Αυτή τη δυνατότητα, δεν την είχαμε, για δύο λόγους:

Πρώτος και κύριος λόγος είναι ότι δε διαθέταμε την απαραίτητη γνώση.

Δεύτερος εξίσου σημαντικός, ότι οι ερωτώμενοι κρατικοί λειτουργοί και υπάλληλοι δε θα είχαν -κατά την εκτίμησή μας- ιδιαίτερη προθυμία για τη συμπλήρωσή του.

Στους δύο αυτούς λόγους θα μπορούσαμε να προσθέσουμε και την απόλυτα δικαιολογημένη αμφισβήτηση που θα ήταν δυνατόν να εκδηλωθεί αναφορικά με το βαθμό αξιοπιστίας που μπορεί να είχε μια ενδεχόμενη συνέντευξη όπου δε θα καταγράφονταν οι απαντήσεις.

Απο το ξεκίνημα της έρευνάς μας διαισθανθήκαμε ότι η ιστορική αναδρομή εμφανίζονταν απαραίτητη, διότι σημαντικά επηρεάζει τη σημερινή πραγματικότητα όπως αυτή λίγο-λίγο αποκαλυπτόταν μπροστά μας.

Οι συνεχείς αναφορές στο χθες και η χρησιμοποίησή του ως “άλλοθι” για τις όποιες δυσλειτουργίες, ατέλειες, αναποτελεσματικότητες της καθημερινής δράσης όσων κινούν την κρατική μηχανή μας οδήγησαν στην ανάγκη να ξεκινήσουμε απο την ιστορική εξέλιξη των θεσμών και τις όποιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις να τις δούμε μέσα απο τις συγκυρίες στις οποίες επιχειρήθηκαν. Για το λόγο αυτό, ένα μέρος της παρούσας εργασίας, όσο το δυνατό πιο σύντομο, αφιερώνεται στην ιστορική αναδρομή, η οποία περιορίζεται, σε λίγες αλλά χαρακτηριστικές, κατά την άποψή μας, περιπτώσεις.

Φτάνοντας στο τώρα, πρώτη μας δουλειά, όπως αναφέραμε και πιο πάνω, ήταν να *"φωτογραφήσουμε"* την κατάσταση και λειτουργία του

κράτους στη ευρεία του έννοια κατά τη στιγμή που προωθήθηκε η υπό το σημερινό σχήμα εφαρμοζόμενη θεσμική αλλαγή. Σε ξεχωριστό μέρος, γίνεται η παρουσίαση αυτή.

Το επόμενο βήμα μας, ήταν μιά αποτύπωση του σήμερα, που θα μας δώσει τη δυνατότητα σχολιασμού, συγκρίσεων και συμπερασμάτων. Ένα άλλο μέρος είναι αφιερωμένο σ' αυτό.

Ένα τρίτο στάδιο έπρεπε να αποτελέσει -και αυτό υπήρξε κατά βάση το περιεχόμενο των επί τόπου αναζητησεών μας- η προσεκτική διερεύνηση του πως πορεύεται στην πράξη η εφαρμογή της μεταρρύθμισης. Και καλύτερη προσέγγιση σ' αυτό δε θα μπορούσε να υπάρξει παρά μόνο μέσω αυτών που εκλήθησαν να την υπηρετήσουν, αυτών που ορίστηκαν υπεύθυνοι για τη χωρίς διακοπή στη συνέχεια της λειτουργίας του κράτους μετάπτωση στα νέα σχήματα και βεβαίως και εκείνων χάριν των οποίων έγινε η μεταρρύθμιση, δηλαδή των χρηστών - πολιτών. Τα στοιχεία που συλλέξαμε προέρχονται απο επί τόπου παρατήρηση της λειτουργίας του συστήματος, απο την εμπειρία μας σε προσωπικές μας υποθέσεις και απο εξηγήσεις και διευκρινήσεις που μας δόθηκαν απο στελέχη που ασχολήθηκαν επιτελικά με το σχεδιασμό και τη θεσμοθέτηση των αλλαγών.

Οι διακηρυγμένες θέσεις των πολιτικών κομμάτων και τα πρακτικά της Βουλής αποτέλεσαν ιδιαίτερα χρήσιμα κείμενα για μας, διότι μας βοήθησαν στην αναζήτηση του "γιατί" ορισμένων ρυθμίσεων ή δημιουργημένων καταστάσεων. Η οικονομία του πονήματος δε μας επιτρέπει τη διεξοδική παρουσίαση. Θεωρήσαμε ωστόσο απαραίτητο να συνοδευτεί τούτο και απο αυτά τα κείμενα. (βλ. παράρτημα)

Ακόμα, θεωρήσαμε ότι η παρουσίαση με τη μορφή διαγραμμάτων ικανού μέρους της παρούσας εργασίας είναι μια καλή επιλογή αφού οδηγεί στην εξοικονόμηση κειμένου, αλλά και το κυριότερο στην απόκτηση σαφούς και ολοκληρωμένης εικόνας, η οποία επιτρέπει στον αναγνώστη τη σχεδόν άμεση εξοικείωση με το θέμα. Άλλωστε στη δουλειά μας η διαγραμματική παρουσίαση είναι πιο οικεία από τη κλασική με μακροσκελή κείμενα οδό. Τέτοια διαγράμματα συνοδεύουν την εργασία ή είναι ενταγμένα στο κείμενο, όπου κρίθηκε ότι τούτο θα ήταν χρήστικά προσφορότερο.

Δε διαθέταμε παρά μόνο όση αποκτήσαμε εξαιτίας της παρούσας εργασίας εμπειρία από τη λειτουργία της κρατικής μηχανής. Οι διαπιστώσεις μας είναι δυνατό καμιά φορά να μην είναι ιδιαίτερα πετυχημένες. Ίσως εκείνοι που έχουν επαρκή εμπειρία και γνώση, οδηγηθούν στην a priori απόρριψή τους, και δικαιολογημένα. Όμως εσείς μας επιτραπεί να επικαλεστούμε την επιείκειά τους και εκτιμώντας την καταβληθείσα προσπάθεια, να παρακαλέσουμε να διατρέξουν το κείμενο ως την τελευταία του σελίδα.

ΙΣΤΟΡΙΚΑ

1833-1875

Με τη διαχρονική παρουσίαση της οργάνωσης του διοικητικού μας συστήματος, θα 'θέλαμε απ' αρχής να ξεκαθαρίσουμε ότι στην περιδιάβαση που κάναμε και που τα βασικά σημεία της παρουσιάζουμε, είχαμε κατά νου ότι το κάθετι θα 'πρεπε να το βλέπουμε, να το σχολιάζουμε και να το αξιολογούμε κάτω απο τις συγκυρίες της εποχής του.

Και είναι σημαντικό τούτο γιατί, αν π.χ. δούμε αυτές τις διοικητικές δομές και τη λειτουργία τους στα πρώτα βήματα της λειτουργίας του ελληνικού κρατους (1833-1834) και η θεώρησή μας αυτή γίνεται με βάση τις σημερινές συνθήκες και όχι τον τότε διαμορφωμένο περίγυρο, θα βγάλουμε ενδεχομένως ένα εύκολο μεν και εκ πρώτης όψεως σωστό συμπέρασμα ότι στήθηκε τότε ένα έντονα συγκεντρωτικό κράτος που θα 'πρεπε ως μοντέλο κρατικής οργάνωσης γι' αυτό και μόνο το λόγο να κατακριθεί. Δεν είναι όμως έτσι. Θεωρώντας τα πράγματα στην εποχή τους, διαπιστώνουμε ότι, τούτο δεν αποτελεί κακό. Και εξηγούμαστε:

Έχουμε ένα κράτος που τότε ξεκινάει τη ζωή του και θέλει να είναι γρήγορο και αποτελεσματικό στη δράση του. Έχουμε καλέσει εδώ τους Βαυαρούς για να σχεδιάσουμε το διοικητικό μας σύστημα και έχουμε τη γαλλική δημόσια διοίκηση, την ίδια αυτή περίοδο, να διακρίνεται για την αποτελεσματικότητα και την ακρίβεια της δράσης της. Είναι λοιπόν φυσικό, οι σχεδιαστές του συστήματός μας να επηρεαστούν έντονα απο το γαλλικό σύστημα και αυτοί χάρη των οποίων προωθούνταν η οργάνωση, να μην το αμφισβητήσουν.

Εδώ λοιπόν, έχουμε την Κεντρική Εξουσία με τις περιφερειακές απολήξεις της, τις οποίες συνιστούν 10 Νομοί και 42 Επαρχίες, με επικεφαλείς αντίστοιχα, τους Νομάρχες και τους Επάρχους. Καθαρά κρατικά όργανα, διορισμένα απο το κέντρο, σε μια Ελλάδα που προσπαθούσε να αγγίξει πληθυσμιακά το ένα εκατομμύριο κατοίκους, όπου την ίδια περίπου εποχή (1836) πρωτοεμφανίζονταν οι Δήμοι (457 τον αριθμό) ως μια μορφή αυτοδιοίκησης όπου όμως: "του βασιλέως έχοντος το δικαίωμα να απολύει και

να διορίζει τους δημάρχους" και όπου τέσσερα μόλις χρόνια μετά (1840) περιορίζεται σε 270 ο αριθμός των Δήμων: *"δια να είναι ευχερέστερον το έργον της υποταγής των Δήμων εις την Πολιτείαν"*.

1875-1927

Το διοικητικό μας σύστημα παραμένει για αρκετά χρόνια σχεδόν αμετάβλητο, ενώ μια προσπάθεια κάποιας αυτοδιοίκησης των Νομών στην περίοδο του Χ. Τρικούπη (1875-1887) δεν τελεσφορεί γιατί, η τότε κυβέρνηση Δεληγιάννη, υπόσχεται στο Κοινοβούλιο ότι με την άνοδό της στην εξουσία θα καταργήσει τον τρικούπιο σχεδιασμό και τηρεί την υπόσχεσή της!

Κάναμε τον ενδιάμεσο αυτό σταθμό στην ιστορική μας διαδρομή για να σταθμεύσουμε λίγο περισσότερο στα 1912. Απ' τις ως τότε λίγες εκατοντάδες των Δήμων περνάμε στις μερικές χιλιάδες πρωτοβάθμιους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους οποίους για την ακρίβεια αποτελούν 2540 Κοινότητες και 21 Δήμοι. Η πληθυσμική και εδαφική

αύξηση δεν υπήρξαν αντίστοιχες. Μόνο 2,6 εκατομμύρια οι κάτοικοι την εποχή αυτή. Σ' αυτό το χρονικό σημείο εμφανίζεται για πρώτη φορά με τη σημερινή της έννοια, η Κοινότητα. Μέχρι τότε είχαμε μόνο Δήμους. Αν στεκόμαστε σ' αυτό είναι γιατί, αυτή η αύξηση του πληθυσμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είχε, έχει και θα έχει για αρκετό ακόμα καιρό τις συνέπειές της. Οι σημερινοί ΟΤΑ (Δήμοι & Κοινότητες) ξεπερνούν τις 5,5 χιλιάδες. Ο κατακερματισμός αυτός δίνει αυτοδιοικούμενες μονάδες ανίκανες, λόγω πληθυσμικού αλλά και γεωγραφικού μεγέθους, να εκπληρώσουν ρόλο αναπτυξιακό και να περιορίζονται απλά σε διαχειριστικό ρόλο. Παρά το ιδιαίτερο ενδιαφέρον που παρουσιάζει η ανάλυση των αιτιών της πολυδιάσπασης (1912), η οικονομία του πονήματός μας, δεν μας επιτρέπει να σταθούμε περισσότερο.

Θα περάσουμε στον επόμενο σταθμό (1923-1927) για να δούμε θεσμοθετούμενη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στο επίπεδο του Νομού. Αυτό δηλαδή, που μόλις το 1995 γίνεται πράξη. Παρά τη θεσμοθέτησή της δεν εφαρμόζεται ούτε στη δεκαετία αυτή, του 1920, ούτε αργότερα.

Όμως αξίζει να σημειωθεί εδώ, ότι ο Νομός αποτελεί τη χωρική αρμοδιότητα της τότε δευτεροβάθμιας (Νομαρχιακής) Αυτοδιοίκησης, η οποία έχει αρμοδιότητες στους τομείς: της Συγκοινωνίας, της Επικοινωνίας, της Γεωργίας, της Κτηνοτροφίας, της Εποπτείας των Κρατικών Υπηρεσιών περιλαμβανομένων και των Αστυνομικών, καθώς και της εποπτείας της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικό της νομαρχιακής

λειτουργίας που σχεδιάστηκε το 1923 είναι ότι στο επίπεδο του Νομού διατηρείται και ο διορισμένος από την Κυβέρνηση Νομάρχης, του οποίου οι αρμοδιότητες ορίζονται επίσης αναλυτικά. Η Νομαρχιακή αυτή Αυτοδιοίκηση, όπως προαναφέρθηκε, δεν εφαρμόστηκε.

Ο επόμενος σταθμός μας είναι το 1986, όπου ξανά θεσμοθετείται Β΄ Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πάλι στο επίπεδο του Νομού, ως Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και περιμένει μάταια την εφαρμογή της, ως το 1994 οπότε επαναθεσμοθετείται με το σημερινό σχήμα και περιεχόμενο και επιτέλους εφαρμόζεται.

Να θεωρήσουμε ότι, οι αποτυχημένες προσπάθειες που προηγήθηκαν, είχαν σχέση με την απροθυμία της κεντρικής εξουσίας να αποκεντρωθεί και την επιθυμία της να εξακολουθήσει να ελέγχει ολόκληρο το διοικητικό σύστημα κεντρικά; Ή να θεωρήσουμε ότι οι χρονικές στιγμές στις οποίες επιχειρήθηκαν οι μεταβολές αυτές δεν ήταν πρόσφορες, είτε γιατί γίνονταν σε προεκλογικές περιόδους με έντονες αντιπαραθέσεις, είτε γιατί υπήρχε ακόμα ο απόηχος κάποιας εμπόλεμης κατάστασης, ή μιας εθνικής καταστροφής, όπως της Μικρασιατικής (1922). Νομίζουμε ότι και τα δύο αποτέλεσαν αιτίες. Το διοικητικό μας σύστημα παρέμεινε απο τα χρόνια απο τα οποία ξεκινήσαμε (Οθωνικά) την ιστορική μας αναδρομή, επί ένα και πλέον αιώνα, βασικά αναλλοίωτο, έντονα συγκεντρωτικό.

1927-1980

Στα 1955, όπου η δομή είναι ακόμα η ίδια, (Υπουργεία-Νομαρχίες-Δήμοι & Κοινότητες) γίνεται μια πολύ σημαντική προσπάθεια, με αποτελέσματα αποσυγκέντρωσης (όχι αποκέντρωσης), όπου στις Νομαρχίες μεταφέρεται ένα πολύ μεγάλο πλήθος αρμοδιοτήτων, οι οποίες ως τότε ασκούσαν απο

Υπουργεία και η μεταφορά αυτής της εξουσίας, συνοδεύεται απο μεταφορά και οικονομικής εξουσίας με τη δημιουργία των Νομαρχιακών Ταμείων (ένα ανά Νομό) στα οποία περιέρχονται όλοι οι πόροι για τα επενδυτικά προγράμματα των Νομών, ενώ οι λειτουργικές δαπάνες του κρατικού μηχανισμού στο νομαρχιακό επίπεδο (Νομαρχίας) επίσης μεταφέρονται στο επίπεδο αυτό, εντασσόμενες στους νομαρχιακούς προϋπολογισμούς. Επικεφαλής των Νομαρχιών τοποθετείται ο Νομάρχης και τη Νομαρχία απαρτίζει ως ενιαία πλέον διοικητική μονάδα το σύνολο των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κάθε Υπουργείου. Για όλες τις αρμοδιότητες και τις υποθέσεις του νομαρχιακού χώρου, αρμόδιος και υπεύθυνος ορίζεται ο Νομάρχης και οι υπηρεσίες αυτές δεν εξαρτώνται απ' ευθείας απο τα Υπουργεία.

Και με το πρωτοβάθμιο κύτταρο της Δημοκρατίας;

Εδώ τα πράγματα παραμένουν τελείως στάσιμα. Ένας κατακερματισμός που προσεγγίζει τους 6.000 ΟΤΑ από τους οποίους τα 3/4 έχουν πληθυσμιακό μέγεθος μέχρι 1.000 κατοίκους, συνοδευόμενος από έλλειψη οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας, αλλά και χωρίς την απόλυτα αναγκαία υποδομή σε προσωπικό και μέσα, περιορίζεται σε ρόλο καθαρά διαχειριστικό, καθόλου αναπτυξιακό και πολυδάπανο τελικά για τον κρατικό προϋπολογισμό, ο οποίος στη λογική του *«να πάρουν όλοι από λίγο για να μη παραπονιέται κανείς»* σπαταλά (αθροιστικά) υπολογίσιμα κονδύλια για μη παραγωγικές επενδύσεις και διευρύνει το άνοιγμα της ψαλίδας μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας, αλλά και Περιφερειών μεταξύ τους, σε ότι αφορά την ανάπτυξη.

Η δομή λοιπόν αυτή παρέμεινε σχεδόν αναλλοίωτη για 40 σχεδόν χρόνια. Οι μεταβολές που συντελούνται στον ευρωπαϊκό χώρο, ακόμα και η ένταξή μας στην ΕΟΚ, δεν επηρεάζουν το σύστημα. Ο θεσμός της Περιφέρειας δεν υπάρχει, τουλάχιστον με τη σημερινή της μορφή. Οι όποιες περιφερειακές διαιρέσεις της χώρας σχεδιάστηκαν, δεν είχαν σχέση με τη δημιουργία περιφερειακών μονάδων διοίκησης στο ρόλο των οποίων ως κυρίαρχη ευθύνη να εντάσσονταν ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης και η υλοποίησή του. Οι όποιες περιφερειακές οριοθετήσεις συναντάμε, έγιναν είτε για πολιτικοστρατιωτικούς σκοπούς είτε για άλλους

λόγους και εν πάση περιπτώσει ήταν αποσπασματικές και χωρίς κριτήρια. Ως αποτέλεσμα των διαφορετικών περιφερειακών εντάξεων των Νομών μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι π.χ. στο σύνολο 51 Νομών, οι 17 να εξαρτώνται από 5 διαφορετικές έδρες περιφερειακών υπηρεσιών και οι 37 από τις 51 πρωτεύουσες Νομών να είναι έδρες μίας τουλάχιστον τέτοιας Περιφέρειας.

Μετά το 1980

Η είσοδος στη δεκαετία του 1980 χαρακτηρίζεται από γρήγορες παρεμβάσεις υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της ενδυνάμωσης της Περιφερειακής συγκρότησης της χώρας.

Πλήθος μεγάλο τα κείμενα στον Τύπο* που μιλούν γι'αυτά, που προτείνουν Ευρωπαϊκά μοντέλα για αντιγραφή, που ταρακουνάνε τα επί δεκαετίες λιμνάζοντα νερά και δημιουργούνε ένα «Αυτοδιοικητικό ρεύμα».

Στα 1980 η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά το νέο της κώδικα βάζοντας τέρμα σε ένα αναχρονιστικό παλιότερο κώδικα που χρονολογείται από το 1954 και που είχε αντιγράψει εκείνο του 1912.

Μ' αυτόν τον κώδικα του 1980 ξανακαθορίζεται τουλάχιστο το περιεχόμενο της δράσης των ΟΤΑ που αναγορεύονται ως μόνος αρμόδιος φορέας για τη «**διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων**» **

* Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας συγκροτεί μόνιμη Επιτροπή Αυτοδιοίκησης από μέλη του, οργανώνει ημερίδες, καταθέτει προτάσεις στην Κυβέρνηση, δημοσιεύει μελέτες στα "Τεχνικά Χρονικά" (Βλ. δείγμα στο Παράρτημα) και θεωρεί την Τοπική Αυτοδιοίκηση θεσμό για τον οποίο θα πρέπει να έχει και να προωθεί άποψη. Δεν συμβαίνει το ίδιο με τις Πανεπιστημιακές Σχολές.

** "Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Δήμους και τις Κοινότητες" (άρθρο 23 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα).

Προβάλλουν θεσμικές ρυθμίσεις για διαδημοτικές συνεργασίες που στα 1984 κορυφώνονται με έντονες παρεμβάσεις για τη συνένωση των μικρών Κοινοτήτων σε μεγάλους ΟΤΑ βιώσιμους και ικανούς να διδραματίσουν αναπτυξιακό ρόλο. Κρίνοντας από τον αριθμό των συνενώσεων που έγιναν τα τελευταία 15 χρόνια που πέρασαν δε φαίνεται να

στέφθηκε η προσπάθεια αυτή από επιτυχία, αφού μόνο νέοι Δήμοι προέκυψαν από συνένωση συνολικά Κοινοτήτων (βλ. Παράρτημα).

Στα 1986 έχουμε νέα περιφερειακή συγκρότηση με τη μορφή διοικητικής μονάδας (μονάδας διοίκησης) η οποία γίνεται με κριτήρια συγκοινωνιακά, γεωγραφικά, πληθυσμιακά, πολιτιστικά, κ.ά. Οι περιφέρειες έκτοτε είναι 13.** Κάθε μία απ' αυτές, με εξαίρεση την Αττική, περιλαμβάνει δύο ή και περισσότερους Νομούς. Η Περιφέρεια Αττικής ταυτίζεται με τον αντίστοιχο Νομό μέσα στον οποίο λειτουργούν τέσσερις Νομαρχίες. Όλος ο δημόσιος τομέας υποχρεώνεται να προσαρμόσει τη χωρική αρμοδιότητα των Περιφερειακών του (διανομαρχιακών) υπηρεσιών μέσα στα γεωγραφικά όρια της κάθε μίας από τις 13 Περιφέρειες. Η περιφερειακή αυτή διαίρεση ισχύει ως σήμερα.

Η σημερινή δομή του Ελληνικού Κράτους περιλαμβάνει εκτός από τα Υπουργεία με τις κεντρικές τους υπηρεσίες και τους κεντρικούς του φορείς (ΚΕΠΕ, ΟΑΕΔ, ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΟΣΕ, κλπ), τις 13 Περιφέρειες με τα Περιφερειακά Ταμεία, τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τις Περιφερειακές Διοικήσεις των Νομών και τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, με τους θεσμούς διαδημοτικής συνεργασίας, κορυφαίο των οποίων είναι τα υπό συγκρότηση Συμβούλια Περιοχής.

Κλείνοντας εδώ την ιστορική μας αναφορά, επιχειρούμε ευθύς αμέσως την παράθεση δύο οργανογραμμάτων, ενός που παριστάνει το διοικητικό σύστημα μέχρι την εφαρμογή της Νομαρχιακής Αυτοδ/σης και ενός δεύτερου οργανογράμματος που απεικονίζει το σημερινό .

Φωτίζοντας μόνο το Περιφερειακό επίπεδο παραθέτουμε τρίτο διάγραμμα το οποίο αναφέρεται στη σημερινή διάρθρωση.

** (Βλέπε αναλυτικότερα σε άλλη σελίδα του κειμένου).

Η ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Θα δούμε παρακάτω, σε οργανογράμματα τους οργανισμούς των Υπουργείων, δηλαδή την εσωτερική τους οργάνωση, η οποία με άμεσο τρόπο επηρεάζει την καλή λειτουργία και γενικότερα την εκπλήρωση της αποστολής του κάθε φορέα. Αν ο μηχανισμός που διαμορφώθηκε με ένα τέτοιο οργανισμό, είναι ελαττωματικός, ελαττωματική θα είναι και η λειτουργία του Υπουργείου και ελαττωματικές ακόμη, ανεπαρκείς ποιοτικά και ποσοτικά οι υπηρεσίες που αυτό έχει ως προορισμό να προσφέρει στους πολίτες, χάριν των οποίων άλλωστε υπάρχει.

Σχολιάζοντας τα οργανογράμματα παρατηρούμε τα εξής:

- (α) Τα επίπεδα της διοίκησης χθες και σήμερα παραμένουν τα ίδια: Εθνικό, Περιφερειακό, κλπ (βλέπε στήλη 1)
- (β) Σε ότι αφορά το χθες δεν υπήρχε η έννοια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού. Δεν υπήρχαν επίσης τα Συμβούλια Περιοχής αλλά στη θέση τους λειτουργούσαν οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι ΟΤΑ (βλέπε στήλη 2)
- (γ) Απο το χθες έλειπε στο μεν επίπεδο της περιφέρειας το Περιφερειακό Ταμείο, στο δε επίπεδο του Νομού η Περιφερειακή Διοίκηση και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Το χώρο αυτό κάλυπτε η

Νομαρχία, ο Νομάρχης, οι νομαρχιακές υπηρεσίες, ενώ υπήρχε και Νομαρχιακό Ταμείο (βλέπε στήλες 3, 4 και 5).

(δ) Στο χθες δεν υπήρχε η διάσπαση των νομαρχιακού χαρακτήρα υποθέσεων, η οποία εμφανίζεται στη σημερινή λειτουργία του Διοικητικού Συστήματος, αφού η διοίκηση όλων των υποθέσεων είχε ανατεθεί στους διορισμένους Νομάρχες, οι οποίοι ήταν επικεφαλής της νομαρχιακής κρατικής συγκρότησης. Σήμερα, ένα μέρος των υποθέσεων αυτών (βλ. αναλυτική παρουσίαση στη στήλη 4) - το μεγαλύτερο - ασκείται από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τον επικεφαλής της, τον Νομάρχη (αιρετό), ενώ ένα μικρότερο κρατήθηκε για τον καινούργιο θεσμό, την Περιφερειακή Διοίκηση, επικεφαλής της οποίας έχει τεθεί ο Περιφερειακός Διευθυντής (διορισμένος από την κυβέρνηση)

(ε) Στο χώρο των μονομελών εκτελεστικών οργάνων, το σχήμα παραμένει το ίδιο μέχρι το επίπεδο της περιφέρειας και διαφοροποιείται μόνο στο νομαρχιακό επίπεδο, όπου σε ότι αφορά το χθες συναντάμε μόνο το Νομάρχη (διορισμένος), ενώ στο σήμερα, τον εκλεγμένο Νομάρχη και τον διορισμένο Περιφερειακό Διευθυντή.

(στ) Μία διαφοροποίηση που βλέπουμε στα δύο όργανα είναι στην τελευταία οριζόντια στήλη και αφορά τα Συμβούλια Περιοχής (σήμερα) και τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους ΟΤΑ (χθες). Και το πρώτο και το δεύτερο παρά τη διαφοροποίηση της ονομασίας, είναι σύνδεσμοι ΟΤΑ, δηλαδή θεσμοί διαδημοτικής συνεργασίας.

ΒΑΣΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΫΠΗΡΞΑΝ

Οι πρόσφατες θεσμικές ρυθμίσεις οι οποίες αποτελούν τη βάση του πονήματός μας αναφέρονται όπως σημειώσαμε μέχρι τώρα στον περιφερειακό και τον νομαρχιακό χώρο.

Όμως πριν από την οργάνωση των χώρων αυτών υπήρξε δομημένη και λειτούργησε από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους, η πρωτοβάθμια μονάδα αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι Δήμοι και οι Κοινότητες, σκοπός των οποίων είναι, ως γνωστόν, η προαγωγή της ανάπτυξης στο τοπικό επίπεδο. Θα μπορούσε να πει κανείς - στρογγυλεύοντας βέβαια τα πράγματα- ότι το άθροισμα των τοπικών αναπτύξεων θα μπορούσε να αποτελεί και το τελικό αναπτυξιακό αποτέλεσμα μίας χώρας. Θα έπρεπε κατά συνέπεια, να αναμένει κανείς ότι και το πρωτοβάθμιο αυτό κύτταρο θα περιληφθεί στην οργανωτική αναδιάταξη που η τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση προωθούσε.

Πρέπει εδώ να διακρίνουμε δύο τουλάχιστον ζητήματα για τα οποία και θα πρέπει περισσότερο να μιλήσουμε.

Το ένα είναι το μέγεθος των πρωτοβάθμιων αυτών μονάδων το οποίο είναι στο μέγιστο ποσοστό πολύ μικρό πληθυσμιακά και γεωγραφικά, στοιχείο που όπως προαναφέραμε λειτουργεί αρνητικά σε ότι αφορά τη δυνατότητα των οντοτήτων αυτών να σχεδιάζουν, να προγραμματίζουν, να δρουν και να παρεμβαίνουν ουσιαστικά στο αναπτυξιακό γίγνεσθαι.

Το άλλο είναι η εσωτερική οργάνωση των μονάδων αυτών, παράμετρος η οποία, επίσης επηρεάζει τη δυνατότητα τους για

αναπτυξιακή παρέμβαση, δεδομένου ότι η ελλειπής στελέχωση (κυρίως αυτή) αποτελεί αρνητικό στοιχείο. Αρχίζοντας από το δεύτερο αυτό ζήτημα νομίζουμε ότι γίνεται ευκολότερα κατανοητή η παρουσίαση του πρώτου ιδιαίτερα, σ' ότι αφορά την ανάγκη που υπαγόρευσε η δημιουργία του νεοπαγούς θεσμού των Συμβουλιών Περιοχής.

Θεωρήσαμε χρήσιμο να παρεμβάλουμε στο σημείο αυτό μια λίστα (σε δύο πίνακες), στην οποία γίνεται μια γρήγορη επιγραμματική παρουσίαση των αντικειμένων στα οποία δραστηριοποιείται ένας Δήμος

μέσου μεγέθους, ώστε να υπάρξει ευχερέστερη προσπέλαση στο επόμενο μέρος που αναφέρεται στα οργανωτικά χαρακτηριστικά των ΟΤΑ.

Ο πρώτος πίνακας εμφανίζει ομαδοποιημένα τα αντικείμενα αυτά, ενώ ο άλλος δίνει μια αναλυτικότερη εικόνα όπως αυτή προκύπτει από την περιγραφή που γίνεται στον ίδιο τον νόμο όπου ενδεικτικά σημειώνεται ένας αρκετά μακρύς κατάλογος θεμάτων τα οποία ως τοπικής σημασίας υποθέσεις εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία και έχει την ευθύνη της διαχείρισής τους.

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στα πλαίσια της παρουσίασης των εσωτερικών οργανωτικών δομών όλων των επιπέδων της περιφερειακής οργάνωσης, παρουσιάζουμε σε πίνακες την οργάνωση τριών τυπικών Δήμων. Για τις Κοινότητες δεν επιχειρείται η παρουσίαση οργανογράμματος, αφού την όλη υπηρεσιακή τους συγκρότηση αποτελεί ένας ή δύο υπάλληλοι ασχολούμενοι με όλα ανεξαιρέτως τα θέματα. Αξιοσημείωτο είναι ότι, παρά την τεράστια απόκλιση (απο άποψη οργάνωσης) μεταξύ Δήμου και Κοινότητας, εν τούτοις και για τους δύο αυτούς φορείς, το πακέτο των αρμοδιοτήτων είναι το ίδιο.

Ενδιαφέρον, λοιπόν, αποκτά η αναγνώριση των χαρακτηριστικών της οργάνωσης του υπηρεσιακού τους συστήματος:

Σκοπός αυτής της παρουσίασης-διευκρίνησης που κάνουμε είναι να δώσουμε μία εικόνα του υπηρεσιακού συστήματος των ΟΤΑ και να δείξουμε μερικά σημαντικά κατά την άποψή μας οργανωτικά προβλήματα και χαρακτηριστικά τους κάνοντας παράλληλα και μία προσπάθεια για πρόταση βελτίωσης και εκσυγχρονισμού.

A. Η εικόνα

Στο οργανωτικό σύστημα των ΟΤΑ θα διακρίνουμε:

(α) *Την ιεραρχική πυραμίδα των υπηρεσιών του Δήμου κατά διοικητικές ενότητες.* Αυτή είναι συνήθως αρθρωμένη σε 2-3 επίπεδα (Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο) καταλήγοντας στην πολιτική εξουσία (Δήμαρχος, Αντιδήμαρχος, Δημοτικό Συμβούλιο), που έχει και την τελική, αποφασιστική αρμοδιότητα για τα περισσότερα θέματα του Δήμου.

(β) *Το στελεχιακό δυναμικό του Δήμου με διάφορες ειδικότητες.* Το προσωπικό αυτό αποτελείται από δύο μεγάλες κατηγορίες, διοικητικό και τεχνικό. Υπάρχει και ολιγάριθμο προσωπικό άλλων ειδικοτήτων (όπως κοινωνικών λειτουργών).

(γ) *Τα θέματα με τα οποία ασχολούνται οι υπηρεσίες.* Τα θέματα αυτά διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, αντίστοιχες με αυτές του προσωπικού, διοικητικές και τεχνικές. Η πρώτη κατηγορία καλύπτει πάγιες υπηρεσίες που έχουν αναπτύξει σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό οι περισσότεροι δήμοι, με εξαίρεση τις τεχνικές υπηρεσίες που δεν υπάρχουν στους μικρούς Δήμους και βεβαίως ούτε και στις Κοινότητες. Η δεύτερη κατηγορία αφορά υπηρεσίες που μπορεί να θεωρηθούν ως ειδικές και που η ανάπτυξή τους εξαρτάται από τις πρωτοβουλίες, τις οικονομικές δυνατότητες και τις τοπικές συνθήκες κάθε Δήμου. Πολλές, ίσως και περισσότερες από τις αρμοδιότητες της δεύτερης αυτής κατηγορίας δεν αναπτύσσονται συχνά από τον ίδιο το Δήμο αλλά από τους “θυγατρικούς” του, φορείς, π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, ΚΑΠΗ, Πνευματικά Κέντρα, Δημοτικά Θέατρα, Βιβλιοθήκες, Γυμναστήρια, Δημοτικά Ιατρεία κ.ο.κ.

Ωστόσο μία βασική παράμετρος απο την οποία εξαρτάται η μορφή του υπηρεσιακού συστήματος ενός Δήμου και τα οργανωτικά χαρακτηριστικά και προβλήματά του, είναι το μέγεθος του Δήμου όπως αυτό μπορεί να προσδιοριστεί απο τον πληθυσμό που εξυπηρετεί και που συνήθως είναι ανάλογος και με τις άλλες διαστάσεις του μεγέθους του (όπως η έκταση, οι ανάγκες για υποδομή, οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι κλπ). Χαρακτηριστικές είναι οι διαφορές μεταξύ του οργανογράμματος δήμου πληθυσμού 70.000 κατ., ενός μεσαίου Δήμου (40.000 κατ.) και ενός μικρού Δήμου (10.000 κατ.).

B. Η διαπίστωση

Μία σημαντική συνέπεια του μεγάλου μεγέθους είναι η ανάπτυξη της εξειδίκευσης, δηλαδή η δημιουργία περισσότερων υπηρεσιών που ασχολούνται η κάθεμιά σε περιορισμένου εύρους αντικείμενα.

Σχετικά με την ανάπτυξη αυτής της εξειδίκευσης, πρέπει άλλη μία φορά να σημειωθεί ότι, όλοι σχεδόν οι ΟΤΑ έχουν το ίδιο πλαίσιο αρμοδιοτήτων ανεξάρτητα απο το μέγεθός τους. Όπως έχουμε σημειώσει το αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης στους πολύ μικρούς ΟΤΑ είναι η κλαλυση απο τον ίδιο υπάλληλο μιας πολύ μεγάλης ποικιλίας αντικειμένων με όλα τα προβλήματα και τις δυσκολίες που αυτό συνεπάγεται. Και φυσικά όπως ήδη σημειώσαμε απο τις Κοινοτητες απουσιάζουν παντελώς οι Τεχνικές Υπηρεσίες και ακόμα βασικότερες υπηρεσίες όπως της Καθαριότητας.

Όμως απο την άλλη πλευρά το μεγαλύτερο μέγεθος και η διοικητική εξειδίκευση που το συνοδεύει δημιουργεί προβλήματα

συντονισμού και γραφειοκρατικοποίησης που εντείνονται απο το χαρακτήρα “δημόσιας υπηρεσίας” που χαρακτηρίζει τους ΟΤΑ. Πάντως το μεγαλύτερο μέγεθος και η αντίστοιχη εξειδίκευση, παρά την γραφειοκρατικοποίηση που προκαλεί, μάλλον αποτελεί απαραίτητο όρο για αποτελεσματική λειτουργία.

Άποψή μας είναι ότι η διοικητική προβληματικότητα των μικρών ΟΤΑ συναρτάται απόλυτα και με τον παραδοσιακά διαμορφωμένο ρόλο των Κοινοτήτων που τους θέλει να εξαντλούνται στα τετριμένα.

Με βάση τα όσα παρουσιάσαμε σε πίνακες και συνοπτικά εκθέσαμε, οδηγούμαστε στη διαπίστωση ότι οι βασικότερες οργανωτικές αδυναμίες ενός ΟΤΑ μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

1. **Γραφειοκρατική πολυδιάσπαση.** Αυτή η αδυναμία αφορά την κατάτμηση των λειτουργιών του Δήμου σε πολλές μικρές σε μέγεθος (από άποψη αριθμού προσωπικού) διοικητικές ενότητες. Αυτή η πολυδιάσπαση εκδηλώνεται με τη μορφή διαχωρισμού Τμημάτων σε Γραφεία ή την ύπαρξη

Γραφείων που αναφέρονται κατευθείαν στην πολιτική ηγεσία του Δήμου και το αντίστοιχο σύνδρομο των πολλών προϊσταμένων.

2. **Έλλειψη αναπτυγμένων λειτουργιών διοίκησης.** Αυτή η αδυναμία πρακτικά εμφανίζεται με τη μορφή της απασχόλησης των διευθυντικών στελεχών των ΟΤΑ σε αντικείμενα καθημερινής διαχείρισης και όχι σε αντικείμενα διοίκησης (δηλαδή προγραμματισμό, κατεύθυνση, παρακολούθηση, αριστοποίηση διαθέσιμων πόρων και προσωπικού κλπ).

Αυτή η αδυναμία οφείλεται και στην έλλειψη ικανών στελεχών αλλά και στην οργανωτική δομή και τις πρακτικές διοίκησης που ισχύουν σήμερα.

3. Παραδοσιακές μέθοδοι λειτουργίας, όπως η έλλειψη τυποποιημένων και αποδοτικών διαδικασιών λειτουργίας, σύγχρονων τεχνικών μέσων και μηχανοργάνωσης, η οποία ευτυχώς αρχίζει να εισάγεται στους ΟΤΑ.

Ο οργανωτικός εκσυγχρονισμός ενός ΟΤΑ, πρέπει να αντιμετωπίσει τις συγκεκριμένες αδυναμίες του κάθε ΟΤΑ, που η διάγνωσή τους χρειάζεται συστηματική ανάλυση και μελέτη του ίδιου του ΟΤΑ και των προβλημάτων λειτουργίας του.

Η ΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΠΕΡΙΟΧΗΣ

Σ' ό,τι αφορά το πρώτο από τα δύο ζητήματα που σημειώσαμε πιο πάνω, δηλαδή αυτό που τελικά λέγεται κατακερματισμός της ελληνικής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, φαίνεται ότι οι τελευταίες προσπάθειες εγκαταλείπουν ή εν πάση περιπτώσει δεν προωθούν παρά πέρα την παλιότερη προσπάθεια για συνένωση, εθελοντική ή αναγκαστική, των μικρών Κοινοτήτων και αντ' αυτής επιλέγεται η διαδημοτική-διακοινοτική συνεργασία, μέσω της δημιουργίας μιας νέας διοικητικής μονάδας, των Συμβουλίων Περιοχής, μέσω των οποίων επιδιώκεται η οικονομικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Θα λέγαμε ότι αντί της συνένωσης των διοικητικών μονάδων επιλέγεται η συνένωση των λειτουργιών τους.

Έτσι, κάθε Νομός διαιρέθηκε, με βάση Προεδρικό Διάταγμα, σε γεωγραφικές ενότητες με αναπτυξιακά κριτήρια και υποχρεώθηκαν όλοι οι Δήμοι και οι Κοινότητες που βρίσκονται μέσα σε κάθε μία από αυτές τις ενότητες να συγκροτήσουν το Διοικητικό Συμβούλιο του νέου αυτού φορέα από εκπροσώπους τους (αιρετούς), προκειμένου αυτό να διαχειριστεί υποθέσεις του ευρύτερου αυτού γεωγραφικού χώρου, δηλαδή εκείνου στον οποίο αναφέρεται η γεωγραφική περιοχή του καθενός Συμβουλίου Περιοχής.

Στους πίνακες που ακολουθούν δίνουμε μία εικόνα του αριθμού των Συμβουλίων Περιοχής ανά Νομό, με ταυτόχρονη παρουσίαση του πληθυσμού του Νομού, κατηγοριοποίηση των πληθυσμιακών μεγεθών του κάθε Συμβουλίου Περιοχής και του αριθμού των ΟΤΑ ανά Συμβούλιο Περιοχής (χωρισμένων σε δύο κατηγορίες). Στον πίνακα

αυτό σημειώνονται οι 12 απο τις 13 Περιφέρειες. Τούτο οφείλεται στην παράλειψη της Περιφέρειας Αττικής, για την οποία δεν προβλέφθηκαν Συμβούλια Περιοχής.

Αναζητήσαμε αυτούς που σχεδίασαν τα Συμβούλια Περιοχής απο τους οποίους πληροφορηθήκαμε ότι, η παράλειψη αυτή είχε σχέση με την ιδιαιτερότητα της περίπτωσης, λόγω της πληθυσμιακής υπερσυγκέντρωσης και του μητροπολιτικού χαρακτήρα του λεκανοπεδίου Αττικής και της έλλειψης, επι του παρόντος, ολοκληρωμένης πρότασης. Βέβαια, η δική μας παρατήρηση εδώ είναι ότι τούτο, ενώ αποτελεί μια πολύ καλή δικαιολογία, δεν μπορεί εν τούτοις αυτή να καλύψει και την περίπτωση του περιφερειακού χώρου του Νομού Αττικής, ο οποίος -ως γνωστό- φτάνει μέχρι τα Κύθηρα. Το νησί των Κυθήρων με τις 14 συνολικά Κοινότητες, θα μπορούσε και έπρεπε να αποτελέσει ένα Συμβούλιο Περιοχής, του οποίου η λειτουργία θα απαντούσε σε πάρα πολλά ζητήματα των κατοίκων του απομακρυσμένου αυτού νησού, του οποίου η υπαγωγή στο Νομό Αττικής και η σύνδεσή του με το διοικητικό κέντρο της Νομαρχίας Πειραιά αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κακού σχεδιασμού της διαίρεσης της Ελλάδας σε Νομούς, όπως σημειώνουμε σε άλλο σημείο της εργασίας μας.

Στον ίδιο πίνακα διαπιστώνουμε ότι ο συνολικός αριθμός των Συμβουλίων Περιοχής σε επίπεδο χώρας, είναι 491, απο τα οποία τα 2/3 περίπου, έχουν αριθμό ΟΤΑ μέχρι 15, ενώ το υπόλοιπο 1/3 ξεπερνά τον αριθμό αυτό. Σ' αυτά τα 491 Συμβούλια Περιοχής έχει περιληφθεί το σύνολο σχεδόν (πλην Αττικής) των ΟΤΑ της χώρας ήτοι περίπου 5.500 ΟΤΑ.

Απο άποψη πληθυσμιακών μεγεθών παρατηρούμε ότι: Τα 3/4 των Συμβουλίων Περιοχής καλύπτουν γεωγραφικές ενότητες με πληθυσμιακά μεγέθη άνω των 5.000 κατοίκων.* Αν δεχθεί κανείς ότι ένας

γεωγραφικός χώρος που φιλοξενεί 5.000 και πλέον κατοίκους αποτελεί ένα μέγεθος ικανοποιητικό για μια κατά το δυνατό ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προσπάθεια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι μία καλά σχεδιασμένη πολιτική που θα οδηγούσε (σε κάποιο βάθος χρόνου) στη μετατροπή των Συμβουλιών Περιοχής σε μεγάλους Δήμους θα ήταν, ίσως, η καλύτερη απάντηση στο πρόβλημα που ήδη έχουμε επισημάνει, της αποτελεσματικότητας των σημερινών Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ λόγω του μεγάλου κατακερματισμού τους.

* Στο τέλος αυτού του βιβλίου υπάρχει αναλυτικός πίνακας με λεπτομέρειες για τους ΟΤΑ που απαρτίζουν κάθε Συμβούλιο Περιοχής του Νομού Χανίων.

Μία τέτοια πολιτική θα 'πρεπε οπωσδήποτε να περιλαμβάνει εξασφάλιση μιάς πολύ καλής οργανωτικής στήριξης των Συμβουλιών Περιοχής, εξασφάλιση πόρων και μέσων και ουσιαστικοποίηση του ρόλου τους με ανάθεση σ' αυτά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων. Η έρευνά μας γύρω απ' αυτό, δηλαδή για το εάν υπάρχει μία τέτοια στρατηγική υπήρξε ιδιαίτερα δύσκολη, αφού έπρεπε να επισκεφθούμε, για άντληση στοιχείων και πληροφοριών, τέσσερα Υπουργεία (Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Προεδρίας και ΠΕΧΩΔΕ), όσα δηλαδή συνέπραξαν στη δημιουργία των Συμβουλιών Περιοχής. Η σχετική προσπάθειά μας, μας έδωσε τη δυνατότητα να επιχειρήσουμε (με κάποια επιφύλαξη) να παρουσιάσουμε, σε αδρές πάντως γραμμές, τα βασικά στοιχεία αυτής της πολιτικής -αποσπασματικής κατά τη δική μας κρίση- αλλά πάντως υπαρκτής. Έτσι:

(α) Απο άποψη σκοπού τα Συμβούλια Περιοχής έχουν τρεις βασικούς σκοπούς:

1. Το σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους,
2. την εκτέλεση έργων και την πραγματοποίηση προμηθειών,
3. την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των ΟΤΑ - μελών τους και των κατοίκων της περιοχής.

(β) Απο άποψη αρμοδιοτήτων, οι βασικότερες απ' αυτές είναι:

1. Κατάρτιση των μεσοχρόνιων και ετήσιων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων της περιοχής
2. Συμμετοχή στη διαδικασία κατάρτισης των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων
3. Διαχείριση των χρηματοδοτήσεων και των πόρων που αφορούν την περιοχή τους
4. Υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους
5. Παροχή οργανωτικής και διοικητικής υποστήριξης στους ΟΤΑ - μέλη τους

6. Εκτέλεση και λειτουργία διακοινοτικών και διαδημοτικών έργων τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού
7. Προστασία του περιβάλλοντος σε θέματα διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας

8. Αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων διακοινοτικής ή διαδημοτικής σημασίας

9. Άσκηση όσων άλλων αρμοδιοτήτων τους ανατεθούν από τους ΟΤΑ - μέλη τους

(γ) Απο άποψη πόρων, βασικούς πόρους των Συμβουλίων Περιοχής αποτελούν:

I. Οι ετήσιες εισφορές των ΟΤΑ - μελών τους (5% επί των εσόδων τους)

II. Φόροι και τέλη που επιβάλλονται υπέρ αυτών

III. Ειδικές χρηματοδοτήσεις που έχουν προβλεφθεί υπέρ των Συμβουλίων Περιοχής, προκειμένου να εκπληρώσουν τους σκοπούς τους (όπως από τις δημόσιες επενδύσεις, από ειδικά προγράμματα κ.ο.κ.)

Απο όσα παραθέσαμε για τα Συμβούλια Περιοχής μπορεί να οδηγηθεί κανείς στο συμπέρασμα ότι αυτά θα ήταν ικανά να απαντήσουν ικανοποιητικά στο πως μπορεί κάποτε να προωθηθεί αξιόπιστα η αναπτυξιακή προσπάθεια στο τοπικό επίπεδο και να ξεπεραστούν οι έντονες τοπικιστικές αντιλήψεις, οι οποίες -ως γνωστόν- ανέκαθεν αποτέλεσαν ανασχετικό παράγοντα και οδήγησαν σε σπατάλη πόρων.

Εν όψη του σκοπού που περιγράψαμε και της πολιτικής που διαφαίνεται ότι έχει σχεδιαστεί, θα χρειάζονταν για τη λειτουργία ενός μέσου Συμβουλίου Περιοχής μία οργανωτική διάρθρωση η οποία έπρεπε να περιλαμβάνει μονάδες, τομείς, τμήματα:

(α) σχεδιασμού-προγραμματισμού,

(β) τεχνικής υποστήριξης,

(γ) διοικητικής-οικονομικής υποστήριξης και

(δ) παροχής υπηρεσιών, επικεφαλής των οποίων θα πρέπει να υπάρξει διευθυντικό στέλεχος με αυξημένα προσόντα, ικανό να ενεργοποιεί τον υπηρεσιακό μηχανισμό προς την κατεύθυνση, τόσο της υποβολής προτάσεων προς το Διοικητικό Συμβούλιο του Συμβουλίου Περιοχής όσο και την υλοποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου αυτού.

Η αντιγραφή πάντως του προτύπου της οργάνωσης και εξοπλισμού των Δημοσίων υπηρεσιών ή των σημερινών Δήμων δε θα αποτελέσει καλή επιλογή. Προσωπικό ειδικευμένο και ικανό να διαχειριστεί αξιόπιστα και αποτελεσματικά τις υποθέσεις των Συμβουλίων Περιοχής θα μπορούσε πολύ καλά, νομίζουμε, να είναι οι Μηχανικοί Παραγωγής και Διοίκησης, ενώ αυτνήτος θα πρέπει να θεωρείται ο σύγχρονος εξοπλισμός τους.

Όσο το Συμβούλιο Περιοχής θα καταξιώνεται στη δράση του, τόσο περισσότερο θα αποδυναμώνεται ο ρόλος των μικρών Δήμων και των Κοινοτήτων και θα ωριμάζει η ιδέα της κατάργησης και συγχώνευσής τους σε ένα νέο, μεγάλο Δήμο, του οποίου η χωρική αρμοδιότητα θα ταυτίζεται με το άθροισμα των χωρικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ-μελών του Συμβουλίου Περιοχής.

Θα παρακαλέσουμε τον αναγνώστη να σταθεί λιγάκι στη συνοπτική παρουσίαση των αρμοδιοτήτων που έχουν επιφυλαχθεί για τα Συμβούλια Περιοχής, να προσπαθήσει να δει τις αρμοδιότητες αυτές ασκούμενες σε ένα τόσο ευρύ (γεωγραφικά) χώρο όσος είναι εκείνος που καλύπτουν τα διοικητικά όρια του κάθε Συμβουλίου Περιοχής, τα οποία όπως προκύπτουν από τον πίνακα είναι κατά κανόνα 4-5 στον κάθε Νομό. Και βλέποντας τούτο να προσπαθήσει να δει ασκούμενες

ταυτόχρονα και τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που αναφέρονται στα ίδια θέματα. Σ' αυτή του την προσπάθεια θα βοηθηθεί αν προστρέξει και στους πίνακες όπου παρατίθενται οι νομαρχιακές αρμοδιότητες.

Εδώ η δική μας ανάγνωση αναδεικνύει ένα μεγάλο ερωτηματικό για ενδεχόμενη εμπλοκή των δύο διοικητικών επιπέδων Συμβουλίων Περιοχής 7 και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μιας εμπλοκής η οποία ενδεχομένως, θα οδηγήσει σε επικαλύψεις, αντιπαλότητες και ίσως έριδες.

Με πολλή μεγάλη επιφύλαξη σημειώνουμε την παρατήρησή μας αυτή γιατί αφενός δεν έχουμε την απαιτούμενη εμπειρία και αφετέρου γιατί τα δύο αυτά διοικητικά επίπεδα έχουν ελάχιστο χρόνο ζωής ως τώρα και δεν υπάρχει δείγμα για εξέταση που θα μας έκανε να περιορίσουμε την επιφύλαξή μας.

Όμως αν φανταστεί κανείς τα τέσσερα λόγου χάρη Συμβούλια Περιοχής ενός νομού να σχεδιάζουν, αποφασίζουν και υλοποιούν (όπως έχουν θεσμικά αυτό το δικαίωμα) την πολιτική τους π.χ. σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού ή περιβάλλοντος, εύλογα θα διερωτηθεί ποιός είναι ο χώρος που απομένει στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση του ίδιου Νομού για να εφαρμόσει πολιτική στους ίδιους αυτούς τομείς για τους οποίους ήδη επιλήφθηκαν τα τέσσερα Συμβούλια Περιοχής του παραδείγματος μας, καλύπτοντας το σύνολο της εδαφικής περιφέρειας στην οποία αναφέρεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Εκτίμησή μας είναι ότι χωρίς τα Συμβούλια Περιοχής οι εξουσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι αυξημένες, ενώ με αυτά μοιραία περιορίζεται ο ρόλος της μόνο στα αποκλειστικά νομαρχιακής εμβέλειας (ενδιαφέροντος) ζητήματα και όχι στα διατοπικά τα οποία περνούν στη σφαίρα των Συμβουλίων Περιοχής.

Ο ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Το περιεχόμενό του

Ξεπεράσαμε στα γρήγορα τον όρο Δημοκρατικός Προγραμματισμός, που όμως παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και έχει πολύ μεγάλη σχέση με την εν γένει οργάνωση του διοικητικού συστήματος, την οποία προσπαθεί να προσεγγίσει η εργασία μας.

Με την έννοια αυτή, ας μας επιτραπεί εδώ μία παρένθεση. Η διαδικασία του δημοκρατικού προγραμματισμού εισάγεται (θεσμοθετείται) απο το 1986. Εφαρμόζεται όμως απο το 1995 (χρόνος έναρξης λειτουργίας της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδ/σης). Η διαδικασία αυτή δεν ακολουθεί ούτε το μοντέλο του συγκεντρωτικού προγραμματισμού, ούτε του πλήρως αποκεντρωμένου προγραμματισμού και ασφαλώς δεν αποδέχεται την ξεπερασμένη άλλωστε άποψη ότι ένα πρόγραμμα ανάπτυξης μπορεί να είναι το αποτέλεσμα μιας καθαρά τεχνοκρατικής επεξεργασίας στοιχείων στην οποία δεν έχουν μετάσχει σε ότι αφορά την κατάρτιση και οι κοινωνικοί φορείς.

Η διαδικασία του δημοκρατικού προγραμματισμού είναι η ενδιάμεση επιλογή, η μέση λύση, η οποία απαντά κατά κάποιο τρόπο στα μεγάλα ζητήματα τα οποία απο πολλά χρόνια συζητούνται και αφορούν τα ερωτήματα: "πόση αποκέντρωση;", "με ποιούς;", "τι είδους προγραμματισμός και απο ποιούς;", και ακόμα, "πόσος έλεγχος και απο ποιούς;".

Τα 'Όργανα του Δημοκρατικού Προγραμματισμού

Τα είδη των προγραμμάτων και τα επίπεδα τους

Στο διάγραμμα 2, σημειώνονται τα όργανα του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (στήλη 2) και είναι αυτονόητο ότι απο άποψη χώρου είναι αντίστοιχη και η διάκριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων (εθνικό-περιφερειακό-νομαρχιακό-τοπικό). Εκείνο που δεν απεικονίζεται είναι τα είδη των αναπτυξιακών προγραμμάτων απο την άποψη του χρονικού ορίζοντα (και αυτά είναι: τριετή, πενταετή και ετήσια), όπως επίσης δεν γίνεται περιγραφή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού κατά επίπεδο. Και αυτή η διαδικασία είναι ιδιαίτερα σημαντική και κρίνουμε αναγκαία τη γρήγορη παρουσίαση της με τη μορφή ενός διαγράμματος, το οποίο αμέσως παραθέτουμε:

Λόγω της πολυπλοκότητας του διαγράμματος, παραθέτουμε αντίστοιχη παρουσίαση με τη μορφή κειμένου:

Όργανα του Δημοκρατικού Προγραμματισμού:

- α) Κεντρικοί φορείς του δημόσιου τομέα
- β) Περιφερειακά Συμβούλια
- γ) Νομαρχιακά Συμβούλια
- δ) Δημοτικά Συμβούλια
- ε) Συμβούλια Περιοχής

Είδη αναπτυξιακών προγραμμάτων:

- α) Μεσοχρόνια
- β) Ετήσια
- γ) Ειδικά

Σε ποιούς χώρους αφορούν τα Αναπτυξιακά Προγράμματα:

- α) Εθνικό (Εθνικά)
- β) Μιάς Περιφέρειας (Περιφερειακά)
- γ) Μιάς Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακά)
- δ) Ενός Δήμου (Τοπικά)
- ε) Ενός Συμβουλίου Περιοχής (Τοπικά)

Η διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού

(κατά επίπεδο)

- α. ***Κεντρική εξουσία***

1. Κάθε ετήσιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα καταρτίζεται στα πλαίσια των αντίστοιχων μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων, από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, που συντονίζει τους αρμόδιους κεντρικούς φορείς .
2. Το μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα καταρτίζεται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας μετά από προτάσεις των κεντρικών φορέων του δημόσιου τομέα και των περιφερειακών συμβουλίων.
3. Αποφασίζει για τα ετήσια περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα μόνο στην περίπτωση υποβολής ενστάσεων.
4. Εγκρίνει το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

β. Περιφερειακό Συμβούλιο

1. Διατυπώνει προτάσεις προς τους κεντρικούς φορείς του δημόσιου τομέα για έργα και μέτρα πολιτικής, εθνικής σημασίας, που αφορούν την περιφέρεια αλλά εντάσσονται στο μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.
2. Καταρτίζει, ύστερα από σχετικές προτάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων, το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα στα πλαίσια του μεσοχρόνιου εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος.
Το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα εγκρίνεται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.
3. Διαμορφώνει τα πλαίσια για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων της περιφέρειας,

εξειδικεύοντας το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα και εγκρίνει τα μεσοχρόνια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα

4. Καταρτίζει το ετήσιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα στα πλαίσια του αντίστοιχου (ετήσιου) εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος.

5. Αποφασίζει για τα ετήσια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα μόνο στις περιπτώσεις υποβολής ενστάσεων.

6. Διατυπώνει προς τους φορείς του δημοσίου τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν την περιφέρεια, αλλά αντάσσονται στα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα των φορέων αυτών. Επίσης γνωμοδοτεί για τα προγράμματα αυτά πριν από την έγκρισή τους.

γ. Νομαρχιακό Συμβούλιο

1. Διατυπώνει προτάσεις προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για έργα και μέτρα πολιτικής, περιφερειακής ή εθνικής σημασίας, που αφορούν το νομό αλλά αντάσσονται στο μεσοχρόνιο περιφερειακό ή εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

2. Καταρτίζει, ύστερα από σχετικές προτάσεις των δημοτικών συμβουλίων και των αναπτυξιακών συνδέσμων, το μεσοχρόνιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα, στα πλαίσια του αντίστοιχου (μεσοχρόνιου) περιφερειακού αναπτυξιακού προγράμματος. Το μεσοχρόνιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα εγκρίνεται από το περιφερειακό συμβούλιο.

3. Διαμορφώνει τα πλαίσια για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων του νομού, εξειδικεύοντας το μεσοχρόνιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα και εγκρίνει τα τοπικά μεσοχρόνια αναπτυξιακά προγράμματα.
- 4.. Καταρτίζει το ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα στα πλαίσια του ετήσιου περιφερειακού αναπτυξιακού προγράμματος.
5. Αποφασίζει για τα ετήσια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα στις περιπτώσεις υποβολής ενστάσεων κατά των προγραμμάτων αυτών.
6. Διατυπώνει προς τους φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν το νομό, αλλά εντάσσονται στα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα των φορέων αυτών.

δ. Δημοτικό Συμβούλιο

1. Διατυπώνει προτάσεις προς το Νομαρχιακό Συμβούλιο για έργα και μέτρα πολιτικής, νομαρχιακής ή περιφερειακής σημασίας, που αφορούν το δήμο και εντάσσονται στο μεσοχρόνιο νομαρχιακό ή περιφερειακό πρόγραμμα.
2. Καταρτίζει, στα πλαίσια του μεσοχρόνιου νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος, το αντίστοιχο (μεσοχρόνιο) τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, το οποίο εγκρίνεται από το νομαρχιακό συμβούλιο.
3. Καταρτίζει το ετήσιο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα στα πλαίσια του αντίστοιχου (ετήσιου) νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος και του μεσοχρόνιου τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

4. Διατυπώνει προτάσεις προς τους φορείς του δημόσιου τομέα για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν το δήμο και εντάσσονται στα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα των φορέων αυτών.

Οι Χρηματοδοτήσεις - Κατανομή πιστώσεων

Κάθε ετήσιο αναπτυξιακό πρόγραμμα συνοδεύεται από το αντίστοιχο χρηματοδοτικό πρόγραμμα που εξασφαλίζει την πραγματοποίησή του και κατανέμεται για τη χρηματοδότηση έργων:

- α) Εθνικής σημασίας
- β) Περιφερειακής σημασίας
- γ) Νομαρχιακής σημασίας και
- δ) Τοπικής σημασίας

με βάση τα εξειδικευμένα μεσοχρόνια αναπτυξιακά προγράμματα των αντίστοιχων επιπέδων και με βάση το εθνικό πρότυπο περιφερειακής κατανομής πιστώσεων*

Η παρατήρησή μας

Κλείνοντας την παρένθεσή μας και επανερχόμενοι στο σχολιασμό των διαγραμμάτων 1 και 2, βλέπουμε να δίνονται πράγματι οι απαντήσεις στα ερωτήματα: "πόση αποκέντρωση και με ποιούς;", "τι είδους προγραμματισμός και απο ποιούς;", "πόσος έλεγχος και απο ποιούς;"

* Ούτε το πρότυπο κατανομής των χρηματοδοτήσεων, ούτε τα κριτήρια χαρακτηρισμού των έργων σε εθνικής, περιφερειακής, κλπ σημασίας έχουν καταρτιστεί μέχρι σήμερα που συμπληρώνεται 10ετία από τη θεσμοθέτησή τους.

Εδώ γίνεται αρκετά σαφές ότι το νέο διοικητικό σύστημα θέλει την αποκέντρωση μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οποία στο νομαρχιακό

επίπεδο, καθιστά αρμόδια και υπεύθυνη για τη διοίκηση των νομαρχιακών υποθέσεων, ενώ ταυτόχρονα της εμπιστεύεται και ολόκληρο το θέμα της ανάπτυξης. Επίσης με σαφήνεια προκύπτει απάντηση και για το είδος του προγραμματισμού. Επιλογή είναι η διαδικασία του δημοκρατικού προγραμματισμού και περιγράψαμε ήδη τους ρόλους σε κάθε επίπεδο. Η απάντηση στο τρίτο ερώτημα έρχεται ως αυτονόητη συνέπεια της αναλυτικής περιγραφής που κάναμε και κυριαρχείται από την άποψη του κοινωνικού ελέγχου.

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Δεν ξεκινήσαμε με την παρουσίαση της διοικητικής διαίρεσης της χώρας που θα βοηθούσε ενδεχομένως την ευκολότερη κατανόηση των όσων μέχρι τώρα έχουν παρατεθεί. Μάλλον όμως η παρουσίασή της σ' αυτό το σημείο του πονήματος βοηθά εξίσου καλά, μετά την εξοικείωση που κατ' ανάγκη προέκυψε με βάση αυτά που προηγήθηκαν.

α) Οι Περιφέρειες

Η διοικητική διαίρεση της χώρας έχει γίνει σε 13 Περιφέρειες και 51 Νομούς. Μία γρήγορη παρουσίαση της διοικητικής διαίρεσης της χώρας ακολουθεί αμέσως πάνω στο χάρτη.

Παραθέτουμε στη συνέχεια, στοιχεία για το πλήθος των Νομών που περιλαμβάνει κάθε περιφέρεια και το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε μιάς απ' αυτές.

Ένας πρώτος σχολιασμός δίνει έντονες διαφορές ανά Περιφέρεια, ως προς τα μεγέθη αυτά, αφού π.χ. έχουμε Περιφέρεια με 7 Νομούς και Περιφέρεια με ένα Νομό ή Περιφέρεια με πληθυσμό 193.734 κατοίκων και Περιφέρεια με 3.523.407 κατοίκους. Προφανώς, κατά τη διαδικασία λήψης της απόφασης, δόθηκε για τη διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες περισσότερη βαρύτητα σε ορισμένες άλλες παραμέτρους, όπως π.χ. πολιτισμικό (βλέπε, περίπτωση Ιονίων Νήσων), το δημογραφικό (π.χ. Αττική), το συγκοινωνιακό (π.χ. Αιγαίο), κ.ά.*

.
.

* Στο σημείο αυτό αφαιρέθηκε μετά την ολοκλήρωση της εργασίας μας αυτής, ένα μέρος αναφερόμενο σε παρατηρήσεις για τη σημερινή διάρθρωση της Περιφέρειας μιά και σε λίγο θα ήταν αναχρονιστικό, λόγω της αναμενόμενης ψήφισης νομοσχεδίου που αναδιορθώνει την Περιφέρεια. Στη θέση του μέρους αυτού παρατίθεται η προσθήκη που καταχωρείται εδώ. (βλ. επόμενη σελίδα)

β) Οι Νομοί

Στο χάρτη που προαναφέραμε παρουσιάζονται και οι Νομοί της χώρας, δηλαδή, η αμέσως μικρότερη μετά την Περιφέρεια, μονάδα διοικητικής διαίρεσης. Το πλήθος των ΟΤΑ τους οποίους περιλαμβάνει κάθε Νομός και το πληθυσμιακό μέγεθος του κάθε Νομού παρουσιάζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

Μία κριτική προσέγγιση εδώ, δείχνει πολύ εύκολα ότι δεν έχουν επικρατήσει ορθολογικά κριτήρια, αφού έχουμε Νομό με 37 ΟΤΑ (Ξάνθης) και Νομό με 310 ΟΤΑ (Ιωαννίνων). Ή Νομό με 21.111 κατοίκους και Νομό με 3.523.407 κατοίκους (Αττικής).

Στην αναζήτηση των λόγων για τους οποίους, δεν εμφανίζονται κινήσεις για την αναδιάταξη των ορίων των νομών παρά το ότι αναγνωρίζεται από όλους μία τέτοια αναγκαιότητα, παρ' όλον ότι η

Προσθήκη

Μόλις ολοκληρώθηκε η εργασία αυτή πληροφορηθήκαμε την πανηγυρική κατάθεση στη βουλή νέου νομοσχεδίου, με το οποίο αναδιοργανώνεται η Περιφέρεια και η λειτουργία της.

Στο τέλος του τεύχους μας επισυνάπτεται πολυσέλιδο δακτυλογραφημένο κείμενο που αποτελεί απόσπασμα του νομοσχεδίου αυτού, αναφερόμενο στην αποφασισθείσα νέα οργάνωση της Περιφέρειας.

Επιχειρούμε τη γρήγορη παρουσίαση σε οργανόγραμμα της προωθούμενης αναδιάταξης του Περιφερειακού επιπέδου της Διοίκησης

Οι πρώτες μας παρατηρήσεις θα μπορούσαν να έχουν σχέση με το ότι το Περιφερειακό Ταμείο ανάπτυξης εξακολουθεί να διατηρείται και επομένως διασφαλίζεται ο αναπτυξιακός ρόλος της Περιφέρειας και το ότι το οργανωτικό σχήμα εμφανίζεται ιδιαίτερα

διογκωμένο με 4 Γενικές Δ/νσεις, όταν στο προηγούμενο σχήμα δεν συναντούσαμε ούτε μία μονάδα του ανώτατου αυτού επιπέδου.

Ακόμη ότι έχουμε Περιφερειακή έκφραση όλων των Υπουργείων με πλήρη ανάπτυξη διοικητικών μονάδων τους στο επίπεδο αυτό (κάτι που ως χθές έλειπε).

Εκείνο που μπορούμε άμεσα και αξιόπιστα να συμπεράνουμε είναι ότι προωθείται σημαντική αποκέντρωση εξουσίας (αρμοδιοτήτων), από το Κεντρικό επίπεδο στο Περιφερειακό.

Φαίνεται ότι αποφασίστηκε να είναι επιτέλους οι Κεντρικές Υπηρεσίες (τα Υπουργεία) του Κράτους, Επιτελικά όργανα της Διοίκησης και όχι διαχειριστικά.

Το επίπεδο του Νομού μένει ανεπείραστο με το νομοσχέδιο αυτό.

διατήρηση αυτού του «αλλαλούμ» της νομαρχιακής διαίρεσης του ελληνικού κράτους βρεθήκαμε μπροστά στην αποκάλυψη και ιδιαίτερη για εμάς έκπληξη:

Ο Νομός κατά την εκλογική νομοθεσία αποτελεί εκλογική περιφέρεια και ο αριθμός των βουλευτικών εδρών είναι άμεσα εξαρτημένος από πληθυσμιακό μέγεθος του Νομού. Οποιαδήποτε λοιπόν παρέμβαση με την αναθεώρηση των ορίων των Νομών, συνεπάγεται άμεση επίδραση στο εκλογικό αποτέλεσμα. Το πολιτικό κόστος μιας τόσο αναγκαίας από αναπτυξιακή άποψη μεταβολής δεν το ανέλαβε καμία Κυβέρνηση μπροστά στον κίνδυνο να της χρεωθεί από την εκάστοτε αντιπολίτευση ότι επιχειρεί τεχνηέντως την αλλοίωση του εκλογικού αποτελέσματος. Η συζήτησή μας με έμπειρα στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών έφερε ενώπιόν μας απόψεις και περιπτώσεις όπου χωριά τα οποία συγκοινωνιακά, γεωγραφικά κλπ έπρεπε να υπάγονται σε γειτονικό όμορο Νομό, παρέμεναν και παραμένουν ταλαιπωρούμενα γιατί συμβαίνει η σύνθεση του εκλογικού σώματος,

αυτών των μικροκοινωνιών, μεταφερόμενη στον άλλο Νομό να προσθέτει ή να αφαιρεί βουλευτική έδρα από κάποιο κόμμα..!

Πιστεύουμε ότι πρέπει να οριστικοποιηθεί η διάρθρωση του Κράτους σε αναπτυξιακές περιφέρειες και ευθύς αμέσως να οριστεί ως εκλογική περιφέρεια, αντί του Νομού η Περιφέρεια, ώστε να αρθούν τα «εμπόδια» και να ανασυγκροτηθεί με όρους αναπτυξιακούς ο νομαρχιακός χώρος. Νομίζουμε ότι δεν υπερβάλλουμε και ότι η διάσταση που δίνουμε στο ζήτημα αυτό είναι αυτή που πρέπει.

γ) Οι Δήμοι και οι Κοινότητες (το τοπικό επίπεδο)

Η εικόνα δεν εμφανίζεται καθόλου διαφορετική στο τοπικό επίπεδο, όπου οι αποκεντρωμένες μονάδες του Κράτους με τη μορφή των Δήμων και των Κοινοτήτων παρουσιάζουν μία εικόνα, θα έλεγε κανείς, που προέκυψε τελείως τυχαία. Δε μπορεί να διακρίνει κανείς κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για τη χωροθέτηση και οριοθέτηση των πρωτοκύτταρων

αυτών της Δημοκρατίας. Η αναζήτησή μας σε κείμενα που θα μπορούσαν να απαντήσουν στις απορίες μας, μας οδήγησε σε αδιέξοδο. Τα στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών που χειρίζονταν το θέμα, δε μπόρεσαν να μας δώσουν μία συνολική παρουσίαση και κατάταξη των κριτηρίων αναγνώρισης οικισμών σε Δήμους και Κοινότητες.

Η διαπίστωσή μας είναι ότι, οι παρουσιαζόμενες αντιφάσεις είχαν ως αιτία τελείως ευκαιριακές και προφανώς υπό πίεση κυβερνητικές

αποφάσεις, που κατά κανόνα κατέληγαν σε αποφάσεις του Ελληνικού Κοινοβουλίου (Νόμους).

Δεν κατέστη π.χ. δυνατό (και τούτο είναι απόλυτα φυσιολογικό) να εξηγηθεί πως ενώ από τη μία μεριά αναγνωρίζεται και διακηρύσσεται παντιοτρόπως η αναγκαιότητα να υπάρξουν πρωτοβάθμιες μονάδες Αυτοδιοίκησης μεγάλου πληθυσμιακού μεγέθους και ενώ προωθείται με αγωνία, με κίνητρα οικονομικά και άλλα μια προσπάθεια να υπάρξει εθελοντική συνένωση των μικρών ΟΤΑ σε μεγάλους Δήμους, ταυτόχρονα οι κατά καιρούς νομοθεσίες επιτρέπουν νέες αναγνωρίσεις οικισμών σε Κοινότητες με πολύ μικρό πληθυσμιακό μέγεθος, ή επιτρέπουν την απόσπαση οικισμών ακόμα και από μικρές Κοινότητες και την αναγνώρισή τους σε ιδιαίτερες Κοινότητες ή αναγορεύουν (αναβαθμίζουν) πολύ μικρές Κοινότητες σε Δήμους για λόγους ιστορικούς και άλλους, αποδυναμώνοντας έτσι ένα από τα κίνητρα που η ίδια η νομοθεσία έχει θεσπίσει για να πείσει τους τοπικούς πληθυσμούς, ότι η συνένωση αποτελεί τη λύση στη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, στα κίνητρα για τους συνενούμενους ΟΤΑ έχει περιληφθεί και η αναγόρευση του νέου ΟΤΑ που προκύπτει από τη συνένωση σε Δήμο*.

Έτσι λοιπόν, αν θέλουμε να αποτυπώσουμε από άποψη πληθυσμιακού μεγέθους τους ΟΤΑ της χώρας και να τους κατατάξουμε σε κατηγορίες ανάλογα με τα μεγέθη αυτά, η εκόνα που μας προκύπτει είναι η εξής:

* Για κάποιον που θα ήθελε να υποκύψει στον πειρασμό να ερευνήσει το θέμα της αναγόρευσης μικρών Κοινοτήτων σε Δήμους για λόγους ιστορικούς θα οδηγούνταν στην ανακάλυψη μιας ιδιαίτερης σχέσης μεταξύ

Και εδώ λοιπόν, επικρατεί η ίδια τυχαία χωρίς κανένα αναπτυξιακό σχεδιασμό-συγκρότηση της ελληνικής περιφέρειας σε Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Κάναμε την παράθεση όλων αυτών των στοιχείων γιατί η σύνδεσή τους με όσα μέχρι τώρα έχουμε περιγράψει, μας οδηγεί μάλλον αβίαστα σε μία πρώτη αλλά σημαντική διαπίστωση: Ότι η διοικητική λειτουργία της χώρας μας είναι προβληματική γιατί, το θεσμικό πλαίσιο ακολουθεί - κατά κανόνα- μία ισοπεδωτική πολιτική με τις ρυθμίσεις του, η οποία είναι μοιραίο να δημιουργεί παρενέργειες, αφού η διοικητική διαίρεση όπως περιγράφηκε (πολύ μικρές και πολύ μεγάλες Περιφέρειες, Νομοί, ΟΤΑ) δημιουργεί έντονες ιδιαιτερότητες, οι οποίες μάλιστα επιτείνονται λόγω γεωμορφολογίας (μεγάλοι ορεινοί όγκοι, νησιώτικος χώρος, κ. ά.) και οι ιδιαιτερότητες αυτές απαιτούν διαφοροποιημένες ρυθμίσεις και όχι ομοιόμορφες και ισοπεδωτικές. Έτσι, δεν είναι δυνατόν το πεδίο των αρμοδιοτήτων να είναι το ίδιο π.χ. για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λευκάδας και Θεσσαλονίκης, ή για τους Δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και το Δήμο των Ψαρρών (κάτοικοι: 383).

Πιστεύουμε ότι, πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψη οι ιδιαιτερότητες του περιφερειακού χώρου, όπως είναι: η διαφορετικότητα των συγκοινωνιακών συνθηκών στο νησιώτικο χώρο, τον ορεινό, τον πεδινό χώρο, ο βαθμός ανάπτυξης, η δυνατότητα άντλησης πόρων (φυσικών και ανθρώπινων), οι κλιματολογικές συνθήκες, το επίπεδο των κοινωνικών και άλλων εξυπηρετήσεων, οι αποστάσεις από τα διοικητικά κέντρα κλπ.

του γεωγραφικού διαμερίσματος όπου έχουμε τέτοιες αναγνωρίσεις, του χρόνου στον οποίο αυτές πραγματοποιούνται και των επικεφαλής του Υπουργείου στην αρμοδιότητα του οποίου - κατά το Νόμο - ανήκει η απόφαση για τέτοιες αναγνωρίσεις.

Έτσι η προσπάθεια δικαιότερης (ισόρροπης) περιφερειακής ανάπτυξης βεβαίως πρέπει να λαμβάνει υπ' όψη της το πληθυσμιακό κριτήριο, πλην όμως δεν πρέπει να παραγνωρίζει και τις λοιπές συνθήκες όπως ενδεικτικά μνημονεύτηκαν μερικές από αυτές αμέσως πριν. Τούτο αφορά πολιτικές που σχετίζονται είτε με την κατανομή κρατικών πόρων, είτε με παροχή κινήτρων, είτε με άλλους αναπτυξιακούς σχεδιασμούς.

Μία λοιπόν διαπίστωση που προκύπτει, είναι η ανάγκη αναδιάταξης πρωτίστως των Νομών, που αυτή τη φορά πρέπει να γίνει με αναπτυξιακά και λειτουργικά κριτήρια για να μη διαιωνίζεται η αποκαταβολής ανισόρροπη ανάπτυξη. Τούτο ασφαλώς δε σημαίνει ότι πρέπει να υποσταλεί η προσπάθεια δημιουργίας ικανού μεγέθους νέων βιώσιμων Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΧΗΜΑΤΟΣ

Ένα όμως ακόμα ουσιώδες στοιχείο το οποίο πρέπει να περιλάβουμε στην παρατήρησή μας και που προκύπτει από τους πίνακες είναι ο περιορισμένος κατ' αρχήν διοικητικός αλλά και αναπτυξιακός ρόλος της Περιφέρειας. Όπως αναφέραμε, οι αυτοδιοικητικές μονάδες εξαντλούνται στο χώρο του Νομού με τους Πρωτοβάθμιους και Δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, που έχουν όλη την ευθύνη για τη διοίκηση του συνόλου των υποθέσεων της χωρικής τους αρμοδιότητας.

Η Περιφέρεια όμως, δεν αποτελεί αυτοδιοικητική μονάδα αλλά, καθαρά μονάδα της κρατικής διοίκησης. Οι εκχωρημένες από την κεντρική διοίκηση (Υπουργεία) κρατικές αρμοδιότητες προς την Περιφέρεια εμφανίζονται αριθμητικά, αλλά και από άποψη περιεχομένου όχι σημαντικές αφού περιορίζονται κατά βάση σε επιθεωρησιακές αρμοδιότητες ή αρμοδιότητες ελέγχου υποκείμενων μονάδων, με εξαίρεση μερικές μόνο από αυτές όπως π.χ. εκείνες των Υπουργείων Δημοσίων Έργων και Γεωργίας, στις οποίες έχει ανατεθεί και ενεργός αποφασιστικός ρόλος με την έννοια ότι στις αρμοδιότητές τους συγκαταλέγεται η κατασκευή έργων υπερνομαρχιακής, δηλαδή περιφερειακής σημασίας (οδοποιητικές, εγχειοβελτιωτικών, λιμενικών έργων κ.ά.) Ούτε όμως και αναπτυξιακού χαρακτήρα αρμοδιότητες διαπιστώνουμε να έχουν ασκηθεί στην περιφέρεια.

Ο τελευταίος όμως σχεδιασμός, δηλαδή εκείνος του 1986, ο οποίος προσδιόρισε τη χωρική αρμοδιότητα των Περιφερειών και τους ανέθεσε

προγραμματικό και αναπτυξιακό ρόλο, αν συνδυαστεί με τις εντελώς νέες (1994) συμπληρωματικές ρυθμίσεις (βλέπε και πίνακα 2) ήτοι την υποχρέωση συγκρότησης και λειτουργίας διοικητικών μονάδων (περιφερειακών-διανομαρχιακών) υπηρεσιών απο κάθε Υπουργείο, της προσαρμογής της χωρικής αρμοδιότητας όλων των φορέων του δημοσίου τομέα (ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΟΑΕΔ, κλπ) στα πλαίσια των Περιφερειών, αλλά κυρίως της σύστασης και λειτουργίας ανά Περιφέρεια, Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης με θεσμοθετημένες δυνατότητες και περιεχόμενο δράσης, όπως αυτό

περιγράφεται στον πίνακα , μας οδηγεί στη διαπίστωση ότι η ανάπτυξη και εφαρμογή του νέου αυτού συστήματος (διοικητικό-αναπτυξιακό), θα πρέπει με βεβαιότητα να οδηγήσει στην αναγόρευση της περιφερειακής κρατικής συγκρότησης κάθε μιάς δηλαδή απο τις 13 Περιφέρειες σε δυναμικές διοικητικές μονάδες αλλά και κυρίως τούτο σε μονάδες με αποφασιστικό ρόλο για την ανάπτυξη του περιφερειακού χώρου.

Εξειδικεύοντας και αιτιολογώντας περισσότερο τη θέση μας αυτή, παραθέτουμε βασικά στοιχεία της ανάλυσης που μας οδηγεί σ' αυτή:

Το πρώτο αφορά την, όπως είπαμε, συγκρότηση ισχυρής μονάδας κρατικής διοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι μια συστηματική προσπάθεια αποσυγκέντρωσης του κεντρικού κράτους, ώστε όπως είναι άλλωστε επιβεβλημένο θα καταστήσει τα Υπουργεία επιτελικές, και όχι διαχειριστικές μονάδες της κρατικής οργάνωσης, θα οδηγήσει χωρίς αμφιβολία, στην ενίσχυση της περιφερειακής συγκρότησης και τη μετατροπή της κάθε Περιφέρειας σε ισχυρή μονάδα διοίκησης. *

Δεύτερον, η συγκρότηση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, ενός ανά Περιφέρεια και η ενίσχυσή τους με τους θεσμοθετημένους πόρους αλλά και η στελέχωσή τους και ο εξοπλισμός τους εν όψη της αποστολής που του ανατίθεται θεσμικά (βλέπε πίνακα). Επίσης, μας οδηγεί με βεβαιότητα στην άποψη ότι η Περιφέρεια αναγορεύεται εκτός απο διοικητική και σε οικονομική μονάδα ιδιαίτερης σημασίας.

Τρίτο, ο ρόλος της Περιφέρειας, πρωτίστως μέσω του Περιφερειακού Συμβουλίου (βλέπε παράρτημα) αλλά και του Περιφερειακού Ταμείου, αφ' ενός μεν στο συντονισμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης σ' ολόκληρο τον περιφερειακό χώρο, με το δικαίωμα του μεν Περιφερειακού Συμβουλίου να προσδιορίζει τα πλαίσια του μεσοχρόνιου περιφερειακού προγράμματος ανάπτυξης, αλλά και να εγκρίνει τους αντίστοιχους προγραμματισμούς του νομαρχιακού χώρου και του Περιφερειακού

* Ήδη τούτο προωθείται με νέο νομοσχέδιο (βλ. επόμενη σημείωση)

Ταμείου να κατευθύνει τους οικονομικούς πόρους και να παρέχει ουσιαστική στήριξη των υποδεέστερων οικονομικών μονάδων (νομαρχιακών και τοπικών), επίσης μας οδηγεί με αρκετή ασφάλεια στη διαπίστωση ότι η Περιφέρεια προορίζεται να αποτελέσει εκτός απο ισχυρή διοικητική μονάδα και οικονομική μονάδα με ουσιαστικές αρμοδιότητες και δυνατότητες στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Θα μπορούσε άραγε να υποθέσει κανείς ότι προετοιμάζεται η θεσμοθέτηση Τριτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας; Οι σχεδιασμοί που περιγράψαμε δεν αποκλείουν τη σκέψη αυτή. Όμως η ευθεία ερώτηση προς την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, απαντήθηκε αρνητικά.*

Το σύνολο των περιφερειακών αναπτύξεων (13) μαζί με την υλοποίηση των εθνικού χαρακτήρα αναπτυξιακών προγραμμάτων, συνιστά τη συνολική εθνική ανάπτυξη. Και το σημαντικό που θα πρέπει να καταχωρηθεί ως διαπίστωση, είναι ότι ο εν ισχύι θεσμοθετημένος σχεδιασμός επιβάλλει μια προγραμματισμένη ανάπτυξη αποκλείοντας τη σπατάλη πόρων.

Επαναλαμβάνοντας, έστω και με τον κίνδυνο πλεονασμού, επιγραμματικά τη λειτουργία της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού, θυμίζουμε ότι η διαδικασία αυτή επιβάλλει όπως τα περιφερειακά προγράμματα βρίσκονται και κινούνται μέσα στα πλαίσια του εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, τα νομαρχιακά προγράμματα στα πλαίσια του περιφερειακού και τα τοπικά στα πλαίσια του νομαρχιακού και τυχόν αποκλίσεις από τα πλαίσια αυτά έχουν ως ποινή την ακυρότητα τους κατά το μέρος που καθένα από αυτά,

*Η άρνηση αυτή επιβεβαιώνεται όπως είδαμε με την κατάθεση στη Βουλή , του νέου νομοσχεδίου για την Περιφερειακή Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους (βλ. “Προσθήκη” στο Κεφ. “Διοικητική Διάρθρωση της Χώρας”)

βρίσκεται έξω από το πλαίσιο του αμέσως ανώτερου επιπέδου. Τούτο ακριβώς είναι το σημαντικό, αφού κατά τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται η αυτονόμηση της αναπτυξιακής προσπάθειας ανά επίπεδο, κάτι δηλαδή, που θα οδηγούσε αν μη τι άλλο σε σπατάλη πόρων.

Σημείωση: Από τις αναφορές μας στο χώρο της Περιφέρειας, έχει παραλειφθεί ειδική αναφορά στην περίπτωση της Αττικής, όπου, όπως έχουμε ήδη σημειώσει, Νομός και Περιφέρεια ταυτίζονται γεωγραφικά, αποτελώντας ιδιαιτερότητα.

Η έκταση αυτής της Περιφέρειας-Νομού, περιλαμβάνει μια μεγαλούπολη (το “μητροπολιτικό κέντρο”) διαρθρωμένη σε δύο ξεχωριστές από ανθρωπογεωγραφική άποψη ενότητες: Το Πολεοδομικό Συγκρότημα της Αθήνας με συσσωρευμένες σ’ αυτό τις Κεντρικές Λειτουργίες του Κράτους και την υπόλοιπη Αττική με τα χερσαία και νησιωτικά τμήματά της, απ’ όπου λείπει το ενιαίο του γεωγραφικού χαρακτήρα.

Ο κατακερματισμός του πολεοδομικά ενιαίου χώρου σε πολλούς ΟΤΑ δεν ανταποκρίνεται σε αντίστοιχες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες. Οι αναπτυσσόμενοι τοπικισμοί και όχι μόνο αυτοί, δημιουργούν από άποψη οργανωτική-διοικητική ένα χάος που δυσκολεύει πλήθος παρεμβάσεων με κοινή ταυτότητα που κάθε τόσο πρέπει να γίνονται.

Τέλος, ο “μητροπολιτικός” αυτός χώρος, εξαιτίας της εγγύτητάς του με το “Κέντρο”, αποστερείται ενός μεγάλου αριθμού αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που εξαιρούνται κάθε φορά από τις αποκεντρωτικές προσπάθειες της πολιτείας.

Οι αποκλίσεις από το θεσμικό πλαίσιο

Έχουμε όμως την παρατήρηση ότι τα πράγματα ενώ εμφανίζονται αρκετά ξεκαθαρισμένα -όπως μόλις περιγράψαμε- είναι ενδεχόμενο να υπάρξουν στρεβλώσεις κατά το στάδιο εφαρμογής. Και οι στρεβλώσεις αυτές θα έχουν άμεση σχέση με την υφιστάμενη ανισόρροπη ανάπτυξη του περιφερειακού χώρου της Ελλάδας και τις αντικειμενικά περιορισμένες δυνατότητες ενδογενούς και αυτόνομης ανάπτυξης κάθε γεωγραφικού διαμερίσματος, η οποία είναι γνωστό ότι οφείλεται στην έντονη διαφορετικότητα άντλησης φυσικών πόρων. Εδώ ακριβώς προκύπτει το ζήτημα της αναγκαιότητας της εξασφάλισης ισόρροπης ανάπτυξης για όλο τον ελληνικό χώρο. Άποψή μας είναι ότι τούτο δε μπορεί να υπηρετηθεί διαφορετικά παρά μόνο με την εξασφάλιση ενός δίκαιου και αντικειμενικά σωστού συστήματος ενίσχυσης των Περιφερειών και των Νομών στα πλαίσια του εξισορροπητικού ρόλου τον οποίο πρέπει υποχρεωτικά να διαδραματίζει το Κεντρικό Κράτος.

Αναζητήσαμε στα κείμενα, τα οποία χρησιμοποιήσαμε ως πηγές του πονήματος, απάντηση στον προβληματισμό μας αυτό και διαπιστώσαμε ότι πράγματι αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα αυτή * και υπήρξε τούτο για μας αρκετά ενθαρρυντικό στην προσπάθεια αναζήτησης θεσμικών κειμένων τα οποία θα απαντούσαν ακριβώς σ' αυτό, δηλαδή θα καθόριζαν τα κριτήρια με βάση τα οποία θα χαρακτηρίζονταν τα έργα σε εθνικής, περιφερειακής, τοπικής σημασίας καθώς και τα κριτήρια κατανομής των πιστώσεων απο το κεντρικό ως το τοπικό επίπεδο. Προσφύγαμε κατά τη διαδικασία της σχετικής αναζήτησης στις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων Εθνικής

Οικονομίας, Δημοσίων Έργων και Εσωτερικών και η αναζήτησή μας αυτή μας οδήγησε στη διαπίστωση ότι δεν έχουν υπάρξει ως σήμερα οι θεσμικές κατοχυρώσεις στις οποίες αναφερόμαστε, δηλαδή, ο προσδιορισμός των κριτηρίων για τα οποία μόλις μιλήσαμε.

Σημείωση: Το υπ' όψη θέμα το εξετάσαμε περισσότερο θεωρώντας ότι σε τέτοιες περιπτώσεις θα ήταν ενδεχόμενο να λειτουργούν «παράπλευρες διαδικασίες» χρηματοδοτήσεων, αφού δε μπορούσε κατά κοινή

Κατά την έρευνά μας ενδιαφέρον έχει και είναι αξιοσημείωτο να το καταχωρήσουμε ότι ιδιαίτερα στο χώρο του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο σημειωτέον διαχειρίζεται πιστώσεις αρκετών δισεκατομμυρίων δραχμών παρέχοντας οικονομικές ενισχύσεις προς τους Δήμους και τις Κοινότητες, χρησιμοποιείται για την κατανομή τους, σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, ως μοναδικό κριτήριο το πληθυσμιακό. Σε διεξοδική συζήτηση που είχαμε με στελέχη του Υπουργείου αυτού, μας ομολόγησαν ότι οδηγεί σε αδικίες η εφαρμογή του πληθυσμιακού κριτηρίου και μάλιστα, όταν το πληθυσμιακό κριτήριο αναφέρεται σε πληθυσμιακά μεγέθη που μετριώνται ανά δεκαετία, κατά τις γενικές απογραφές πληθυσμού και έγινε προσπάθεια δικαιολόγησης των ατελειών του συστήματος εξαιτίας της έλλειψης υποστηρικτικού μηχανισμού.

Θεωρούμε τη δικαιολογία αυτή όχι ιδιαίτερα πειστική με την απλή σκέψη ότι: οι κλιματολογικές συνθήκες λόγου χάρη, εύκολα θα μπορούσαν να περιληφθούν στα κριτήρια κατανομής των πιστώσεων για τις λειτουργικές δαπάνες των σχολείων, αφού το μέγεθος τούτο είναι

απόλυτα και εύκολα μετρήσιμο και ως παράμετρος θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψη αφού, οι κλιματολογικές συνθήκες για τα σχολεία π.χ. του Νευροκοπίου Δράμας με εκείνα των Χανίων επηρεάζουν καθοριστικά το ύψος των δαπανών θέρμανσης, όπως επίσης το μήκος των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης και ηλεκτροφωτισμού ή αποχέτευσης ενός χωριού ή μιας πόλης σε σχέση με το αραιοκατηκμημένο ή πυκνοκατοικημένο του/της έχει άμεση σχέση με τις δαπάνες συντήρησής του. Το ίδιο θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς για το μήκος του οδικού δικτύου, την καλλιεργήσιμη και μη καλλιεργήσιμη επιφάνεια, τους υδάτινους πόρους κ.ο.κ.

Θεωρούμε ότι όλα αυτά που υπό τύπο παραδείγματος σημειώσαμε αποτελούν εύκολα μετρήσιμα μεγέθη και θα μπορούσαν χωρίς ιδιαίτερη δυσκολία να προστεθούν στα χρησιμοποιούμενα κριτήρια κατανομής πιστώσεων από το συγκεκριμένο Υπουργείο. Για το λόγο αυτό θα μας

λογική να γίνεται ανεκτό άνευ αντιρρήσεων ένα τόσο άδικο σύστημα χρηματοδοτήσεων από τους πολυάριθμους μικρούς ΟΤΑ. Η διαπίστωσή μας ήταν ότι ένα αρκετά μεγάλο ποσό χρηματικών ενισχύσεων κατανέμεται επιλεκτικά, χωρίς κριτήρια, σε διάφορους μικρούς ή μεγάλους ΟΤΑ υπό τύπο έκτακτων! ενισχύσεων (βλ. πίνακα)

επιτραπεί να θεωρήσουμε όχι ιδιαίτερα πειστικό το επιχείρημα πως το ότι η έλλειψη υποστηρικτικών μηχανισμών έχει περιορίσει το συγκεκριμένο Υπουργείο στη χρησιμοποίηση μόνο του πληθυσμιακού κριτηρίου.

Και άλλες αποκλίσεις από το θεσμικό πλαίσιο

Η πραγματικότητα

Κλείνοντας εδώ τις παρατηρήσεις μας στον τομέα των θεσμικών προβλέψεων για το αναπτυξιακό σκέλος, αισθανόμαστε την ανάγκη να καταθέσουμε την παρατήρηση-άποψή μας ότι μεταξύ θεσμικού πλαισίου και πραγματικότητας υπάρχει μάλλον αρκετή απόκλιση, η εξέταση της οποίας αποτελεί αναγκαιότητα προκειμένου έγκυρα να τοποθετηθεί κανείς, τελικά, στο ζήτημα της αποτελεσματικότητας της κρατικής εν γένει οργάνωσης.

Όλες οι αρμοδιότητες στις οποίες ως τώρα αναφερθήκαμε, και πιο συγκεκριμένα όπως αυτές σημειώνονται στον πίνακα 2, υπηρετούνται απο αντίστοιχες ανά επίπεδο οργανώσεις της κρατικής (με την ευρεία έννοια) συγκρότησης και για να προσεγγιστεί κατά το δυνατό μια ελάχιστη πληρότητα της εργασίας μας πρέπει αυτή τουλάχιστον να καταγραφεί.

Η με τη μορφή διαγραμμάτων παρουσίαση αυτών των οργανωτικών δομών θεωρήσαμε ότι έπρεπε να προτιμηθεί. Θα πρέπει να αρκεστούμε στην παρουσίαση μόνο της σημερινής κατάστασης με εξαίρεση το νομαρχιακό χώρο, όπου θα μπορούσαν να υπάρξουν κάποια σύντομα σχόλια αφού η διοικητική μεταβολή με την καθιέρωση της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφορά το νομαρχιακό χώρο.

Στον πίνακα I αλλά και στο εξώφυλλο, παρατίθενται τα Υπουργεία. Στον πίνακα II η τυπική οργάνωση κάθε Υπουργείου. Στον πίνακα III η οργάνωση του περιφερειακού χώρου και στον πίνακα IV του νομαρχιακού χώρου. Στον πίνακα V αναλύεται η εσωτερική οργάνωση ανά επίπεδο των

μονάδων δύο Υπουργείων: του Υπουργείου Υγείας και του Υπουργείου Εσωτερικών, ως αρχαιότερου της χώρας.

Στις παρατηρήσεις μας θα περιοριστούμε σε δύο μόνο, οι οποίες και μας προκάλεσαν ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η πρώτη παρατήρηση αναφέρεται στην ύπαρξη σε κεντρικό επίπεδο των μονάδων που σημειώνονται στο οργανόγραμμα με αστερίσκο και η δεύτερη στη συγκρότηση του νομαρχιακού χώρου πριν και μετά την εφαρμογή της Νομαρχιακής Αυτοδ/σης (πίνακες και)

Σε ότι αφορά την πρώτη περίπτωση, δηλαδή το προσωπικό των γραφείων Υπουργών, Υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και τους συμβούλους-συνεργάτες των Υπουργών, θελήσαμε να πάρουμε στοιχεία και να δούμε αναλυτικά μία μόνο περίπτωση, αυτή του Υπουργείου Εσωτερικών. Τις δραστηριότητες των μονάδων αυτών όπως εκδηλώνονται στην πράξη τις αποτυπώσαμε με προσωπική μας παρατήρηση αρκετών ημερών, κατά τις οποίες παρακολουθήσαμε τη λειτουργία μέσα στους χώρους που αυτή εκδηλώνεται.

Όπως διαπιστώνουμε απο το οργανόγραμμα οι μονάδες στις οποίες αναφερόμαστε δεν εντάσσονται στην πυραμίδα της καθ' αυτό οργάνωσης (υπηρεσιακή οργάνωση) του συγκεκριμένου Υπουργείου. Το προσωπικό των μονάδων αυτών ενώ δεν υπογράφει και προσυπογράφει έγγραφα, δηλαδή δεν μετέχει τυπικά στην έκδοση πράξεων, τη ρύθμιση και την απόφαση, εν τούτοις επηρεάζει καθοριστικά τις πιο πολλές φορές το περιεχόμενο των πράξεων αυτών και τους ρυθμούς με τους

οποίους προωθούνται τα θέματα. Τούτο διαπιστώνεται ως συνέπεια του ότι τα όργανα αυτά μεταφέρουν στο προσωπικό της τυπικής οργάνωσης αποφάσεις, απόψεις, εντολές των Υπουργών, Υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων, ελέγχοντας έτσι το βαθμό προώθησης των υποθέσεων. Υποκαθιστούν έμμεσα τα στελέχη της τυπικής οργάνωσης. Ασκούν αφανώς αλλά ουσιαστικά έντονο ρόλο προισταμένου. Παρακάμπτουν με δικές τους απ' ευθείας εισηγήσεις την υπηρεσιακή οργάνωση, την οποία και περιθωριοποιούν.

Ως αποτέλεσμα όλης αυτής της λειτουργίας αναγνωρίζεται εύκολα η κλασική περίπτωση μιας άτυπης οργάνωσης η οποία δρα καθοριστικά και

επηρεάζει το τελικά παραγόμενο αποτέλεσμα, που δεν είναι άλλο από την εκπλήρωση του σκοπού του συγκεκριμένου Υπουργείου.

Αυτή η άτυπη οργάνωση δημιουργεί στρεβλώσεις σε ότι αφορά την ιεραρχική εξάρτηση και γιατί όχι, και τη διαδικασία λογοδοσίας και ευθύνης, παρατηρήσεις οι οποίες δικαιολογούν ισχυρισμούς περί δυσλειτουργιών ανευθυνότητας και αναποτελεσματικότητας.

Σε ότι αφορά τη δεύτερη περίπτωση, δηλαδή της οργάνωσης των νομαρχιακών υπηρεσιών: Ένας μέσος τυπικός Νομός, όπως αυτός της Βοιωτίας, είχε υπηρεσιακή-νομαρχιακή οργάνωση που ανταποκρίνεται στο οργανόγραμμα της νομαρχιακής οργάνωσης του οργανογράμματος VI.

Η νομαρχιακή οργάνωση στον ίδιο Νομό στα πλαίσια λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδ/σης, απεικονίζεται στο οργανόγραμμα VII όπως

αυτό προκύπτει απο τον σημερινό οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδ/σης Βοιωτίας.

Σημαντική παρατήρηση που προκύπτει απο τη σύγκριση των δύο αυτών οργανογραμμάτων είναι ότι ενώ οι αρμοδιότητες, εν πολλοίς και το περιεχόμενο δράσης δε διαφοροποιείται, εν τούτοις η νέα οργάνωση, όπως προκύπτει με τη λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδ/σης, εμφανίζει τρομερή διόγκωση, τόσο απο άποψη υπηρεσιακών μονάδων όσο και απο άποψη προσωπικού, με αναγκαία συνέπεια, έντονα διογκωμένες τις αντίστοιχες δαπάνες.

Στο σημείο αυτό της παρατήρησής μας και προ της συναγωγής οποιουδήποτε συμπεράσματος, θεωρούμε σκόπιμο να σημειώσουμε και τη διαφοροποίηση σ' ότι αφορά τα όργανα υπερ των οποίων έχει επιφυλαχθεί αποφασιστικός ρόλος στη διοίκηση και διαχείριση των νομαρχιακών υποθέσεων. Όλες αυτές οι υποθέσεις στο προγενέστερο διοικητικό σύστημα του διορισμένου νομάρχη, αποτελούσαν απόφαση αυτού ακριβώς του μονομελούς οργάνου (του Νομάρχη). Σήμερα, με την επελθούσα μεταβολή στο νομαρχιακό χώρο, οι αποφάσεις λαμβάνονται απο περισσότερα του ενός όργανα, μονομελή ή συλλογικά: Αιρετός Νομάρχης, Πρόεδρος Νομαρχιακής Επιτροπής (Αντινομάρχης), Νομαρχιακές

Επιτροπές, Νομαρχιακό Συμβούλιο. Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων, γίνεται, τουλάχιστον απο άποψη χρόνου, δαπανηρότερη αλλά και πολυπλοκότερη.

Απο άποψη υποδομής και στελέχωσης, επίσης το σύστημα αναγνωρίζεται πλέον, μοιραία ως δαπανηρότερο, λόγω της διόγκωσης του οργανωτικού σχήματος που προαναφέραμε.

Οι τελευταίες αυτές παρατηρήσεις μας άφησαν αναπάντητο το αυτονόητο ερώτημά μας αναφορικά με το "γιατί" της διοικητικής μεταρρύθμισης που αποφασίστηκε. Οι ποσοτικές αναλύσεις που παραθέσαμε, δε δικαιολογούν σ' εμάς τη μεταρρύθμιση αυτή. Θα μπορούσαμε να τοποθετηθούμε και με βάση αυτό, αρνητικά. Δεν το επιλέξαμε. Κρατήσαμε επιφύλαξη και ερωτηματικό ότι ενδεχομένως και πολύ πιθανά ότι στη μεταρρύθμιση αυτή να έχουν προταχθεί όχι ποσοτικά αλλά ποιοτικά μεγέθη.

Θα μπορούσαμε όμως να έχουμε μία άποψη για τη μεγάλη διαφορά που επισημαίνουμε ανάμεσα στα οργανωτικά σχήματα που αξιολογήσαμε, αν ήταν δυνατό να εξεταστεί στα πλαίσια χρόνου και των δυνατοτήτων που είχαμε στη διάθεσή μας, το αν προυπήρξε οργανωτική μελέτη πριν απο την απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου Βοιωτίας, το οποίο καθόρισε το περιεχόμενο του οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας, όπως αυτό ισχύει. Και θα ήταν ιδιαίτερα ενδιαφέρον για μας να ασχοληθούμε με σχολαστικότητα στην αναζήτηση της αιτιολογικής βάσης στην οποία στηρίχτηκε η πρόταση για την νέα οργανωτική δομή στον υπ' όψη οργανωτικό χώρο.

Εκείνο όμως που μπορούμε να καταχωρήσουμε ως θετικό στο παράδειγμα της Βοιωτίας είναι ότι, παρά τα ερωτηματικά και τις επιφυλάξεις που δημιουργεί το ιδιαίτερα μεγενθυμένο αυτό οργανωτικό σχήμα, εμπεριέχει ωστόσο το πολύ σημαντικό στοιχείο, ότι δεν είναι στατικό. Δείχνει από μόνο του «που το πάει», τι επιδιώκει, σε τι στοχεύει η ύπαρξη της οργάνωσης που δημιουργείται. Και με την έννοια αυτή

ξεφεύγει από τα ως τώρα γνωστά οργανωτικά σχήματα που δημιουργούσε η Δημόσια Διοίκηση σε όλα της τα επίπεδα, σχεδιάζοντας οργανωτικά με φωτογράφιση του σήμερα και με οδηγό την κάλυψη κενών και αδυναμιών που ήδη έχουν προκύψει από τη λειτουργία προηγούμενων επίσης στατικών οργανωτικών σχημάτων.

ΟΙ ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΜΑΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ

Από την παρουσίαση του νέου αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος της χώρας μας και τον κατά περίπτωση αποσπασματικό, έστω, σχολιασμό τον οποίο επιχειρήσαμε και ο οποίος στηρίχτηκε κατά βάση στην παρατήρηση και τη συζήτηση (εξαιτίας του νεαρού του νέου συστήματος) μπορούμε να διακινδυνεύσουμε μία θέση και πρότασή μας, σ' ότι τουλάχιστον αφορά το νέο βαθμό αυτοδιοίκησης σχετικά με την αποτελεσματικότητά του. Και πιστεύουμε ότι, ή άποψή μας αυτή μπορεί να μην περιοριστεί μόνο στο Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά να ιδωθεί και για τον Πρώτο Βαθμό Τοπικής Αυτοδ/σης, δηλαδή για τα Συμβούλια Περιοχής. και για τους Δήμους.

Το πρώτο λοιπόν το οποίο διαπιστώνουμε ως αναγκαιότητα, είναι η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τόσο σε σχέση με την κρατική έκφραση που λειτουργεί στο ίδιο επίπεδο, δηλαδή την Περιφερειακή Διοίκηση, όσο και την Α' βαθμια Αυτοδιοίκηση.

Το δεύτερο αναφέρεται στο ορατωτικό σχήμα, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται, εφ' ενός μεν στις σημερινές συνθήκες και ανάγκες, αφ' ετέρου δε να ικανοποιεί και τις απαιτήσεις ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού, ώστε να μην είναι στατικό.

Το τρίτο είναι η διάρθρωση στις επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες, η οποία πρέπει να προκύψει από καταγραφή και ανάλυση των

πραγματικών αναγκών και εκτίμηση των ειδικών, κατά περίπτωση, συνθηκών.

Το τέταρτο που θα πρέπει να μην παραγνωριστεί, είναι να αποφευχθεί οπωσδήποτε η επικάλυψη και σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιακών μονάδων και ταυτόχρονα, η εξασφάλιση δυνατότητας ώστε ομοειδή αντικείμενα να μπορούν να συντονίζονται.

Το πέμπτο κατά σειρά, αλλά πολύ σημαντικό, είναι μία ρεαλιστική εκτίμηση των αναγκών σε προσωπικό. Στην εκτίμηση αυτή, θα πρέπει να μην παραγνωριστεί το προσωπικό που σήμερα εργάζεται στο νομαρχιακό χώρο. Όμως δε θα πρέπει να καθοδηγεί τις αποφάσεις το σημερινό καθεστώς των θεσμοθετημένων (οργανικών) θέσεων.

Το έκτο, πολύ σχετικό με το προηγούμενο αλλά και με το επόμενο, είναι ο καθορισμός των κλάδων και των κατηγοριών εκείνων από τις οποίες θα γίνεται επιλογή προϊσταμένων.

Το έβδομο αφορά, το ειδικό επιστημονικό προσωπικό και τον τρόπο επιλογής του.

Το όγδοο, είναι η εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που προσφέρει η πληροφορική και

Το ένατο, το οποίο εμφανίζει ιδιαίτερη σημαντικότητα, είναι η εξασφάλιση αποτελεσματικής λειτουργίας, τόσο των μονομελών, όσο και των πολυμελών οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η επίτευξη της οποίας έχει άμεση σχέση με τα προηγούμενα οκτώ και ιδίως με την ικανότητα και αντικειμενική δυνατότητα των οργάνων αυτών να

καταλήγουν σε τεκμηριωμένες και αξιόπιστες προτάσεις και λύσεις, την προετοιμασία των οποίων θα πρέπει να έχουν οι τεχνοκράτες.

ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1996

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΤΟΥΜΠΗ

Τελειόφοιτος Τμήματος
Μηχανικών Παραγωγής
και

Διοίκησης

ΠΙΝΑΚΑΣ

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΩΝ - ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

α) Τα Βασικά αντικείμενα που υπάρχουν σε όλους σχεδόν τους Δήμους κάποιου ικανού μεγέθους είναι:

1. Στον Τεχνικό Τομέα:

- Μελέτη, επίβλεψη, κατασκευή (αυτεπιστασία) τεχνικών έργων (οδοποιία, διαμορφώσεις, κτιριακά, ηλεκτρομηχανολογικά, κλπ)
- Ηλεκτροφωτισμός κοινοχρήστων χώρων
- Καθαριότητα
- Πράσινο
- Νεκροταφεία

2. Στον τομέα της προσωπικής κατάστασης των δημοτών:

- Δημοτολόγιο
- Μητρώα αρρένων/στρατολογία
- Ληξιαρχείο
- Εκλογικά

3. Στις Υπηρεσίες υποστήριξης:

- Έσοδα
- Οικονομική διαχείριση
- Προμήθειες
- Μεταβολές προσωπικού κ.α.
- Γραμματειακή υποστήριξη δημοτικών οργάνων
- Νομική υποστήριξη

β) Ειδικά αντικείμενα που υπάρχουν στους μεγαλύτερους Δήμους, υπηρετούμενα συνήθως με τη μορφή “θυγατρικών” (ΝΠΙΔΔ, Επιχειρήσεις κ.α.):

1. ΚΑΠΗ
2. Βρεφονηπιακοί σταθμοί
3. Παιδικοί σταθμοί

4. Κέντρα ιατρικής πρόληψης
5. Συμβουλευτικά προνοιακά κέντρα
6. Πνευματικά κέντρα
7. Πολιτιστικές εκδηλώσεις
8. Βιβλιοθήκες
9. Δημοτικά Θέατρα
10. Σχολές τεχνών (ωδείο, σχολή χορού, εικαστικών τεχνών)
11. Φορέας πολιτιστικών υπηρεσιών
12. Αθλητικά κέντρα
13. Πολεοδομικές υποθέσεις
14. Ραδιοφωνικοί σταθμοί
15. Επιχειρήσεις ύδρευσης-αποχέτευσης