

**Τ.Ε.Ι. ΠΑΤΡΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΘΕΜΑ: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΛΕΙΨΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ  
ΤΗΝ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ Ε.Ε.**



ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ:  
ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΥ ΑΛΚΙΜΟΣ  
ΚΑΤΣΙΝΑΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ

ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:  
ΦΑΖΑΚΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ

ΠΑΤΡΑ 2010



**ΘΕΜΑ:** ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΛΕΙΨΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ Ε.Ε.

**Εικόνα εξωφύλλου:** Τα Τρία Αστέρια της Θάλασσας – Το Σύμβολο των Λειψών



## Περίληψη

Η εργασία αυτή χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος που λειτουργεί ως βάση, αντικείμενο εξέτασης είναι αφ' ενός και χωρίς λεπτομερή αναφορά ο τρόπος λειτουργίας αυτού που αποκαλούμε «Δημόσια Διοίκηση» και αφ' ετέρου με μεγαλύτερη βαρύτητα παρουσιάζεται η ταυτότητα και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα στο ευρύτερο σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας. Το δεύτερο μέρος που είναι η «καρδιά» της επικείμενης εργασίας ασχολείται αποκλειστικά με το παράδειγμα του δήμου Λειψών και εξηγεί το πώς έλαβαν χώρα τα σημαντικά επιτεύγματα ανάπτυξης που συνέβησαν εκεί τα τελευταία χρόνια. Στο τρίτο και τελευταίο μέρος ανήκουν τα συμπεράσματα που εξήχθησαν από τη μελέτη αυτή.

Το πρώτο μέρος της εργασίας εκτείνεται σε τέσσερα κεφάλαια και έχει ως σκοπό να αναπτύξει ένα θεωρητικό υπόβαθρο επιτρέποντας στον αναγνώστη να κατανοήσει βασικές έννοιες. Το πρώτο κεφάλαιο αποτελεί εισαγωγή στο ελληνικό σύστημα Δημόσιας Διοίκησης αρχικά, και έπειτα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης γύρω από τους οποίους στρέφεται η παρούσα μελέτη. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί αναλύεται λεπτομερώς ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης όσον αφορά τις αρμοδιότητες, την αυτοτέλεια και αρκετά ακόμη σημαντικά στοιχεία που τον αφορούν. Το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται τα δημόσια έργα, πώς αυτά πραγματοποιούνται σύμφωνα με τα ισχύοντα νομικά πλαίσια και με ποια ακριβώς διαδικασία. Περιλαμβάνει επίσης τους τρόπους κατασκευής των έργων, την κατάρτιση των μελετών τους και επιπλέον πώς αυτά μπορούν να χρηματοδοτηθούν. Τέλος, ως συνέχεια του προηγούμενου κεφαλαίου, το τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζει τη σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων έργων τα τελευταία χρόνια, τους ευρωπαϊκούς πόρους. Πιο αναλυτικά αναφέρονται τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τα κοινοτικά προγράμματα χρηματοδότησης και η δράση τους έως σήμερα.

Μετά το πρώτο μέρος της εργασίας όπου αναλύεται ο θεσμός και η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και παρουσιάζεται ο τρόπος που γίνονται τα δημόσια έργα στους δήμους και τις κοινότητες, στο 2ο μέρος από τη θεωρία θα περάσουμε στην πράξη.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται μία γενική αναφορά στο νησί των Λειψών, την ιστορία του και επίσης παρουσιάζεται ο Δήμος και ο δήμαρχος των Λειψών. Στο επόμενο κεφάλαιο περιγράφεται η περίπτωση της ανάπτυξης του δήμου Λειψών, ενός πολύ ιδιαίτερου νησιωτικού δήμου και το λόγο που αποτελεί αντικείμενο μελέτης για την παρούσα εργασία. Στο μέρος αυτό της εργασίας, μετά τη γνωριμία με το νησί και την ιστορία του, θα αναφερθούν αναλυτικά όλοι οι παράγοντες που συνέδραμαν τα τελευταία χρόνια, ώστε να θεωρείται σήμερα δήμος-υπόδειγμα όσον αφορά τη διαχείριση πόρων που προέρχονται από τα ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημιουργία έργων υποδομής και ανάπτυξης. Παρουσιάζονται επίσης αναλυτικά τα σημαντικότερα έργα που έλαβαν χώρα κατά την τελευταία εικοσαετία και πώς αυτά συνέβαλλαν στην εγκαθίδρυση μιας σταθερής κοινωνίας και οικονομίας που απολαμβάνουν οι κάτοικοι του νησιού σήμερα.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας παρουσιάζονται και αναλύονται τα συμπεράσματα που εξήχθησαν από την εργασία με μία κριτική ματιά από την συγγραφική ομάδα.



<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	7
-----------------------	---

## **ΜΕΡΟΣ 1<sup>ο</sup>**

<b>1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ &amp; Β΄ ΒΑΘΜΟΥ</b> .....	8
--	---

1.1. Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	8
1.2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	10
1.2.1. ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	10
1.2.2. ΟΙ ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ.....	11
1.2.3. ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ.....	13

<b>2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.</b> .....	16
------------------------------------	----

2.1. ΣΥΣΤΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	16
2.2. Η ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑ.....	17
2.3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	18
2.3.1. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.....	18
2.3.2. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.....	19
2.3.3. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ.....	20
2.3.4. ΕΞΑΙΡΟΥΜΕΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ Τ.Α.....	22
2.4. Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	22
2.4.1. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	23
2.4.2. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ & ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ.....	23
2.4.3. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ.....	25
2.4.4. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ.....	26
2.4.5. Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ.....	27
2.5. ΕΣΟΔΑ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	27
2.5.1. ΕΣΟΔΑ Ο.Τ.Α.....	27
2.5.2. ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	29
2.6. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	31
2.6.1. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ.....	31
2.6.2. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	32
2.7. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	33
2.7.1. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	34
2.7.2. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	34
2.7.3. ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ.....	35
2.7.4. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	36
2.7.5. ΑΡΜΟΔΙΑ ΟΡΓΑΝΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΑΚΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ.....	36
2.7.6. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	37

<b>3. ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΚΑΙ Ο.Τ.Α.</b> .....	38
---	----

3.1. ΓΕΝΙΚΑ ΓΙΑ ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ.....	38
3.2. ΟΡΙΣΜΟΙ.....	38
3.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΕΡΓΟΥ.....	40
3.4. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΩΝ.....	40
3.5. ΤΡΟΠΟΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ.....	41
3.5.1. ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΕΡΓΩΝ ΑΠΟ ΕΡΓΟΛΗΠΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΜΕ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟ Η ΜΕ ΑΠΕΥΘΕΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗ (ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ).....	41
3.5.2. ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΑΥΤΕΠΙΣΤΑΣΙΑ.....	43
3.6. ΜΕΛΕΤΕΣ.....	45
3.7. ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ.....	47

<b>4 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΜΕΣΩ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ</b> .....	48
---	----

4.1. ΤΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε.....	49
4.1.1. ΤΑΜΕΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	53
4.2. ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ.....	54
4.2.1. Μ.Ο.Π. ΚΑΙ Α΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	54
4.2.2. Β΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	55
4.2.3. Γ΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	56
4.2.4. Δ΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	58
4.3. ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ.....	60
4.3.1. INTERREG III.....	60

4.3.2. LEADER+.....	62
4.3.3. URBAN II.....	63

## **ΜΕΡΟΣ 2<sup>ο</sup>**

### **5. ΓΝΩΡΙΜΙΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΛΕΙΨΟΥΣ.....65**

5.1. ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΑ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	65
5.2. Ο ΔΗΜΟΣ ΛΕΙΨΩΝ.....	66

### **6. ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑ ΤΩΝ ΛΕΙΨΩΝ.....67**

6.1. ΠΑΙΔΕΙΑ.....	68
6.2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ.....	69
6.3. ΕΡΓΑ ΥΠΟΔΟΜΗΣ.....	71
6.4. ΥΓΕΙΑ.....	74
6.5. ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	75

### **7. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΜΑΣ ΣΤΟΥΣ ΛΕΙΨΟΥΣ ΜΕ ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ.....78**

## **ΜΕΡΟΣ 3<sup>ο</sup>**

### **8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ & ΚΡΙΤΙΚΗ.....79**

8.1 Η Ε.Ε. ΠΡΟΣΦΕΡΕΙ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ, ΑΛΛΑ ΑΥΤΟ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΑΡΚΕΤΟ.....	79
8.2 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΕΜΠΟΔΙΟ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ.....	81
8.3 Η ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΔΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	82

### **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ.....84**



## Εισαγωγή

Με δεδομένη την παρούσα κατάσταση στη χώρα όσον αφορά τον αστικό συγκεντρωτισμό, πληθυσμιακό και διοικητικό, το παρόν σύγγραμμα εξετάζει τις δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναπτύξει περιοχές κυρίως στην ελληνική περιφέρεια, αλλάζοντας κατά μια έννοια τον χάρτη της χώρας σχετικά με τα προαναφερθέντα, πράγμα που κρίνεται αναγκαίο στις μέρες μας. Παρουσιάζει την περίπτωση του Δήμου Λειψών ως πρότυπο σχετικά με τη δυνατότητα των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναπτύξουν αυτές τις τοπικές κοινωνίες και οικονομίες, με μία ακόμη παράμετρο να εξετάζεται, που είναι η επίτευξη του σκοπού αυτού μέσω των δημοτικών έργων και ειδικότερα όταν αυτά χρηματοδοτούνται με την εκμετάλλευση κονδυλίων που προέρχονται από τα ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για να ολοκληρωθεί η συγκεκριμένη μελέτη και κυρίως το πιο «ζωτικό» της κομμάτι που είναι η έρευνα σχετικά με τους Λειψούς, χρειάστηκε να γίνει ταξίδι στο νησί που περιελάμβανε προσωπικές συζητήσεις / συνεντεύξεις με πρόσωπα-κλειδιά από τη διοίκηση του Δήμου, αλλά και απλούς κατοίκους και βιωματική εμπειρία της συγκεκριμένης κοινωνίας. Για το λόγο αυτό η συγγραφική ομάδα πιστεύει πως η εργασία «πιάνει τον παλμό» του ιδιαίτερου μικρού νησιού και μοιράζεται το όραμα των ανθρώπων που το διοικούν και επιδεικνύουν αξιοζήλευτο πάθος για την πραγμάτωσή του.

Η θεωρητική πλευρά της εργασίας περιλαμβάνει αναφορές από πληθώρα σχετικής, έγκυρης βιβλιογραφίας και βοηθά τον αναγνώστη στην κατανόηση περίπλοκων εννοιών σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με τον απλούστερο δυνατό τρόπο. Είναι μια πλήρης «χάρτα», οδηγός κατά κάποιον τρόπο που δίνει καθαρά την εικόνα του διοικητικού συστήματος σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. και παρουσιάζει πρακτικά τις διαδικασίες σχετικά με την πραγματοποίηση των δημοσίων έργων.

Όλα τα στοιχεία που αφορούν τις Ευρωπαϊκές Χρηματοδοτήσεις, προέρχονται από επίσημες πηγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προβάλλεται ο ρόλος που αυτές έχουν παίξει τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας.

Τέλος θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους ανθρώπους που συνέβαλλαν με διάφορους τρόπους στην ολοκλήρωση της εργασίας αυτής και κυρίως τον δήμαρχο Λειψών κ. Μπενέτο Σπύρου και τον αντιδήμαρχο Αγ. Παρασκευής Αττικής, υπεύθυνο για τα τεχνικά έργα του δήμου κ. Νικόλαο Κρητικίδη, που διέθεσαν αρκετό από τον πολύτιμο χρόνο τους προσφέροντάς μας ιδιαίτερα σημαντικές απόψεις αλλά και χρήσιμα στοιχεία.

## ΜΕΡΟΣ 1<sup>ο</sup>

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ & Β΄ ΒΑΘΜΟΥ

#### 1.1. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, που εξετάζεται στην παρούσα εργασία, είναι ως έννοια μέρος μιας γενικότερης έννοιας εξουσίας Δημόσιας Διοίκησης που οργανωμένα εφαρμόζεται από το ελληνικό κράτος. Κρίνεται λοιπόν σκόπιμη μια σύντομη αναφορά στο ευρύτερο διοικητικό περιβάλλον που λειτουργεί στη χώρα μας.

Η άσκηση της εξουσίας την οποία φέρει η Δημόσια Διοίκηση γίνεται μέσω συστημάτων διοικητικής οργάνωσης. Με τον τρόπο αυτό η εξουσία αυτή ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και επιπλέον δύναται να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής.

Σκοπός της διοικητικής οργάνωσης είναι η προστασία του γενικού συμφέροντος, με την έννοια της εξυπηρέτησης του Λαού, ώστε να εξασφαλισθεί η ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή του.

Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης έχουν τις εξής μορφές:

Συγκεντρωτικό Σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν μόνο τα όργανα δημόσιας διοίκησης, τα οποία εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους. Τα όργανα της περιφέρειας ασκούν απλά εκτελεστική αρμοδιότητα.

Αποκεντρωτικό Σύστημα: εδώ αποφασιστική αρμοδιότητα επί τοπικών υποθέσεων ασκούν, σε όση ένταση εφαρμόζεται, και όργανα της διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του κράτους.

Σύστημα της Διοικητικής Αυτοδιοίκησης: στο σύστημα αυτό, μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από ξεχωριστά όργανα, μη κρατικά, με δική τους ευθύνη. Οι υποθέσεις αυτές είναι δυνατό να αφορούν ορισμένο τόπο, οπότε και γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση ή ορισμένο είδος αναγκών, όπου γίνεται μιλούμε για ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, στην Ελλάδα συνυπάρχουν και τα τρία προαναφερθέντα συστήματα. Οι κεντρικές υπηρεσίες ασκούν ειδικές αρμοδιότητες, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα, τα οποία έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις περιφέρειές τους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ δεν αγνοείται και η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Η συνταγματική κατοχύρωση των συστημάτων διοικητικής οργάνωσης σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει κάποιο από αυτά, έχει όμως τη δυνατότητα να παρέμβει στη λειτουργία τους ρυθμιστικά.

Η επιλογή του ενός ή του άλλου συστήματος ανήκει στην κυριαρχική εξουσία του κράτους που είναι και ο φυσικός φορέας της οργανωτικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης. Από την πλευρά τους οι πολίτες είναι φορείς δημοσίου δικαιώματος για την επιλογή από το κράτος διοικητικών συστημάτων, στο μέτρο που αυτά προβλέπονται από το Σύνταγμα.

Βάσει του Συντάγματος η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Συνεπώς, η οργάνωσή του περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση και τα περιφερειακά όργανα. Η κεντρική διοίκηση του κράτους

περιλαμβάνει τα κεντρικά όργανα και τις υπηρεσίες που υπάγονται σε αυτά. Τα σημαντικότερα, από πλευράς αρμοδιοτήτων, κεντρικά όργανα του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, που συγκροτείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Στα κεντρικά όργανα της διοίκησης εντάσσονται, στο μέτρο που ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Στην Ελλάδα, εκτός από την κεντρική διοίκηση, συστάθηκαν από το 1833, περιφερειακά όργανα γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας. Το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει το αποκεντρωτικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, ορίζοντας όχι μόνον ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, αλλά και ότι κριτήρια για τη διοίκηση του κράτους σε διοικητικές περιφέρειες είναι οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Θεσπίζεται ακόμη τεκμήριο αρμοδιότητας για τα περιφερειακά όργανα, τα οποία έχουν με τον τρόπο αυτό, γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Νομοθετικές διατάξεις που αφαιρούν αρμοδιότητες από περιφερειακά όργανα και τις επαναφέρουν στον Υπουργό κρίνονται ως αντισυνταγματικές. Γίνεται επομένως αντιληπτή η σημαντικότητα και η αναγκαιότητα συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα εξουσίας.

#### Περιφερειακή Διοίκηση

Το σύστημα διοικητικής αποκέντρωσης που ισχύει στη χώρα μας σήμερα, βασίζεται στην ύπαρξη 13 εδαφικών Περιφερειών, οι οποίες θεωρούνται ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους και συνιστούν το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης. Συγκεκριμένα αυτές είναι: Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Αν. Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Αν. Στερεάς Ελλάδας, Θεσσαλίας, Ηπείρου, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου, Ιονίων Νήσων και Κρήτης. Η Περιφέρεια έχει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η διοικητική αυτοτέλεια συνίσταται στη διεύθυνση της μονάδας από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος έχει αποφασιστική αρμοδιότητα σχετικά με την δραστηριότητά της, στην ανεξάρτητη από τα Υπουργεία οργάνωσή της και στο δικό της προσωπικό των Υπουργείων. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια σημαίνει ότι οι δαπάνες λειτουργίας καταβάλλονται από πιστώσεις που εγγράφονται σε ξεχωριστό τμήμα του προϋπολογισμού. Με τον τρόπο αυτό, κάθε Περιφέρεια έχει δικό της προϋπολογισμό.

Των Περιφερειών προϊστάται ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, που διορίζεται και παύεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και είναι υπεύθυνος της άσκησης κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια, διευθύνει τις υπηρεσίες της περιφέρειας, εποπτεύει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και είναι ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της περιφέρειας. Είναι υφιστάμενος του Υπουργού Εσωτερικών και των Υπουργών των οποίων ασκεί τις αρμοδιότητες. Στις Περιφέρειες επίσης, προβλέπεται η ύπαρξη Περιφερειακών Συμβουλίων, τα οποία έχουν συμβουλευτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, σχετικές με το δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.

## 1.2. Εισαγωγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

### 1.2.1. Ιστορικά Στοιχεία

Η τοπική αυτοδιοίκηση γνωρίζει σήμερα στη χώρα μας δύο βαθμούς. Τον πρώτο βαθμό αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, τον δεύτερο η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Η συγκεκριμένη κάθε φορά διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται από την θέληση του νομοθέτη. Έτσι, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δημιουργήθηκε και καταργήθηκε περισσότερες φορές κατά την ιστορική πορεία του ελληνικού κράτους. Κάτι ανάλογο συνέβη και με τις κοινότητες, οι οποίες δημιουργήθηκαν το 1912 για να απορροφηθούν, σχεδόν όλες, από τους νέους Δήμους του 1998.

Η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκει την θεμελιώδη της ρύθμιση στο Σύνταγμα, το οποίο αναφέρεται σε αυτή στο άρθρο 102. Οι διατάξεις αυτές είναι κατοχυρωτικού χαρακτήρα, αφού εξασφαλίζουν την ύπαρξη τοπικής αυτοδιοίκησης, θέτουν ως κριτήριο διάκρισης των αρμοδιοτήτων της σε σχέση προς εκείνες του κράτους τη διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές και προβαίνουν σε περαιτέρω ρυθμίσεις που εξασφαλίζουν περισσότερο τη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η συνταγματική κατοχύρωση της διάκρισης των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, εκ των οποίων οι πρώτες ανήκουν στο κράτος, ενώ οι δεύτερες στην τοπική αυτοδιοίκηση, συνιστά έναν από τους μεγαλύτερους αναχρονισμούς του Ελληνικού Συντάγματος. Οφείλεται στον Alexis de Tocqueville, ο οποίος, περιγράφοντας την Αμερικανική Δημοκρατία, θεώρησε ότι ένα από τα βάθρα της ήταν η τοπική αυτοδιοίκηση, στην οποία το Αμερικανικό πολίτευμα εμπιστευόταν τις τοπικές υποθέσεις.

Η διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές είναι ξεπερασμένη. Ανήκει στη γεωργική εποχή, που χαρακτηρίζεται από στατικότητα. Δεν συμβιβάζεται με τη σύγχρονη εποχή, όπου σχεδόν δεν υπάρχει καμιά τοπική υπόθεση η οποία δεν μπορεί να εξελιχθεί από τη μία στιγμή στην άλλη σε γενική, όπως δεν υπάρχει σχεδόν καμία γενική υπόθεση, η οποία δεν έχει τοπική αναφορά. Η σύγχρονη εποχή απαιτεί οργάνωση της παροχής υπηρεσιών με βάση τον ορθολογικό κανόνα, ο οποίος απαιτεί, πέρα από ιδεολογήματα, να υπάρχει κατανομή αρμοδιοτήτων άσκησης δημόσιας εξουσίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων, με τρόπο τέτοιο ώστε ο πολίτης να απολαμβάνει την μέγιστη εξυπηρέτηση των συμφερόντων του.

Για τον λόγο αυτό, έχει ξεπεραστεί και η παλαιά οργάνωση της δημόσιας εξουσίας με βάση το δίπολο κεντρική-τοπική εξουσία, διότι αντανάκλα ιδεολογήματα του παρελθόντος, τα οποία, τουλάχιστον στις κοινωνίες μας, έχουν ξεπεραστεί. Ad impossibilia nemo tenetur είναι ο κανόνας που απαιτεί το κάθε επίπεδο άσκησης δημόσιας εξουσίας να αναλαμβάνει εκείνες και μόνον εκείνες τις αρμοδιότητες που είναι πράγματι σε θέση να φέρει σε πέρας. Με βάση τον κανόνα αυτόν θα πρέπει να ερμηνεύεται και η ως άνω συνταγματική διάταξη, ώστε να έχει νόημα στη σύγχρονη κοινωνική μας πραγματικότητα.

Το ερώτημα ποιες υποθέσεις είναι τοπικές, βρίσκει απάντηση στον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, με την επιφύλαξη πάντοτε της ερμηνείας που δίνει στα ζητήματα αυτά η νομολογία της διοικητικής δικαιοσύνης και μάλιστα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξάλλου, η διάκριση έχει απωλέσει τη σημασία της μετά την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, αφού κρατικές αρμοδιότητες μπορεί να ανατίθενται σε ελάσσονα νομικά πρόσωπα και το αντίστροφο.

Στο διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 οφείλουμε την πρώτη οργάνωση του κράτους σε Δήμους. Η Αντιβασιλεία, ακολουθώντας τα πρόσφατα για την εποχή γαλλικά οργανωτικά πρότυπα, αλλά και το γερμανικό συνταγματικό κίνημα, προχώρησε στη διαίρεση του κράτους σε Δήμους, ώστε όλη η επικράτεια να ανήκει συγχρόνως σε κάποιο Δήμο. Έκτοτε, ο Δήμος έγινε αντιληπτός διφυώς, δηλαδή τόσο ως υποδιαίρεση του κράτους, όσο και ως ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο. Χαρακτηριστικό των Δήμων αυτής της νομοθεσίας είναι το ενιαίο της οργάνωσης όλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με εσωτερική διαφοροποίηση σε τρία επίπεδα, Δήμους α', β' και γ' τάξεως.

Το σύστημα αυτό κατήργησε με νόμο ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος εισήγαγε τη διάκριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Δήμους και Κοινότητες και έγινε γνωστός ως ο νόμος της απελευθέρωσης των συνοικισμών. Ο αληθής λόγος της μεταρρύθμισης έγκειτο στη εξυγίανση του κεντρικού πολιτικού συστήματος, δια της εκτοπίσεως από την πολιτική ζωή του χώρου δράσης των ισχυρών Δημάρχων, οι οποίοι στην πράξη έλεγχαν την εκλογή των βουλευτών. Έτσι, η τοπική αυτοδιοίκηση μετέπεσε σε ήσσονα μοίρα, δια της πολυδιασπάσεώς της σε υπερβολικά μεγάλο, για τη χώρα, αριθμό δήμων και κοινοτήτων.

Στο σύστημα Mauger, ή τουλάχιστον στα βασικά του σημεία, επανήλθε η χώρα χάρη στον πρόσφατο νόμο 2539/97, γνωστό και ως νόμο «Καποδίστρια» από το ομώνυμο πρόγραμμα από το οποίο προήλθε.

Κατόπιν της αναγκαστικής συνένωσης Δήμων και Κοινοτήτων που έλαβε χώρα με το νόμο 2539/97, επιβίωσε μικρός νόμος μόνο αριθμός κοινοτήτων, κυρίως στην περιοχή της Αττικής. Σχεδόν παντού δημιουργήθηκαν δια νόμου νέοι Δήμοι, των οποίων η πληθυσμιακή έκταση ξεπερνά τα όρια των παραδοσιακών πόλεων ή συνοικισμών. Εγκαταλείφθηκε λοιπόν η αρχή του Βενιζελικού νόμου «κάθε συνοικισμός και Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Με τον τρόπο αυτό οι νέοι Δήμοι φαίνονται ισχυρότεροι των παλαιών Δήμων και Κοινοτήτων. Δεν είναι όμως πράγματι πάντοτε έτσι, διότι ο νέος νόμος εγκατέλειψε την παλαιά αρχή κατά την οποία ο Δήμος πρέπει να έχει τουλάχιστον 10.000 κατοίκους ή να είναι πρωτεύουσα νομού, με αποτέλεσμα οι σύγχρονοι Δήμοι πολύ συχνά να μην ξεπερνούν πληθυσμιακά τα επίπεδα των παλαιών Κοινοτήτων. Η επιλογή αυτή, που προφανώς υπαγορεύτηκε από την κατάσταση απερήμωσης της Ελληνικής επαρχίας, δημιουργεί το πρόβλημα ότι, στις περισσότερες των περιπτώσεων, οι σύγχρονοι Ελληνικοί Δήμοι, δεν διαθέτουν το αναγκαίο πληθυσμιακό δείγμα για την εξεύρεση των αναγκαίων για τη στελέχωσή τους ανθρώπινων πόρων.

### 1.2.2. Οι δήμοι και οι κοινότητες

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες είναι χωρικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διότι προσδιορίζονται με βάση τη χώρα. Είναι όργανα δημόσιας διοίκησης, παρά την προφανή πολιτική σημασία που αποκτούν λόγω του τρόπου ανάδειξης των οργάνων τους. Τούτο σημαίνει ότι η πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης που αναδεικνύεται μέσα από την προσφυγή στο τοπικό εκλογικό σώμα για την ανάδειξη των οργάνων τους, δεν αλλοιώνει κατά τίποτε τον χαρακτήρα των οργάνων ως διοικητικών, ακόμη και όταν έχουν βουλευτικό χαρακτήρα όπως το Δημοτικό ή το Κοινοτικό Συμβούλιο.

Όργανα των Δήμων είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου, η Δημαρχιακή Επιτροπή, και ο Δήμαρχος. Όργανα των Κοινοτήτων είναι το Κοινοτικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρός του.

Το Δημοτικό και το Κοινοτικό Συμβούλιο αποκαλούνται συνήθως βουλευόμενα όργανα, διότι πρόκειται για συλλογικά όργανα της διοικήσεως. Έχουν

προφανή πολιτική σημασία και νομιμοποίηση, διότι εκλέγονται από το δημοτικό ή το κοινοτικό σώμα αντίστοιχα. Θεωρούνται ως όργανα αποφασιστικής αρμοδιότητας, διότι αυτά είναι αρμόδια να αποφασίζουν για τα θέματα που ο νόμος αναθέτει στους Δήμους και τις Κοινότητες. Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελείται από 11 έως 41 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό και από τους προέδρους των 5μελών ή 7μελών Τοπικών Συμβουλίων και Δημοτικών Διαμερισμάτων που έχουν τουλάχιστον 300 κατοίκους. Αναδεικνύει δε μεταξύ των μελών του τον Πρόεδρό του. Το Κοινοτικό Συμβούλιο αποτελείται από 7 έως 11 μέλη συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου. Το Δημοτικό και το Κοινοτικό Συμβούλιο έχουν την γενική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, οπότε κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν έχει ανατεθεί ρητώς σε άλλο όργανο ασκείται από αυτά. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας απαριθμεί τις αρμοδιότητες των συμβουλίων. Ωστόσο οι σχετικές διατάξεις έχουν προφανή ενδεικτικό χαρακτήρα.

Ο Δήμαρχος και ο Πρόεδρος (όπως και ο Αντιπρόεδρος) της Κοινότητας αποτελούν μονοπρόσωπα όργανα. Καθένας από αυτούς αποκαλείται συνήθως το εκτελεστικό όργανο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διότι κατά το νόμο εκτελεί τις επιθυμίες του βουλευόμενου οργάνου. Ο ισχύων εκλογικός νόμος έχει δημιουργήσει όμως μια διαφορετική πραγματικότητα. Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελείται κατά τα 3/5 του από τα μέλη του Συνδυασμού του εκλέγοντος Δημάρχου και έτσι αποτελεί τον μοχλό πραγματοποίησης των πολιτικών επιλογών του.

Ο Δήμαρχος επικουρείται στο έργο του από έναν ή περισσότερους Αντιδήμαρχους, ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου και των Διαμερισμάτων. Οι Αντιδήμαρχοι διορίζονται με διετή θητεία μεταξύ των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, και ασκούν τα καθήκοντα που τους αναθέτει ο Δήμαρχος. Ισχυρό όργανο όμως είναι η Δημαρχιακή Επιτροπή, διότι είναι ολιγομελές, σε πολλές περιπτώσεις πολιτικά ομοιογενές, και έχει όλες εκείνες τις αρμοδιότητες καθημερινής διαχείρισης, οι οποίες είναι τελικά και οι πολιτικά σπουδαιότερες για την τοπική ζωή και ανάπτυξη. Η Δημαρχιακή Επιτροπή συγκροτείται από τον Δήμαρχο ή έναν Αντιδήμαρχο, που ορίζει εκείνος, και 2 έως 6 μέλη που αναδεικνύονται από το Δημοτικό Συμβούλιο.

Οι Δήμοι του νέου καθεστώτος μπορεί να έχουν και τα λεγόμενα Τοπικά Συμβούλια, τα οποία εκλέγονται συγχρόνως με τα Δημοτικά Συμβούλια, και αντιστοιχούν στην εδαφική περιφέρεια των δήμων ή κοινοτήτων που συνενώθηκαν. Αποτελούνται από 3 έως 7 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό, και τον Πρόεδρό τους. Οι αρμοδιότητες τους είναι γνωμοδοτικές. Ο Πρόεδρος 5μελούς ή 7μελούς Τοπικού Συμβουλίου είναι και μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου. Ο Πρόεδρος 3μελούς Τοπικού Συμβουλίου είναι και Δημαρχιακός Πάρεδρος, ο οποίος καλείται στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και εκφράζει την γνώμη του για θέματα της περιφέρειάς του.

Υπάρχουν επίσης τα Κοινοτικά Διαμερίσματα, των οποίων όργανο είναι ο Πάρεδρος, ο οποίος μετέχει στο Κοινοτικό Συμβούλιο, με δικαίωμα όμως ψήφου μόνο για τα δικαιώματα της περιφέρειάς του.

Δήμοι με περισσότερους των 150.000 κατοίκων μπορούν να επιδιώξουν την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος με το οποίο ορίζονται Δημοτικά Διαμερίσματα. Οργανά τους είναι το δεκαπενταμελές Συμβούλιο του Διαμερίσματος και ο Πρόεδρος του, οι οποίοι εκλέγονται συγχρόνως με το Δημοτικό Συμβούλιο. Οι αρμοδιότητες των Διαμερισμάτων είναι συμβουλευτικές, ενώ ο Πρόεδρος του μετέχει του Δημοτικού Συμβουλίου με συμβουλευτική ψήφο. Εξάλλου, με μόνη την απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, η περιοχή του Δήμου ή της Κοινότητας μπορεί να διαιρεθεί σε Συνοικίες, των οποίων η αρμοδιότητα είναι συμβουλευτική και των

οποίων όργανα είναι η Συνέλευση των Κατοίκων, το Συνοικιακό Συμβούλιο και ο Πρόεδρός του.

Η έννοια του Αυτοτελούς Συνοικισμού έχει επιζήσει από παλαιότερη νομοθεσία και προϋποθέτει πληθυσμό τουλάχιστον 151 κατοίκων. Εκπροσωπείται στο Δημοτικό ή το Κοινοτικό Συμβούλιο από έναν Πάρεδρο, που μετέχει με συμβουλευτική ψήφο για θέματα της περιοχής του.

Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως διαμορφώθηκε στη χώρα μας ιδίως κατά την περίοδο 1982-1984 και διατυπώθηκε εκ νέου με το νόμο 2539/97, χαρακτηρίζεται από υπερβολική πολυτέλεια θεσμών λαϊκής συμμετοχής. Τούτο υπήρξε αποτέλεσμα των ιδεολογικών ζυμώσεων και των πολιτικών περιπετειών της χώρας για πολλές δεκαετίες, ξεπεράσθηκε όμως τόσο γρήγορα ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί θνησιγενές. Τόσο στην Ελλάδα όσο και στις χώρες πρότυπα, όπως κυρίως η Ιταλία, όλες οι θεσμικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης της λαϊκής συμμετοχής βρήκαν έδαφος ανάπτυξης όταν οι κοινωνίες και η δημοκρατία είχαν ωριμάσει πλέον τόσο πολύ ώστε να μην τις χρειάζονται.

Όλες οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές εκλέγονται για περίοδο τεσσάρων ετών, που αρχίζει την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του επομένου έτους εκείνου κατά το οποίο διεξάγονται οι εκλογές. Κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, τα όργανα που διοικούν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες οι οποίοι συνδέονται προς την εδαφική περιοχή του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, δηλαδή τους δημότες. Στην καθ' ύλη αυτοδιοίκηση δεν έχουμε τέτοιο σύστημα, διότι στα καθ' ύλη αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου οι διοικούντες, μπορεί να εκλέγονται από το σύνολο των προσώπων τα οποία συμμετέχουν στο νομικό αυτό πρόσωπο, αλλά κριτήριο της υλικής αυτοδιοίκησης των οργάνων τους, αποτελεί η διεξαγωγή διοικητικών υποθέσεων που ανάγονται σε ορισμένο θέμα.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν περιουσία, η οποία, όπως κι εκείνη του Κράτους, διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική. Δεν έχουν δικαίωμα να επιβάλλουν φόρους, μια και το Σύνταγμά μας επιφυλάσσει αυτή την αρμοδιότητα αποκλειστικά στη νομοθετική εξουσία. Δύνανται όμως να εισπράττουν φόρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, και να επιβάλλουν τέλη, τα οποία από τη φύση τους έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Εξάλλου έχουν τη δυνατότητα να εισπράττουν δικαιώματα από τη διαχείριση της περιουσίας τους, ενώ έχουν σημαντικές δυνατότητες να δημιουργούν διαφόρων μορφών επιχειρήσεις.

Οι δημοτικές ή διαδημοτικές επιχειρήσεις συνιστούν, τουλάχιστον κατά τη σύλληψη του θεσμού, ένα ιδιότυπο τρόπο άσκησης δημοτικού σοσιαλισμού. Όμως ο θεσμός αυτός στην πράξη έχασε τον προσανατολισμό του και κατέληξε να υποκαθιστά βασικές λειτουργίες και υπηρεσίες του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα ιδιότυπο αδιέξοδο κακής –και μάλιστα στα όρια της νομιμότητας– οργάνωσης.

### 1.2.3. Νομαρχίες

Η ελληνική νομαρχιακή αυτοδιοίκηση βρίσκει τις ρίζες της στη γαλλική παράδοση, μια και αποτελεί έναν από τους θεσμούς του ελληνικού κράτους όπως το σχεδίασε η Αντιβασιλεία του Όθωνα. Έκτοτε, επιχειρήθηκε επανειλημμένα να θεσμοθετηθεί κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, για να καταργηθεί εκ νέου. Οι σύγχρονοι θεσμοί της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης βρίσκουν τις πολιτικές τους καταβολές στο Σύνταγμα του 1975, το οποίο προέβλεψε τη δυνατότητα δια νόμου δημιουργίας και άλλων, πλην του πρώτου, βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πολιτική επιλογή ο

δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης να είναι στο επίπεδο των νομών, έγινε όμως από το νομοθέτη, ο οποίος με το νόμο 2218/94, δημιούργησε τους σύγχρονους ελληνικούς θεσμούς νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους νόμους 2240/94 και 2307/95. Ακολούθησε το κωδικοποιητικό Προεδρικό Διάταγμα 30/1996 («Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»), που και πάλι τροποποιήθηκε με το νόμο 2503/97.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δημιουργήθηκε με βάση την κατανομή της χώρας σε νομούς, η οποία μέχρι τότε χρησίμευε μόνο για την ανάπτυξη των υπηρεσιών του κράτους. Ωστόσο, τα όρια των νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και νομών δεν συμπίπτουν πάντοτε. Συγκεκριμένα, προβλέπονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, των οποίων τα όρια συμπίπτουν με εκείνα των νομών, και οι Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, των οποίων το έδαφος καλύπτει την έκταση περισσότερων νομών. Έχουν δημιουργηθεί προς το παρόν τρεις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις: η Αθηνών – Πειραιώς με έδρα την Αθήνα, η Ροδόπης – Έβρου με έδρα την Κομοτηνή και η Δράμας – Καβάλας – Ξάνθης με έδρα την Ξάνθη. Με προεδρικό διάταγμα είναι δυνατόν να δημιουργηθεί και Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης που θα συμπεριλαμβάνει και γειτονικούς νομούς. Σε κάθε ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αναπτύσσονται Νομαρχιακά Διαμερίσματα, ίσα προς τους νομούς που τη συναποτελούν.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί χωρικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, αντίστοιχο προς τους Δήμους και τις Κοινότητες, με τους οποίους όμως δεν βρίσκεται παρά μόνο σε παράλληλη σχέση, δηλαδή δεν έχει καμία σχέση εξουσίας μαζί τους. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει τη γενική αρμοδιότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στο επίπεδό της, αλλά και σειρά αρμοδιοτήτων που απαριθμούνται ενδεικτικά από τη νομοθεσία. Πρέπει να σημειωθεί ότι, καθώς η απόσταση μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης είναι μικρή, είναι ιδιαίτερα δυσχερής η εφαρμογή του κριτηρίου της τοπικής υπόθεσης σε ό,τι αφορά τις σχέσεις των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης. Με το νόμο 2647/98, αλλά και με άλλες ad hoc ρυθμίσεις, έχουν μεταβιβαστεί και μεταβιβάζονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες πολλών Υπουργών, όπως και της παλιάς νομαρχίας, που ανήκαν στις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης που ασκούσαν περιφερειακά όργανα. Δεν έχουν μεταβιβαστεί αρμοδιότητες που είχε ο κρατικός νομάρχης ως εκπρόσωπος της κυβέρνησης στο νομό. Οι αρμοδιότητες αυτές ανήκουν στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Σύμφωνα με τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με προεδρικό διάταγμα είναι δυνατόν να ανατίθενται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης, που εναρμονίζονται με τη φύση και την αποστολή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν επιτρέπεται η ανάθεση στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει στο κράτος, όπως π.χ. ο πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός. Η νομολογία αυτή είναι λανθασμένη, διότι, όπως γίνεται δεκτό σε άλλες χώρες, μάλιστα δε στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο που αποτελεί σε μεγάλη έκταση μητρικό δίκαιο για το ελληνικό, το κράτος, όταν δεν θέλει να ασκήσει μian αρμοδιότητά του με τα δικά του όργανα, μπορεί να την αναθέτει σε άλλα όργανα, π.χ. στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, πολλές φορές εξοικονομεί μέσα και ανθρώπινου πόρους, ενώ ενδεχομένως επιτυγχάνει τους σκοπούς του καλύτερα. Το όργανο στο οποίο ανατίθεται η άσκηση της αρμοδιότητας, την ασκεί στο όνομα του κράτους, ενεργώντας ως κρατικό όργανο, του οποίου την ευθύνη δημιουργεί με τις ενδεχομένως παράνομες πράξεις του. Κρατικό όργανο, πράγματι, δεν είναι μόνο εκείνο το οποίο διορίστηκε από το κράτος, για να λειτουργεί πάντα για αυτό, αλλά και εκείνο που αν και δεν ανήκει στους υπαλλήλους του κράτους, του έχει ανατεθεί



από αυτό η άσκηση μιας αρμοδιότητάς του. Το γαλλικό διοικητικό δίκαιο αποκαλεί αυτό τον μηχανισμό *dédoublement des fonctions*, δηλαδή άσκηση αρμοδιοτήτων από ένα όργανο υπό δύο διαφορετικές ιδιότητες και λειτουργίες.

Σε κάθε περίπτωση, το Σύνταγμά μας, μετά την πρόσφατη αναθεώρηση, προβλέπει πλέον ρητώς τη δυνατότητα ανάθεσης κρατικών αρμοδιοτήτων σε άλλα όργανα, θέτοντας εκποδών την ως άνω νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Τα όργανα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ανάλογα με αυτά της πρωτοβάθμιας: Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομαρχιακή Επιτροπή, και Νομάρχης. Το Νομαρχιακό συμβούλιο αποτελείται από 21 έως 37 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό. Η Νομαρχιακή Επιτροπή αποτελείται, εκτός από το Νομάρχη ή τον Αντινομάρχη που ορίζει εκείνος, από 4 έως 6 μέλη εκλεγόμενα από το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Η Νομαρχιακή Επιτροπή συγκροτείται όμως διαφορετικά από εκείνη των Δήμων, δηλαδή με ίση παρουσία της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας. Ο Νομάρχης επικουρείται από Αντινομάρχες, που ορίζονται από τον ίδιο μεταξύ των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου.

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι το όργανο γενικής αρμοδιότητας και συνεπώς, εκτός από τις τοπικές υποθέσεις, εκδίδει όλες τις πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα που κληρονόμησα από τις παλιές νομαρχίες. Ο Νομάρχης, αντιστοίχως, εκτός από εκτελεστικό όργανο της θέλησης του Νομαρχιακού Συμβουλίου κληρονόμησε και την έκδοση των αντίστοιχων ατομικών διοικητικών πράξεων.

Στο πλαίσιο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ενδέχεται να λειτουργούν Επαρχεία, τα οποία συνιστούν την εξέλιξη των παλαιών Επαρχιών της κρατικής διοίκησης. Έχουν ως βουλευόμενο όργανο το Επαρχιακό Συμβούλιο και μονοπρόσωπο όργανο τον Έπαρχο. Το Επαρχιακό Συμβούλιο συγκεντρώνει όλους τους νομαρχιακούς συμβούλους της περιοχής του Επαρχείου, ενώ Έπαρχος ορίζεται εκείνος που πλειοψήφησε σε επίπεδο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από τους υποψηφίους της πλειοψηφίας στην περιοχή του Επαρχείου.

Στις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τα όργανα αναπτύσσονται με ανάλογο τρόπο. Σε κάθε Νομαρχιακό Διαμέρισμα, τα όργανα αναπτύσσονται κατά τα παραπάνω. Στο επίπεδο της Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης όμως, όργανα είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο, η Τριμελής Επιτροπή και ο Πρόεδρος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο αποτελείται από όλους τους νομαρχιακούς συμβούλους των διαμερισμάτων. Εκλέγει μεταξύ των μελών του τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τον Γραμματέα, οι οποίοι συναποτελούν το όργανο που αποκαλείται Τριμελής Επιτροπή.

Σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συμπεριλαμβανομένων των Ενιαίων, συγκροτείται επίσης μία Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στην οποία μετέχουν εκπρόσωποι της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και των εργαζομένων στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Το όργανο αυτό έχει συμβουλευτικές αρμοδιότητες.

Ζητήματα περιουσίας, ανάληψη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και εποπτείας βρίσκουν αντίστοιχη ρύθμιση με εκείνη των Δήμων και των Κοινοτήτων.

## 2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

### 2.1. Συστατικά Στοιχεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η τάση αφαίρεσης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο και η ανάθεσή τους σε περιφερειακά όργανα δεν εξαντλείται στην διοικητική αποκέντρωση. Μετά από μακρά έριδα και αμφισβήτηση στο παρελθόν ως προς την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης, επικράτησε στη θεωρία και έγινε δεκτό ότι απαιτούνται πέντε στοιχεία τα οποία είναι απαραίτητα για την ύπαρξη αυτής. Τα τέσσερα πρώτα στοιχεία συνιστούν την «τυπική έννοια», το τυπικό ή οργανωτικό της μέρος, ενώ το ουσιαστικό μέρος ή περιεχόμενο αποτελεί την «ουσιαστική έννοια». Τα συστατικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης απορρέουν ευθέως από το περιεχόμενο του άρθρου 102 του Συντάγματος. Τα μέρη αυτά είναι:

**Το εδαφικό στοιχείο:** Από τον συνδυασμό των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος προκύπτει ότι κάθε Δήμος ή Κοινότητα αντιστοιχεί σε ορισμένη εδαφική περιφέρεια. Ο χώρος αυτός της περιφέρειας αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση οργανωμένης εξουσίας. Η ύπαρξη δηλαδή ενός εδαφικού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, διακεκριμένου από το Κράτος, προαπαιτείται προκειμένου να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει ο διακρινόμενος από το κράτος και εξοπλισμένος με κρατική εξουσία οργανισμός. Κάθε Δήμος και κάθε Κοινότητα έχει ενιαία εδαφική περιφέρεια και κάθε τμήμα της Χώρας ανήκει στην περιφέρεια ενός Δήμου ή μιας Κοινότητας όπως έχει ήδη με νόμο καθοριστεί.

**Η νομική προσωπικότητα** θεωρείται γενικά αναγκαία προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης. Μεταξύ του Κράτους και των άλλων εδαφικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υπάρχει ουσιώδης διαφορά, η οποία πρέπει να αναζητηθεί στο στοιχείο της εξουσίας. Διότι η μεν εξουσία του Κράτους, είναι πρωτότυπη ή πρωτογενής, η δε εξουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι παράγωγος ή δοτή. Σε σχέση εξάλλου με το λαό και το έδαφος δεν υπάρχει αμφιβολία ότι υπάρχει ποσοτική διαφορά, δεδομένου ότι κάθε νομικό πρόσωπο περιλαμβάνει μέρος μόνο τμήματος του λαού και του εδάφους του Κράτους.

**Η σύμπραξη του λαού** κατά την άσκηση της δημόσιας διοίκησης που ανατέθηκε στο νομικό αυτό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, είτε άμεσα (άμεσος τοπική διοίκηση), είτε έμμεσα ( έμμεση ή αντιπροσωπευτική τοπική διοίκηση), αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης και εκδηλώνεται με την εκλογή από το λαό των διοικούντων οργάνων (βουλευόμενων και εκτελεστικών) της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνοντας και τη νομική και πολιτική έννοια της σύγχρονης έννοιας της.

**Η άσκηση εξουσίας.** Χαρακτηριστικό γνώρισμα γενικά κάθε αποκεντρωμένου (έμμεσου) κρατικού οργάνου αποτελεί η αυτοτέλεια του εδαφικού νομικού προσώπου απέναντι στο κράτος και στους λοιπούς φορείς δημόσιας εξουσίας ως συνέπεια και αποκλειστικός σκοπός της νομικής του προσωπικότητας. Η αυτοτέλεια εδώ σημαίνει ότι οι οργανισμοί έχουν την αρμοδιότητα άσκησης της δημόσιας διοίκησης με δική τους ευθύνη χωρίς την παρέμβαση του Κράτους, ενεργώντας ελεύθερα μέσα στα πλαίσια του νόμου.

Με τον ισχύοντα Κ.Δ.Κ. έχει διευρυνθεί η δυνατότητα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να θέτουν κανόνες και να ρυθμίζουν μια σειρά ζητήματα της αρμοδιότητάς τους, εκδίδοντας τοπικές κανονιστικές αποφάσεις. Για πρώτη φορά κατοχυρώθηκε το δικαίωμα τους να θέτουν τέτοιους κανόνες και ειδικότερους όρους

και προϋποθέσεις ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες που επικρατούν σε Δήμο και Κοινότητα, για μια σειρά ζητημάτων που έχουν σχέση και επηρεάζουν άμεσα τις λειτουργίες της πόλης και τη ζωή των κατοίκων. Για παράδειγμα, οι τοπικές αρχές έχουν πλέον την δυνατότητα να προσδιορίζουν τους όρους και τις ώρες λειτουργίας μουσικής στα κέντρα διασκέδασης, να θέτουν ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος κτλ.

Με την έκδοση τοπικών κανονιστικών διατάξεων, οι οποίες σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του νέου κώδικα, καταρτίζονται μετά από διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς, διασφαλίζεται η ισονομία και διαφάνεια στην άσκηση των εξουσιών τους.

## **2.2. Η νομική προσωπικότητα**

Η επίλυση των τοπικών υποθέσεων, σε πολλές περιπτώσεις, κρίνεται προτιμότερο να μη γίνεται από περιφερειακά όργανα της κεντρικής εξουσίας που εδρεύουν στην περιφέρεια, αλλά από όργανα ανεξάρτητα από αυτήν, εκλεγόμενα ελεύθερα από κύκλο προσώπων που ενδιαφέρονται για τις τοπικές υποθέσεις. Για να συμπληρωθεί όμως αυτή η ανεξαρτησία τους από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, πρέπει τα πρόσωπα που ενδιαφέρονται για τις υποθέσεις αυτές να οργανωθούν σε ένα ενιαίο νομικό πρόσωπο, διακρινόμενο από το νομικό πρόσωπο της Πολιτείας και διοικούμενο από ιδιαίτερα όργανα και με ιδιαίτερα οικονομικά μέσα. Τα νομικά αυτά πρόσωπα ονομάζονται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα ασκούντα διοίκηση. Η πολιτεία εκχωρεί σε αυτά την άσκηση ενός τμήματος της δημόσιας εξουσίας, όση είναι αναγκαία για την εκπλήρωση του προορισμού τους. Η εξουσία αυτή είναι δοτή ή δευτερογενής, σε αντίθεση με την πρωτογενή ή εξ' ιδίου δικαίου δημόσια εξουσία, όπως είναι η εξουσία που ανήκει στην Πολιτεία και ασκείται από αυτή. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αποτελεί η άσκηση της δευτερογενούς δημόσιας εξουσίας λόγω της οποίας και εκ του σκοπού τον οποίο υπηρετούν δεν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, αλλά από το δημόσιο.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το Κ.Δ.Κ., συνιστούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που ασκούν τις αρμοδιότητες οι οποίες τους εκχωρήθηκαν από την Πολιτεία (κρατική εξουσία) και τελούν υπό διοικητική εποπτεία, όπως ορίζει το Σύνταγμα. Η κατά τα ανωτέρω ασκούμενη από τα νομικά πρόσωπα των δήμων και κοινοτήτων εξουσία δια των αρμοδίων οργάνων τους είναι «δοτή ή δευτερογενής».

Κατά το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Από την παραπάνω διατύπωση προκύπτει ότι, ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε αφενός να εξασφαλίσει την ενσωμάτωση των Ο.Τ.Α. στην δημοκρατική πολιτεία, εισάγοντας δημοκρατικές διαδικασίες και κανόνες για την πραγματοποίηση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο και αφετέρου να εντάξει σημαντικό τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας στο πεδίο ευθύνης των οργανισμών τοπικής

αυτοδιοίκησης. Με την διαφοροποίηση σε γενικές και τοπικές υποθέσεις, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης στους επί μέρους βαθμούς, τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της υλικής αρμοδιότητας της κρατικής διοίκησης και το μερίδιο που αυτή διαθέτει.

Το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως στο Σύνταγμα αναφέρεται, εστιάζεται σε δύο βασικά ζητήματα. Το πρώτο ζήτημα αναφέρεται στο ποσοτικό περιεχόμενο της αυτοδιοίκησης και ειδικότερα ποια είναι τα θέματα εκείνα που πρέπει να ανατεθούν στη διαχείριση των Δήμων και των Κοινοτήτων. Το δεύτερο ζήτημα αφορά στο ποιοτικό περιεχόμενο, το βαθμό δηλαδή της αποφασιστικής αρμοδιότητας και πρωτοβουλίας που ανατίθενται σε αυτούς.

Από το παραπάνω Συνταγματικό πλαίσιο σε συνδυασμό με την πρόσφατη Κωδικοποίηση σε ένα ενιαίο κείμενο, το πρώτο ζήτημα καθορίζεται με όριο τις «τοπικές υποθέσεις» στην παράγραφο 1 του άρθρου 102, και το δεύτερο στην «διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια» της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Τα παραπάνω βασικά στοιχεία αποτελούν το περιεχόμενο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## **2.3. Αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

### 2.3.1. Καθορισμός Αρμοδιοτήτων

Ο τρόπος καθορισμού των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι δυνατόν να γίνει με δύο μεθόδους: Είτε με την καταγραφή τους, κατονομάζοντας ποιες είναι αυτές συγκεκριμένα, είτε με το συνολικό προσδιορισμό τους. Η πρώτη μέθοδος, η οποία χρησιμοποιεί την απαρίθμηση, δεν είναι ικανοποιητική, διότι είναι περιοριστική. Η δεύτερη μέθοδος χρησιμοποιεί τον ορισμό των αρμοδιοτήτων κατά γένος και καταφεύγει στην έννοια των τοπικών υποθέσεων. Επειδή στο παρελθόν υπήρξε αμφισβήτηση, ως προς το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής, για τον λόγο αυτό, ήδη με το άρθρο 75 του τρίτου μέρους του Κ.Δ.Κ. η ενδεικτική καταγραφή τους είναι πληρέστερη και αναλυτική, τουλάχιστον αυτών, οι οποίες άπτονται της καθημερινότητας του πολίτη.

Κατά συνταγματική επιταγή, οι υποθέσεις αρμοδιότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφέρονται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και ανατίθενται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, ενώ η επί μέρους μεταξύ τους κατανομή, ως προς το εύρος, τις κατηγορίες και την εκχώρηση τους, ανατίθενται στον κοινό νομοθέτη. Με νόμο είναι δυνατόν να ανατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρμοδιότητες διοίκησης κρατικών υποθέσεων, κατηγοριών που δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα και να μεταβιβάζονται οι πόροι που είναι αναγκαίοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών. Ως προς τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων καθιερώνεται τεκμήριο αρμοδιότητος υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των αντίστοιχων βαθμών.

Η οριοθέτηση του όρου «τοπικές υποθέσεις», εξαιτίας της διασποράς των αρμοδιοτήτων των Δήμων και Κοινοτήτων σε διάφορα νομοθετήματα, μέχρι την κωδικοποίηση τους στο ενιαίο κείμενο του νόμου 3463/2006, δεν δημιούργησε μόνο δυσχέρειες στον εντοπισμό τους, αλλά και αμφισβητήσεις ως προς το εύρος πολλών από αυτές, λόγω της γενικής και αόριστης περιγραφής τους. Το πρόβλημα έχει μάλιστα μεγάλη πρακτική σημασία, δεδομένου ότι κατά την διενέργεια ελέγχου νομιμότητας των δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων άνω των 5.000 κατοίκων, πολλές

φορές επικράτησε ασάφεια για το εάν ορισμένες δαπάνες πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που τους είχαν απονεμηθεί. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών και κυρίως για τον εκσυγχρονισμό των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων, με το προαναφερόμενο νομοθέτημα πραγματοποιήθηκε μία συστηματική θεματοποίηση τους, με άξονα την απλούστευση της άσκησης τους, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και την πιστή εφαρμογή της εγγύτητας για την παροχή των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες.

Σήμερα, κατά το άρθρο 75 του Κ.Δ.Κ., οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση, απαριθμούνται κατά τομείς τοπικών υποθέσεων και ενδεικτικά κατά κατηγορία στην §1 σύμφωνα με την οποία: «Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ορίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και τις εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».

### 2.3.2. Κατανομή Αρμοδιοτήτων

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων στον Κ.Δ.Κ., έγινε κατά τομείς στους οποίους οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να αναπτύξουν τη δράση τους. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 75 του ν. 3463/2006, οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων κατανέμονται σε επτά τομείς που είναι: Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, Απασχόλησης, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας Πολιτισμού και Αθλητισμού και τέλος Πολιτικής Προστασίας. Ακολουθεί ενδεικτική απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων για τις οποίες έχουν αρμοδιότητα οι Δήμοι και οι Κοινότητες, κατά την οποία έγινε προσπάθεια να είναι όσο το δυνατόν πληρέστερη και αναλυτική η ενδεικτική αυτή καταγραφή των τοπικών υποθέσεων.

Γίνεται μία λεπτομερής, αλλά όχι εξαντλητική περιγραφή των αρμοδιοτήτων, οι οποίες απορρέουν από την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Στο πλαίσιο αυτό προσδιορίζεται με σαφήνεια το εύρος των αρμοδιοτήτων που μπορούν να ασκήσουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, ενώ παράλληλα η χαρτογράφηση των αρμοδιοτήτων κατά τομείς λειτουργεί και ως χρήσιμος οδηγός αναφοράς όχι μόνο για τους Δήμους και τις Κοινότητες, αλλά και για τους πολίτες.

Βεβαίως, οι τοπικές υποθέσεις δεν περιορίζονται μόνο σε αντικείμενα με αποκλειστικά τοπική σημασία που δεν ενδιαφέρουν το κράτος. Όπως έχει παρατηρηθεί σωστά, ένας τέτοιος ορισμός των «τοπικών υποθέσεων» θα ήταν ανεφάρμοστος και άχρηστος ενόψει της σημερινής έντονης αλληλοσύνδεσης και αλληλεξάρτησης των τοπικών, υπερτοπικών και εθνικών ζητημάτων. Τα θέματα που ενδιαφέρουν έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης είναι λίγα και άσχετα προς έναν τομέα της κρατικής πολιτικής. Πράγματι είναι ελάχιστες οι αμιγείς, γνήσιες τοπικές υποθέσεις, των οποίων ο αποκλειστικά τοπικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος και των οποίων επομένως η διοίκηση δεν μπορεί, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 102), να αφαιρεθεί από την αρμοδιότητα του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις απόκειται ουσιαστικά στον κοινό νομοθέτη να κρίνει, αν πρόκειται για υποθέσεις που, παρά την τοπική τους σημασία, έχουν και υπερτοπική σπουδαιότητα, η οποία καθιστά αναγκαία τη ρύθμιση του θέματος από τις κρατικές (κεντρικές ή περιφερειακές) υπηρεσίες.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει εν προκειμένω στο νομοθέτη ευρεία διαπλαστική εξουσία να ορίζει κατά τις εκάστοτε περιστάσεις και ανάγκες

τους προσήκοντες σκοπούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, να καθορίζει την εκάστοτε έννοια και τα κριτήριά της και να διακρίνει τις διάφορες κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων με κριτήρια πρακτικής σκοπιμότητας. Αντιλαμβάνεται ως τοπική υπόθεση εκείνη, η διοίκηση της οποίας γίνεται ορθολογικότερα στο πλαίσιο ενός Δήμου ή μίας Κοινότητας ή ενός Συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων. Αντιθέτως, δεν αποτελούν, κατά την νομολογία, διοίκηση τοπικών υποθέσεων δραστηριότητες που διενεργούνται ορθολογικότερα σε υπερτοπικό επίπεδο ή που έχουν αναπόφευκτα υπερτοπικές επιπτώσεις και συνέπειες. Το τελευταίο γίνεται δεκτό κυρίως για θέματα περιβάλλοντος, χωροταξίας, και πολεοδομίας, υγείας, παιδείας, αθλητισμού κλπ.. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να έχουν αρμοδιότητα χάραξης χωροταξικής και Πολεοδομικής πολιτικής, η οποία ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους και μπορεί να ασκείται από τις Κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας τείνει πάντως να περιορίζει την έννοια της «τοπικής υπόθεσης» και να επικυρώνει το νομοθετικό της χαρακτηρισμό ως (αποκλειστικής ή συντρέχουσας) κρατικής αρμοδιότητας.

### 2.3.3. Η Έννοια της Τοπικής Υπόθεσης

Θεσμικό κριτήριο για τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί ο προσδιορισμός της «τοπικής υπόθεσης». Η έννοια αυτή αναφέρεται στο Σύνταγμα ως καθοριστική για την αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. και καθιερώνεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ο όρος τοπική υπόθεση, παρά το γεγονός ότι η νομολογία και η θεωρία στη διαδρομή του χρόνου έχουν ορίσει την ακριβή διάστασή της, είναι από τη φύση της έννοια ρευστή και δεν μπορεί να οριοθετηθεί επακριβώς. Στο παρελθόν αποτέλεσε αντικείμενο μακρών συζητήσεων που αφορούσαν και ήταν σχετικές με το εύρος της έννοιας κατά την εφαρμογή της ως «τοπικής υπόθεσης», για το λόγο ότι, δεν ισχύουν σε όλη την επικράτεια οι ίδιες συνθήκες βάσει των οποίων κρίνεται το κοινό τοπικό συμφέρον, για το σύνολο των Ο.Τ.Α.

Η τοπική αυτοδιοίκηση προέρχεται από την ανάγκη καταμερισμού των έργων κάθε διοίκησης και θεωρείται θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της πολιτείας. Αποτελεί βασικό μέγεθος και στοιχείο του πολιτεύματος της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και επομένως συνδέεται νομικά και λογικά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Με το πρώτο συνθετικό της η αυτοδιοίκηση ως «τοπική», έχει περιεχόμενο εδαφικό και συνεπώς αυτό το καθορίζει η έκταση της εκάστοτε δημοτικής και κοινοτικής περιφέρειας, η οποία στο βαθμό που αφορά τα όρια του τόπου, δεν γεννά αμφισβητούμενο ζήτημα, δεδομένου ότι η διαδικασία προσδιορισμού αυτών των ορίων καθορίζεται από το ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

Έχει ποσοτικό περιεχόμενο, διότι εκτός από την έκταση του χώρου συνδέεται και με την έκταση των θεμάτων που έχουν ανατεθεί από το Κράτος σε σχέση με την επικράτεια, στη διαχείριση των Δήμων και Κοινοτήτων. Σχετικά με το θέμα αυτό, στο παρελθόν υπήρξε σοβαρή αμφισβήτηση για το διαχωρισμό μεταξύ των θεμάτων που ανήκουν στην Πολιτεία και εκείνων που είναι τόσο συνυφασμένα με την αποστολή του δήμου, ώστε να θεωρηθεί επιτρεπτή η αφαίρεσή τους από την Πολιτεία και η ανάθεσή τους στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Το δεύτερο συνθετικό της ως «αυτοδιοίκηση», έχει περιεχόμενο ποιοτικό, με την έννοια του προσδιορισμού του βαθμού στον οποίο έχει δοθεί στους Δήμους και τις Κοινότητες αποφασιστική αρμοδιότητα και πρωτοβουλίες από την κεντρική διοίκηση.

Κατά την παραπάνω γενική ρήτρα, όλες οι υποθέσεις τοπικής αρμοδιότητας και η διοίκησή τους ανήκουν στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η έννοια των τοπικών υποθέσεων όμως, αν και συνδέεται άμεσα με το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και ενδεικτικά γίνεται απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των κοινοτήτων στην εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, εν τούτοις παραμένει αόριστη καθώς δεν υπάρχει ομοφωνία στην επιστήμη.

Η αοριστία συνδέεται κυρίως με το ζήτημα του περιεχομένου της έννοιας της τοπικής υπόθεσης. Μέχρι την εισαγωγή του πρώτου κοινοτικού κώδικα, ο κύκλος των «τοπικών υποθέσεων» ταυτιζόταν με το περιεχόμενο που διαμορφώθηκε de facto κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, κατά την οποία είχε παραχωρηθεί τουλάχιστον θεωρητικά, στους προεστούς της κοινότητας, ευρεία δυνατότητα «τοπικής αυτοδιοίκησης», όχι βέβαια από προοδευτική αντίληψη και δημοκρατική προαίρεση των κατακτητών, αλλά μέσα στα όρια που δεν έβλαπταν την οθωμανική εξουσία και βεβαίως υπό τον διοικητικό έλεγχο της τότε κρατικής εξουσίας.

Στο παρελθόν, αξιοσημείωτη εμφανίζεται η προσπάθεια που έγινε με τον μεταπολεμικό Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, όπου εκτός από την γενική διάταξη του άρθρου 20 στην οποία οριζόταν ότι στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκε η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, έγινε και μια πρώτη προσπάθεια απαρίθμησης των τοπικών υποθέσεων στο άρθρο 21. με τον τρόπο αυτό αποφεύχθηκε η σύγχυση που είχε δημιουργηθεί μέχρι τότε μεταξύ αποκεντρωμένων υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατ' αυτό το νομοθέτημα, οι αρμοδιότητες οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονταν σε αυτές που αναφέρονται στο περιβάλλον (δρόμοι, πλατείες, γέφυρες, ύδρευση, υπόνομοι, καθαριότητα), στην αναψυχή, (άλση, χώροι αναψυχής), στις εμπορικές υπηρεσίες (αγορές, επιχειρήσεις), στις παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες (άρδευση, εγγυοβελτιωτικά έργα) και στις προσωπικές υπηρεσίες (παροχή ηλεκτρικού ρεύματος).

**Τα όρια των τοπικών υποθέσεων** παραμένουν ρευστά και δεν καλύπτουν κάθε συγκεκριμένη τοπικά σχετιζόμενη υπόθεση. Αλλά ακόμη και στις περιπτώσεις των τοπικών υποθέσεων που απαριθμούνται στο νόμο και των οποίων η διοίκηση ανήκει αναμφισβήτητα στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων, είναι πολλές φορές επιβεβλημένη η συντρέχουσα αρμοδιότητα του Κράτους, είτε λόγω του υψηλού κόστους των σχετικών έργων και υπηρεσιών ή και των απαιτούμενων ειδικών γνώσεων είτε λόγω της ανάγκης ενιαίας σε όλη τη χώρα ρυθμίσεως ή τουλάχιστον συντονισμού των τοπικών μέτρων.

Με τον τρόπο αυτό, αντικαταστάθηκε η αρχική έννοια της «δημοτικής αρμοδιότητας» με την έννοια «τοπική υπόθεση» και δόθηκε η αυθεντική ερμηνεία του περιεχομένου της έννοιας αυτής που είναι: «ο στόχος ανάπτυξης και συνεχούς βελτίωσης των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Στην έννοια της τοπικής υπόθεσης καθώς και στην έννοια του κοινωνικού και δημόσιου προορισμού του δήμου, δίνεται ευρύτατο περιεχόμενο, που προκύπτει από την λέξη «κυρίως» που προτάσσεται σε κάθε τομέα αρμοδιοτήτων των κατηγοριών που αναφέρονται σε άρθρο του Κ.Δ.Κ.. Για πρώτη φορά επιχειρείται μία λεπτομερής αλλά όχι εξαντλητική αναφορά των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες που περιλαμβάνονται στο άρθρο του Κ.Δ.Κ. αφορούν τόσο την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όσο και τη διοίκηση υποθέσεων που εντάσσονται στη σφαίρα των κρατικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, των οποίων όμως η άσκηση έχει ανατεθεί από το κράτος στους Δήμους και τις Κοινότητες. Στο άρθρο αναφέρονται όχι μόνο αρμοδιότητες που ήδη ανήκουν στους Δήμους και τις Κοινότητες, αλλά περιλαμβάνονται και ρυθμίσεις που για πρώτη

φορά αναφέρονται ρητά ως «νέες» αρμοδιότητες δεδομένου ότι όπως προαναφέρεται η έννοια της τοπικής υπόθεσης δεν είναι εύκολα δυνατό να προσδιοριστεί.

#### 2.3.4. Εξαιρούμενα Ζητήματα από την Αρμοδιότητα της Τ.Α.

Η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι πραγματικά ευρύτατη, πλην όμως από τη νομολογία έχουν δοθεί τα όρια προς δύο κατευθύνσεις. Το ένα προέρχεται από τις κείμενες διατάξεις του νόμου και το άλλο από την έννοια του προορισμού του δήμου. Αποκλείεται γενικά από το χαρακτηρισμό της ως «τοπική υπόθεση», οποιαδήποτε αρμοδιότητα που σχετίζεται με υπηρεσίες τις οποίες ο νόμος επιφυλάσσει ρητά και αποκλειστικά υπέρ του Κράτους, όπως η ίδρυση τοπικού δικαστηρίου ή η με οποιονδήποτε τρόπο απονομή δικαιοσύνης ή η παροχή εκπαίδευσης εκτός από ειδικές συνθήκες. Αφαιρουμένων των προαναφερόμενων αποκλεισμών, η έννοια των «τοπικών υποθέσεων» πρέπει να ερμηνεύεται ευρύτατα.

Οι σχετικές με τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσον αφορά τουλάχιστον το εύρος των τοπικών υποθέσεων, έδωσαν μια κατευθυντήρια γραμμή. Ήδη σήμερα, για την αντιμετώπιση των δυσχερειών στο χαρακτηρισμό των τοπικών υποθέσεων, προσφέρονται κριτήρια σαφή και αξιόπιστα σε ικανό βαθμό.

#### **2.4. Η αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το δικαίωμα των τοπικών οργανισμών να αποφασίζουν κυριαρχικά με δικά τους εκλεγμένα όργανα την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Ειδικότερα, αναφέρεται στο δικαίωμα του τοπικού οργανισμού να αποφασίζει κυριαρχικά το αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση και να την εκτελεί με δικά του όργανα.

Η έναντι του Κράτους ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι δυνατόν να λειτουργεί σε ικανοποιητικό βαθμό, εάν δεν συντρέχουν σωρευτικά τα στοιχεία αφενός της συνύπαρξης της διοικητικής και της οικονομικής αυτοτέλειας και αφετέρου η διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία τους, απέναντι στο Κράτος.

Η αυτοτέλεια την οποία διαθέτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αντιδιαστέλλεται του όρου αυτονομία, καθόσον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να ασκούν αυτοτελώς σε σχέση με το Κράτος νομοθετική εξουσία. Εξάλλου, η άσκηση τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) αναφέρεται σε διοικητικό σύστημα, δηλαδή στην άσκηση διοικητικής αυτοδιοίκησης σε αντιδιαστολή με την πολιτική αυτοδιοίκηση, με βάση την οποία, τα αιρετά όργανα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν πολιτική εξουσία εντός των ορίων βεβαίως που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Το κάθε ομόσπονδο κρατίδιο, έχει οργανική αυτονομία, με διαφορετική έννοια, διότι διαθέτει σύστημα οργάνων νομοθετικών, κυβερνητικών και δικαστικών, ενώ οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι όργανα του ενιαίου Κράτους, που διαθέτουν διοικητική μόνο αυτοτέλεια. Και ενώ κάθε ομόσπονδο κρατίδιο έχει πρωτογενή νομοθετική, κυβερνητική-εκτελεστική και δικαστική εξουσία, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ασκούν μόνο δοτή δευτερογενή, κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησεως του ενιαίου Κράτους, κανονιστική εξουσία.



### 2.4.1. Η αρχή της επικουρικότητας

Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί θεμελιώδη έννοια πάνω στην οποία βασίζεται η αυτοτελής λειτουργία των Ο.Τ.Α.. Ισχύει βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχ, ως αρχή οργανωτική και κατανομική των αρμοδιοτήτων, εσωκλείει δύο στοιχεία: αφενός την εκτίμηση ότι η δράση της κοινωνικής ομάδας περιορισμένου εδαφικού χώρου με το να βρίσκεται πλησιέστερα στα προβλήματα, την επίλυση των οποίων καλείται να αντιμετωπίσει, είναι περισσότερο κατάλληλη να επιτύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, της εξασφάλισης δηλαδή του κοινωνικού συμφέροντος από εκείνη της υπερκείμενης δράσης της κρατικής διοίκησης και αφετέρου, την θεσμική επιταγή προς το κράτος να οργανώνεται και να λειτουργεί βασιζόμενη στην κατεύθυνση αυτή.

Σημαντικό ρόλο στην ερμηνεία και εφαρμογή της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. έχει πραγματοποιήσει η Ελληνική δικαιοσύνη και ειδικά το Σ.τ.Ε. κατά την εξέταση των νομοθετικών πράξεων. Ο έλεγχος αυτός ασκείται κυρίως με αφορμή την εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως κατά των πράξεων του Κράτους δια των οποίων ασκείται η εποπτεία, δεδομένου ότι οι νομοθετικές διατάξεις επί των οποίων στηρίζονται οι πράξεις εποπτείας ελέγχονται από το Σ.τ.Ε. και αυτεπαγγέλτως. Ο έλεγχος συνταγματικότητας παρέχει εκτεταμένη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεων διοικητικής εποπτείας που ασκεί το Κράτος επί των πράξεων και των προσώπων που συγκροτούν τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το Σ.τ.Ε. οφείλει να ερευνά τη συμφωνία των νόμων καθώς και των διοικητικών πράξεων με τις θεσμικές εγγυήσεις που προβλέπονται από τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Στην πράξη, ο έλεγχος αυτός θα προσλάβει είτε τη μορφή ελέγχου συνταγματικότητας των διατάξεων του νόμου, είτε την μορφή του ελέγχου νομιμότητας της προσβληθείσης διοικητικής πράξεως.

Είναι χρήσιμο να καταστεί σαφές, ότι η κατά τόπον αυτοδιοίκηση καθώς και η αντίστοιχη καθ' ύλη, ανέκαθεν δεν ταυτίζονταν, ούτε επιτρέπεται να ταυτίζεται με την πολιτική ή διοικητική αυτονομία, η οποία χαρακτηρίζει τα Κράτη-μέλη ομοσπονδιακού κράτους, διότι η έννοια της αυτοτέλειας και η αποκλειστική αποστολή των οργάνων που την ασκούν, «είναι η διεξαγωγή των τοπικών υποθέσεων ορισμένης εδαφικής περιοχής» δια δοτής ή δευτερογενούς εξουσίας και όχι η ανάμιξή τους σε κύκλους υποθέσεων ή θεμάτων που εξέρχονται της συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής.

### 2.4.2. Διοικητική & Δημοσιονομική Αυτοτέλεια

Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., ήταν πάντοτε ρητά κατοχυρωμένη στο άρθρο 102 του Συντάγματος, ενώ η δημοσιονομική τους αυτοτέλεια για πρώτη φορά ρητά κατοχυρώθηκε στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, σε συνδυασμό με το επίσης αναθεωρημένο άρθρο 98 που αναφέρεται στις ελεγκτικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όπως ρητά αναφέρεται στο ισχύον Σύνταγμα: «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά, και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας...». Ενώ μέχρι τότε, η δημοσιονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. αντιμετωπιζόταν ως φυσική και αυτονόητη συνέπεια της διακεκριμένης διοικητικής αυτοτέλειάς τους, με την διάταξη αυτή, για πρώτη φορά γίνεται ρητή αναφορά και στην δημοσιονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., την οποία μέχρι τότε η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ερμηνευτικά

είχε δεχθεί υπέρ αυτών, με την αυστηρή οριοθέτηση της κρατικής δημοσιονομικής εποπτείας σε αυτούς, η οποία θα αναλυθεί σε επόμενη παράγραφο του κεφαλαίου.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών, είναι σύνθετη έννοια και περιλαμβάνει πολλές εξουσίες και δικαιώματα, ιδιαίτερα σημαντικά των οποίων είναι, η οργανική εξουσία ή αυτοτέλεια, και η δημοσιονομική εξουσία ή αυτοτέλεια. Οι εξουσίες αυτές, είναι συνυφασμένες με την ύπαρξη κάθε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και καλούνται τυπικές ή οργανωτικές σε αντίθεση προς τις ουσιαστικές για τη διεκπεραίωση των οποίων ιδρύεται το νομικό πρόσωπο.

Βασικά στοιχεία του ορισμού της διοικητικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διοίκηση των οργανισμών της από αιρετά όργανα, η με κυριαρχικό τρόπο διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και ο τρόπος συγκρότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η παρεχόμενη από το Σύνταγμα διοικητική αυτοτέλεια στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι συνδεδεμένη με τη σύννομη αποφασιστική αρμοδιότητα των οργάνων που τους διοικούν, με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων της περιοχής τους, με ίδιους πόρους, δηλαδή χωρίς διοικητική εξάρτηση ή παρεμβολή άλλων οργάνων, εκτός της επιβεβλημένης διοικητικής εποπτείας, η οποία πάντως δεν επιτρέπεται να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους μέσα στο πλαίσιο των νομίμων αρμοδιοτήτων τους.

Η ύπαρξη διοικητικής αυτοτέλειας, περιεχόμενο της οποίας αποτελεί η τυπική, οργανική αυτοτέλεια υποθέσεων και οργάνων, καθώς και η ύπαρξη δημοσιονομικής αυτοτέλειας για την οποία προϋπόθεση αποτελεί η ιδιαίτερη σύνταξη Προϋπολογισμού εσόδων – εξόδων, είναι τα ελάχιστα απαραίτητα στοιχεία για να αποδοθεί κατά το νόμο νομική προσωπικότητα διακεκριμένη από το νομικό πρόσωπο του Κράτους.

Η οργανική αυτοτέλεια έγκειται στο δικαίωμα του τοπικού οργανισμού, να αποφασίζει κυριαρχικά το αν και το πώς θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση και θα την εκτελεί με δικά του όργανα. Τα όργανα αυτά, σχηματίζουν τη θέληση του τοπικού οργανισμού και προβαίνουν στην εκτέλεσή της. Διακρίνονται, όπως και τα όργανα του Κράτους, σε «αρχές» που αντιστοιχούν στα διοικούντα όργανα, και «τα απλά όργανα» ή τους κυρίως υπαλλήλους. Οι «αρχές» είναι τα άμεσα όργανα ενώ τα έμμεσα αντιστοιχούν προς τους κυρίως υπαλλήλους των τοπικών οργανισμών.

Η οργανική τυπική διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σχετίζεται με τη διοικητική ουσιαστική αυτοτέλεια που θεσπίζεται σε άρθρο του Συντάγματος, την αποκαλούμενη διοικητική αυτοτέλεια αρχών (οργάνων). Οι αρχές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία και με τη δεύτερη ορίζεται ότι η ασκούμενη από το Κράτος εποπτεία στους Ο.Τ.Α. συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Η αυτοτέλεια των υποθέσεων και η αυτοτέλεια των οργάνων των Ο.Τ.Α. , με τον περιορισμένο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της από την κρατική διοίκηση, χαρακτηρίζουν τη νομική προσωπικότητα αυτών ως δημοσίου δικαίου νομικά πρόσωπα.

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια περιλαμβάνει κυρίως την εξουσία να έχουν ίδιο προϋπολογισμό, να καθορίζουν ελεύθερα τα έξοδα και τα έσοδα να επιβάλλουν δημόσια βάρη ιδίως φόρους για την κάλυψη των εξόδων τους.

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια, αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της τοπικής αυτοδιοίκησης και απαρτίζεται από μερικότερες εξουσίες, κυριότερες των οποίων είναι, η εξουσία ανεξάρτητης οικονομικής διοίκησης των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο ελεύθερος καθορισμός των εξόδων και των εσόδων τους σύμφωνα με τις αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων τους, η κατάρτιση ιδιαίτερου

προϋπολογισμού και η εξουσία να επιβάλουν δημόσια βάρη κυρίως φόρους, για την κάλυψη των δαπανών τους. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια διαφέρει από την οικονομική αυτοτέλεια στο βαθμό που η πρώτη αναφέρεται στη νομική δυνατότητα να έχουν οι Ο.Τ.Α. δική τους διαχείριση, δηλαδή να καταρτίζουν δικό τους Προϋπολογισμό.

### 2.4.3. Οικονομική Αυτοτέλεια

Το ισχύον Σύνταγμα με την παράγραφο 2 του άρθρου 102 ορίζει ότι: «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια». Η τελευταία έχει την έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας, καθώς αμέσως παρακάτω με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, υποδηλώνει, ορίζοντας ότι «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι...»

Πρώτιστη εθνική ανάγκη, χωρίς την ικανοποίηση της οποίας είναι αδύνατη η επίτευξη της τόσο ποθητής και απαραίτητης οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, αποτελεί η οικονομική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Κράτος, με οποιοδήποτε τρόπο, είτε με άμεση βοήθεια, είτε με τη δυνατότητα επιβολής αυτοτελών φόρων από την τοπική αυτοδιοίκηση και αυτό έχει γίνει αντιληπτό σήμερα από όλους τους ιθύνοντες.

Η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική πρόοδος, αποτελούν οργανικά μέρη της διαδικασίας για ολοκληρωμένη ανάπτυξη, είτε αυτή αναφέρεται στο γενικό, είτε στο τοπικό συμφέρον. Προς τον σκοπό αυτό φαίνεται να κατευθύνεται και η σύγχρονη νομοθεσία, με τη θεσμοθέτηση του απαραίτητου νομικού πλαισίου που ρυθμίζει ήδη την τοπική αυτοδιοίκηση του πρώτου βαθμού στη χώρα μας, δίνοντας κίνητρα που βοηθούν προς ένα καλύτερο μέλλον της Περιφέρειας. Ταυτόχρονα η τοπική ανάπτυξη είναι φανερό ότι πρέπει να προσανατολίζεται προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των οικονομικών πρωτοβουλιών των Δήμων και την αποδοτικότερη εκμετάλλευση των τοπικών πόρων ή και των ευρύτερων πηγών του τοπικού περιβάλλοντος.

Μέσα στο πνεύμα της σύγχρονης νομοθετικής τάσης εντάσσεται η ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο την ουσιαστικότερη συμμετοχή της στον τοπικό οικονομικό τομέα, προκειμένου να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας. Όπως έχει προαναφερθεί, η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. που αποβλέπει σε ακριβώς αυτό τον στόχο, έχει την έννοια, όχι μόνο της διοικητικής, αλλά και της οικονομικής, δημοσιονομικής αυτοτέλειας, συνταγματικά κατοχυρωμένης επίσης στην παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ότι «το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά, και δημοσιονομικά μέτρα, που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας...». Τυπική εκδήλωση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας, αποτελεί η κατάρτιση και εκτέλεση ανεξάρτητου ετήσιου Προϋπολογισμού, από τον ετήσιο Προϋπολογισμό του Κράτους.

Επειδή όμως, όσο μεγαλύτερη είναι η οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό φορέα τόσο ασφυκτικότερη αποβαίνει και η οικονομική εξάρτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Κράτος, και ο οικονομικός κλοιός των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα γίνεται στενότερος με τη μορφή οικονομικού ελέγχου. Για το λόγο αυτό, ο νέος Κ.Δ.Κ. έθεσε ως στόχο της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης των Ο.Τ.Α., την πρόβλεψη ανάληψης από την τοπική αυτοδιοίκηση νέων δραστηριοτήτων που ενισχύουν την αξιοποίηση των τοπικών πόρων και δίνουν τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν, μέσω της αποκεντρωμένης οικονομικής τους

ανάπτυξης, τη συνταγματική επιταγή για τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Το προϋπάρχον θεσμικό πλαίσιο, ορισμένες διατάξεις του οποίου αποτελούσαν ανασχετικό παράγοντα στην προσπάθεια της τοπικής αυτοδιοίκησης να επεκταθεί σε νέα πεδία δραστηριοτήτων πέρα από τα θεσμοθετημένα, έτυχαν μεταρρύθμισης που αποβλέπουν στην προαγωγή της τοπικής ανάπτυξης και ιδίως την οικονομική.

#### 2.4.4. Λειτουργική και Οργανική αυτοτέλεια

Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει για τους Ο.Τ.Α. λειτουργική και οργανική αυτονομία. Τόσο για τον πρώτο (Δήμους, Κοινότητες) όσο και για τον δεύτερο βαθμό (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις), προβλέπονται τα δύο παραπάνω εννοιολογικά στοιχεία, με τα οποία οριοθετείται η πλήρης διοικητική αυτοτέλεια έναντι της κρατικής κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης.

Με συγκεκριμένο άρθρο του Συντάγματος θεσπίζεται η διοίκηση των Ο.Τ.Α. από αιρετά όργανα που εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία με σύστημα, τη θέσπιση του οποίου αναθέτει στον κοινό νομοθέτη. Οι λοιπές βαθμίδες απαγορεύεται να ρυθμισθούν με νόμο. Ενισχυτική του ρόλου και της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α., είναι η αναγνώριση του «τεκμηρίου αρμοδιότητας, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων», όπως ρητά αναφέρεται στο Σύνταγμα, που προβλέπει με τον τρόπο αυτό την καθιέρωση της λειτουργικής ουσιαστικής αυτοτέλειας για τη διοίκηση των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, η εξυπηρέτηση των οποίων ορίζεται ότι ανήκει στην αποκλειστική διοικητική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α., έναντι των γενικών κρατικών υποθέσεων, με προέχον στοιχείο την εξυπηρέτηση υποθέσεων γενικότερου δημοσίου ενδιαφέροντος, την αρμοδιότητα των οποίων διατηρεί το Κράτος.

Με την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος, έχουν προστεθεί στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους με την υποχρεωτική προσφορά αντίστοιχης οικονομικής ενίσχυσης που να καλύπτει την προκαλούμενη επιβάρυνση από την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της κατηγορίας αυτής. Ο όρος «αναγκαίοι πόροι» έχει την έννοια ότι οι οικονομικοί πόροι, πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται για αυτούς από το Σύνταγμα και το νόμο. Όπως όμως έχει προβληθεί στο τελευταίο συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, δεν αντιστοιχεί το κόστος της επιβάρυνσης των πρόσθετων αρμοδιοτήτων τους με την ενίσχυση που χορηγείται εκάστοτε.

Η οργανική δημοσιονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., έναντι της Κρατικής Διοίκησης προσδιορίζεται από λειτουργική άποψη με την έννοια ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχουν την δυνατότητα να επιλέγουν τόσο την ποιοτική σύνθεση των εσόδων τους, όσο και την χρησιμοποίηση και το ύψος των δαπανών τους.

Η λειτουργική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ουσιαστικά εστιάζεται, τόσο στη μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, όσο και τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν ελεύθερα τους πόρους αυτούς, με βάση την αρχή της διαφάνειας και τον δικαστικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η κρατική εποπτεία καλύπτει τόσο τις κρατικές επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, όσο και την καθαρά ελεγκτική διαδικασία επί των δαπανών.

#### 2.4.5. Η Προσωπική Αυτοτέλεια

Η προσωπική αυτοτέλεια αποτελεί τη βάση της αρχής διοίκησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από αιρετά όργανα και του τρόπου της ανάδειξής τους με «μυστική ψηφοφορία».

Η προσωπική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών, αποτελεί συστατικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι σύνθετη έννοια, η οποία υπό την ευρεία της έννοια, περιλαμβάνει το δικαίωμα εκλογής των αρχών και το δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων και την άσκηση ιεραρχικού ελέγχου σε αυτούς. Η έκταση του περιεχομένου της και μάλιστα το ζήτημα, αν αυτή περιλαμβάνει μόνο διοικητικές εξουσίες (διορισμός, προαγωγή, παύση των υπαλλήλων, άσκηση ιεραρχικού ελέγχου σε αυτούς) ή και κανονιστικές (ρύθμιση εννόμων σχέσεων των υπαλλήλων) αποτέλεσαν το μόνο σημείο που προκάλεσε αμφιβολία.

Στη χώρα μας, καθιερώνεται «τυπικός χωρισμός» του διοικητικού προσωπικού του αυτοδιοικούμενου οργανισμού και του προσωπικού των άμεσων κρατικών υπηρεσιών. Το προσωπικό των Δήμων και των Κοινοτήτων προσλαμβάνεται, κατά την υφιστάμενη ειδική νομοθεσία, σε θέσεις που προβλέπουν οι οργανισμοί λειτουργίας τους, και αμείβονται από τον προϋπολογισμό τους.

Πρέπει να παρατηρηθεί ότι, η εμπλεκόμενη και μη αμφισβητούμενη κομματικοποίηση στην υποβολή και την υποστήριξη της υποψηφιότητας για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η εκπροσώπηση κομματικών παρατάξεων από τους υποψηφίους, κάθε άλλο παρά την επιβαλλόμενη «ανεξαρτησία» των προσώπων που καλούνται να διοικήσουν τους Ο.Τ.Α. εξασφαλίζουν, με συνακόλουθο και την δυνατότητα αμφισβήτησης της επιβαλλόμενης σε κάθε περίπτωση εξυπηρέτησης του τοπικού συμφέροντος.

### **2.5. Έσοδα και Δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

#### 2.5.1. Έσοδα Ο.Τ.Α.

Η κοινότητα των πολιτών της περιφέρειας αποτελεί την βάση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του Κράτους και είναι προέχουσα για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιφέρειας, η συνείδηση της κοινής υποχρέωσης, ο τοπικός δεσμός των κατοίκων με τις με τις τοπικές υποθέσεις, το ιδιαίτερο συναίσθημα για τις υποθέσεις αυτές, ο ειδικός δεσμός με τις τοπικές ανάγκες, μέσω των οποίων προάγεται το κοινό συμφέρον της περιοχής. Για το λόγο αυτό ο συνταγματικός νομοθέτης επιβάλλει στο Κράτος να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα κάλυψης των αναγκαίων πόρων προκειμένου να εξασφαλισθεί η δημοσιονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως είναι επόμενο, οριοθετείται από ένα θεσμικό πλαίσιο και αποτυπώνεται μέσα από τις διοικητικές και οικονομικές πράξεις, με τις οποίες υλοποιείται το περιεχόμενο του θεσμικού αυτού πλαισίου. Συνεπώς, η δομή του θεσμικού πλαισίου αυτού έχει άμεση σχέση με τη διοικητική οργάνωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και τη σχέση αυτών με την κεντρική Διοίκηση, με τις αρμοδιότητες και το εύρος της αυτοδιοίκησης και αυτονομίας τους, με τα έσοδα και τις δαπάνες τους και με τις πηγές της χρηματοδότησής τους.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προσδιορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών. Με την ίδια απόφαση μπορεί να διακρίνονται τα έσοδα που προορίζονται για επενδύσεις, από τα υπόλοιπα έσοδα του Δήμου ή της Κοινότητας.

Στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων αναφέρονται αναλυτικά τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων, κατά κατηγορία και κατά προέλευση. Διακρίνονται σε: τακτικά έσοδα, έκτακτα έσοδα, έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών, εισπράξεις Δανείων και απαιτήσεις για παρελθόντα οικονομικά έτη, εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου και τρίτων και επιστροφές χρημάτων, καθώς και το χρηματικό υπόλοιπο της προηγούμενης χρήσης.

Γίνεται διάκριση των βασικών πηγών εσόδων της τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε δύο κατηγορίες. Σε τακτικές πηγές εσόδων, με την έννοια της σταθερότητας ως προς την εισπράξη – σε ορισμένο χρόνο και τόπο – των εσόδων, προερχομένων από αυτοτελείς θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους, από εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές και σε έκτακτες, μη σταθερές πηγές εσόδων, που προέρχονται από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες, από διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, από συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα κατά τις ειδικότερες διατάξεις νόμων, από τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις και τέλος από κάθε άλλη πηγή.

Έσοδα του προϋπολογισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι τα ποσά που βεβαιώθηκαν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους που αναφέρεται ο Προϋπολογισμός. Είναι ανεξάρτητα από τη φορολογική περίοδο από την οποία προέρχονται και περιλαμβάνονται επίσης τα έσοδα που βεβαιώθηκαν μεν σε προηγούμενα οικονομικά έτη, πρόκειται όμως να εισπραχθούν κατά το ίδιο χρονικό διάστημα στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός.

Έξοδα, είναι υποχρεώσεις για παροχή υπηρεσιών, εκτέλεση έργων και προμηθειών που καθίστανται απαιτητά κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, καθώς και υποχρεώσεις από κάθε άλλη υπάρχουσα οφειλή καθιστάμενη απαιτητή, μέσα στην ίδια χρονική περίοδο. Με την εφαρμογή νόμου του 2006 οι δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται από τη διάταξη άρθρου αυτού του νόμου.

Ο νομοθέτης έχει χορηγήσει στους ΟΤΑ την εξουσιοδότηση να προβαίνουν στην επιβολή φορολογίας των δημοτών και να εισπράττουν εκτός των άλλων, ανταποδοτικά τέλη, μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, με σκοπό να δοθεί η δυνατότητα στους πολίτες που τα καταβάλλουν, να απολαμβάνουν τις αντίστοιχες υπηρεσίες ή τα τοπικά έργα που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους, στην ανάπτυξη της περιοχής και γενικά στην καλύτερη εξυπηρέτησή τους. Τα κριτήρια του καθορισμού του ύψους του επιβαλλόμενου τέλους από το δημοτικό συμβούλιο πρέπει να ναι αντίστοιχα προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες και ικανά να καταναείμουν την επιβάρυνση κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου, σε αναλογία από τους ΟΤΑ υπηρεσίες.

Σε ότι αφορά τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ, η εικόνα δεν είναι ενιαία σε όλη τη χώρα. Σε ένα μεγάλο μέρος της τοπικής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα στους μικρούς δήμους, οι δυνατότητες άντλησης ιδίων εσόδων είναι μηδαμινές. Ούτε όμως και στους δήμους που έχουν δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων η εικόνα είναι ενιαία. Σε αρκετούς δήμους οι θεσμοθετημένοι πόροι, όπως το τέλος παρεπιδημούντων ή το 2% επί των ακαθαρίστων εσόδων εστιατορίων ζαχαροπλαστείων κ.λπ. εισπράττονται ελλειπέστατα ή και καθόλου. Η ευθύνη των αιρετών σε τέτοιες περιπτώσεις είναι πολύ μεγάλη και συνεπάγεται βαρύτερες κυρώσεις, αφού πρόκειται για διάπραξη

ποινικών αδικημάτων δεδομένου ότι η βεβαίωση αυτών των εσόδων είναι πλέον υποχρεωτική.

Παρά τα προβλεπόμενα όμως έσοδα που εισπράττονται από την τοπική αυτοδιοίκηση, το οικονομικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν σήμερα οι ΟΤΑ όλης της χώρας εξακολουθεί να είναι σοβαρό. Ειδικά μετά τον Καποδίστρια 1 και μετά το 1997 με τις αναγκαστικές συνενώσεις, το οικονομικό πρόβλημα της Αυτοδιοίκησης διογκώθηκε σε τέτοιο βαθμό που χρόνο με το χρόνο, έγινε όλο και πιο σοβαρό. Θέματα όπως τα ποσά που αναγράφονται κάθε χρόνο στον κρατικό προϋπολογισμό είναι πολύ μικρότερα από αυτά που αναφέρονται στους αντίστοιχους Κεντρικούς Αυτοτελείς πόρους των Δήμων και Κοινοτήτων, τα χρήματα δηλαδή που μοιράζονται στην Αυτοδιοίκηση. Αυτό σημαίνει πως με την πάροδο των ετών, το έλλειμμα διογκώνεται, παίρνοντας ανησυχητική έκταση.

Το γεγονός επίσης ότι οι μεταφερθείσες και μεταφερόμενες αρμοδιότητες, δεν συνοδεύονται πάντα από τους αντίστοιχους πόρους, έχει ως αποτέλεσμα να καλούνται οι ΟΤΑ να καλύψουν τα ελλείμματα με δικούς τους πόρους. Μια νέα γενιά λοιπόν ελλειμμάτων δημιουργείται στις υπό μεταφορά αρμοδιότητες. Σημαντικές κοινωνικές υπηρεσίες όπως είναι οι δομές κοινωνικού χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα η Δημοτική Αστυνομία, παραμένουν χωρίς κρατική χρηματοδότηση.

### 2.5.2. Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας δαπάνης προκύπτει ευθέως από το νόμο: «Δημόσια δαπάνη είναι η γενόμενη χρησιμοποίηση πιστώσεως για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή των σκοπών του Δημοσίου».

Η θεωρία ορίζει τη δημόσια δαπάνη ως «διάθεση χρηματικού ποσού για λογαριασμό του Κράτους, με ορισμένη διαδικασία και για την ικανοποίηση δημόσιας ανάγκης». Ο ορισμός φαίνεται ικανοποιητικός, δεδομένου ότι, υπό την φράση «για λογαριασμό του κράτους», συμπεριλαμβάνει τη νομολογιακή διεύρυνση της δημόσιας δαπάνης και στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στο μέτρο που αυτά διαχειρίζονται χρήμα προερχόμενο από τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά και διότι ταυτίζει τη δημόσια δαπάνη με το δημόσιο έξοδο. Η θέση αυτή ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και επιτρέπει την αποσαφήνιση του όρου «δαπάνη» με τη χρήση δόκιμου όρου, του οποίου το εννοιολογικό περιεχόμενο είναι άμεσα κατανοητό.

Ο νομοθέτης συνδυάζει την έννοια της δημόσιας δαπάνης με εκείνη της πίστωσης την οποία ορίζει ως εξής: «Πίστωση είναι το ποσό που αναγράφεται στον προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένης δαπάνης και προσδιορίζεται από τον οικείο κωδικό αριθμό και κατ' ονομασία, μέσα στα όρια του οποίου δύναται ο διατάκτης να αναλαμβάνει υποχρεώσεις». Ανάλυση υποχρεώσεως είναι η διοικητική πράξη, με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου έναντι τρίτων.

Κατά την θεωρία, *πίστωση* είναι το ποσό που προβλέπεται στον προϋπολογισμό για την πραγματοποίηση μιας δημόσιας δαπάνης. Η πίστωση αποτελεί πρόβλεψη ποσού, η οποία στα δημοκρατικά κράτη δικαίου εμπεριέχει την αναγκαία άδεια της Βουλής προς εκτέλεση της, για να μετατραπεί η πίστωση σε δημόσια δαπάνη, δηλαδή σε χρηματοδότηση του σκοπού για τον οποίο προβλέφθηκε η εκροή του σχετικού χρηματικού ποσού και αντίστοιχα η μείωση του δημόσιου πλούτου.

Κατά την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «η δημοσιονομική έννοια της δαπάνης περιλαμβάνει όλη τη διοικητική διαδικασία εκτελέσεως του προϋπολογισμού εξόδων που ενεργείται, από το διατάκτη μέχρι και της εκδόσεως του τίτλου πληρωμής». Ως δημόσια δαπάνη νοείται «όχι μόνον η διάθεση χρήματος

ανήκοντας στο υπό οργανική έννοια Κράτος ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και η δαπάνη που προέρχεται μεν από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αλλά προέρχεται εκ του κρατικού προϋπολογισμού και τείνει, με βάση το σκοπό της επιχορηγήσεως προς το ως άνω νομικό πρόσωπο, στη θεραπεία σκοπού δημοσίου συμφέροντος».

Με το άρθρο 158 του Κ.Δ.Κ. γίνεται *διάκριση* των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, σε υποχρεωτικές και προαιρετικές. Υποχρεωτικές δαπάνες είναι εκείνες τις οποίες η δημορχιακή επιτροπή για τους Δήμους ή ο πρόεδρος της Κοινότητας οφείλουν να εγγράψουν στον Προϋπολογισμό τους, ως βασικά έξοδα τα οποία υποχρεωτικά οφείλουν να καλύπτουν. Αντίθετα, εναπόκειται στη διακριτική τους ευχέρεια η εγγραφή ή μη των προαιρετικών δαπανών, καθώς και το ύψος αυτών, και μόνο για λόγους ισοσκελισμού του προϋπολογισμού μπορούν να τους καταχωρήσουν. Η υποχρεωτική αναγραφή των υποχρεωτικών δαπανών στον προϋπολογισμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι συνταγματικά ανεκτή, και δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, διότι περιορίζεται μεν η πρωτοβουλία των τοπικών αρχών στο βαθμό που υποχρεούνται να εγγράψουν τις δαπάνες αυτές στον δημοτικό ή τον κοινοτικό προϋπολογισμό τους, η αναγραφή τους όμως αποτελεί εγγύηση ότι η πίστωση που διετεθή από τον κρατικό προϋπολογισμό κάλυψε τις ανάγκες για τις οποίες αυτή χορηγήθηκε και επί πλέον εξυπηρετεί τον έλεγχο της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών.

Η διάκριση του άρθρου 158 του Ν. 3463/2006 σε υποχρεωτικές και προαιρετικές δαπάνες στοχεύει στην επισήμανση ότι οι υποχρεωτικές δαπάνες προηγούνται των προαιρετικών, καθώς μάλιστα ονοματίζει τις δαπάνες της κάθε κατηγορίας και τις περιορίζει σε έναν περιορισμένο αριθμό δαπανών. Οι δαπάνες στο σύνολό τους, επιβάλλεται από το νόμο να είναι ισοσκελισμένες με τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτι που δεν ισχύει για τον κρατικό Προϋπολογισμό, για τον οποίο δεν ισχύει ο κανόνας της ισότητας των εσόδων προς τις δαπάνες.

Οι υποχρεωτικές δαπάνες κατά τον ισχύοντα Κ.Δ.Κ. κατατάσσονται σε τέσσερις βασικές κατηγορίες διοικητικών δαπανών, στις οποίες ανήκουν: α) τα έξοδα παράστασης, η αποζημίωση των συμβούλων για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και της δημορχιακής επιτροπής, καθώς και τα έξοδα κίνησης των προέδρων και των τοπικών συμβουλίων, β) οι κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού, περιλαμβανομένων και των κατ' αποκοπή εξόδων κίνησης, γ) οι παροχές σε είδος για την προστασία των εργαζομένων, δ) η γραφική ύλη, τα έντυπα και τα βιβλία των υπηρεσιών, η δαπάνη κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας ή φυσικού αερίου και ύδρευσης, καθώς και κάθε είδους καύσιμα και, ε) τα μισθώματα των ακινήτων που χρησιμοποιούνται για τις δημοτικές ή κοινοτικές υπηρεσίες και στ) τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει ένα γενικό πλαίσιο δαπανών εξόφλησης των οφειλών και των εν γένει υποχρεώσεων των Δήμων και των Κοινοτήτων στην οποία ανήκουν: α) τα τοκοχρεωλύσια των δανείων, β) τα έξοδα υποχρεωτικής από τον νόμο ασφάλισης οχημάτων και γ) οι δαπάνες για την εκτέλεση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και για την εξόφληση των εκκαθαρισμένων, σύμφωνα με το διατακτικό τους, οφειλών.

Η προαναφερόμενη περίπτωση υποχρεωτικής δαπάνης, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 παρ. 5 του ν. 3068/2002 υποδηλώνει την θέληση της Διοίκησης και κατ' επέκταση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εφαρμόζουν τις δικαστικές αποφάσεις και να συμμορφώνονται με την συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ.5, κατά την οποία « η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις και προκειμένου να καλυφθεί η δαπάνη της εκτέλεσης των



δικαστικών αποφάσεων, εγγράφεται ειδική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κάθε έτος.

Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τις δαπάνες υπέρ των συνδέσμων Δήμων, στις οποίες ανήκουν: α) οι ετήσιες εισφορές υπέρ των συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, β) οι δαπάνες υλοποίησης των συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας και των προγραμματικών συμβάσεων και γ) οι επιχορηγήσεις των ιδρυμάτων και νομικών προσώπων που ιδρύει κάθε Δήμος ή Κοινότητα, ως προς το ποσό που αναγράφεται στην οικεία συστατική πράξη.

Η τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνει τις εισφορές που επιβάλλονται με ειδικούς νόμους.

## **2.6. Εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η εποπτεία επί των Δήμων και των Κοινοτήτων συνιστά τον ομφάλιο λώρο που εξασφαλίζει την ενότητα του ελληνικού κράτους, σε ό,τι αφορά το πρόβλημα ύπαρξης ελασσόνων χωρικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο του ενιαίου κράτους. Η εποπτεία αυτή, την οποία προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα σε συνδυασμό με την αυτοτέλεια, δεν μπορεί να αναιρεί την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εποπτεία ασκείται επί των οργάνων και επί των πράξεων. Η εποπτεία συνίσταται εξ' ορισμού σε ό,τι προβλέπει ο νόμος και μάλιστα στενά ερμηνευμένο, αφού η εποπτεία δεν τεκμαίρεται σε αντίθεση με την ελευθερία.

Εποπτεία επί των οργάνων ασκεί ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όταν πρόκειται να ληφθεί απόφαση απόλυσης των δημοτικών ή των κοινοτικών αρχόντων, και για όλες τις άλλες περιπτώσεις ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Προβλέπεται και η αυτοδίκαιη έκπτωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, αν και πάλι απαιτείται έκδοση διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Το σύστημα εποπτείας επί των προσώπων είναι ιδιαίτερα αυστηρό, λόγω της ανάγκης προστασίας από την έννομη τάξη του πολιτικού αποτελέσματος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.

### 2.6.1. Η διοικητική εποπτεία

Το κράτος έχει την δυνατότητα μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος να ιδρύει και να μεταρρυθμίζει τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς της Τ.Α., αλλά παράλληλα να τους εποπτεύει και να τους ελέγχει σύμφωνα πάντοτε με την ισχύουσα νομοθεσία.

Κατά το Σύνταγμα «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Η εκχώρηση της άσκησης δημόσιας διοίκησης από το Κράτος σε αυτοτελείς οργανισμούς, γίνεται πάντοτε με την επιφύλαξη της άσκησης εποπτείας σε αυτούς, και είναι φυσικό, αφού, χωρίς εποπτεία και έλεγχο, οι αυτοτελείς οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα αποτελούσαν μικρά κρατίδια μέσα στο κράτος.

Σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1952 που δεν ανέφερε τίποτα για την κρατική εποπτεία και ανέθετε στην νομοθετική εξουσία να ρυθμίζει κατά την κρίση

της τον τρόπο της καλύτερης λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το μόνο περιορισμό την μη εκμηδένισή της από τα θεσπιζόμενα μέτρα, ορίζοντας ότι «το Κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους», το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο είναι περισσότερο αναλυτικό. Η διάταξη αντικαταστάθηκε κατά την αναθεώρηση με τις ακόλουθες διατάξεις: «το Κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ο νόμος ορίζει». Ο όρος εποπτεία, χρησιμοποιείται από το Σύνταγμα με τη στενή του έννοια, δηλαδή αυτή της διοικητικής εποπτείας. Σύμφωνα με αυτή, το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία, στο βαθμό όμως που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Η διάταξη αυτή, αφενός δεν επιτρέπει απλά, αλλά επιτάσσει τη νομοθετική καθιέρωση της κρατικής εποπτείας και αφετέρου διατυπώνει ένα όριο για την ένταση της κρατικής εποπτείας ορίζοντας ότι αυτή δεν πρέπει να προσβάλλει τον πυρήνα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης ή να περιορίζει δυσανάλογα τα περιθώρια της αυτόβουλης δράσης αυτής. Η αναγκαιότητα της κρατικής εποπτείας δεν μπορεί να αμφισβητηθεί στα πλαίσια μιας δημοκρατικής πολιτείας που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου και περιφρουρεί την ενότητα της διοικήσεως.

Διοικητική εποπτεία είναι η παρακολούθηση και ο έλεγχος της δράσης των αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων εκ μέρους των οργάνων του κράτους. Αντικείμενο της διοικητικής εποπτείας μπορούν να είναι μόνο οι ίδιες υποθέσεις των τοπικών οργανισμών και όχι οι δότες, οι οποίες υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των αρμόδιων διοικητικών αρχών του Κράτους.

Η άσκηση της εποπτείας του Κράτους επί των αυτοδιοικούμενων Ο.Τ.Α. έχει δικαιολογητική βάση την προαναφερόμενη εκχώρηση σε αυτούς μέρους της εξουσίας του και αναπόφευκτο επακόλουθο να διατηρεί για τον εαυτό του το δικαίωμα εποπτικού ελέγχου. Παράλληλα, η ενότητα της δημόσιας διοίκησης επιτυγχάνεται με την επέμβαση των αρμοδίων οργάνων της κεντρικής διοίκησης στη λειτουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών του δημοσίου, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή της έννομης τάξης, η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, η ενότητα της δημόσιας διοίκησης ως απόρροια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της από το Σύνταγμα οριζόμενης οργανωτικής μορφής της εκτελεστικής εξουσίας.

Τα συστήματα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης έχουν εφαρμογή κατά κανόνα και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τόσο ο δημοσιονομικός όσο και ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης και νεότεροι θεσμοί, όπως το Σώμα Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη κ.λ.π. αποτελούν ένα πλέγμα ελέγχων, το οποίο ολοκληρώνεται με την προβλεπόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα, κρατική εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πλέγμα των ελέγχων αυτών, συμπληρώνεται με την κρατική εποπτεία, η οποία προβλέπεται από άρθρο του Συντάγματος και αποβλέπει στην ενότητα της δημόσιας διοίκησης, την περιφρούρηση της νομιμότητας και την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων.

#### 2.6.2. Η Συνταγματική κατοχύρωση της κρατικής εποπτείας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Με το αναθεωρημένο Σύνταγμα στο τμήμα που αφορά την οργάνωση της διοίκησης του Κράτους, κατοχυρώνεται η εξουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποφασίζουν αποκλειστικά με δικά τους όργανα για τις δικές τους

τοπικές υποθέσεις. Στα περιφερειακά όργανα του Κράτους ανατίθεται η γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της αρμοδιότητάς τους, ενώ η γενική κατεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεών τους ανατίθεται στα κεντρικά όργανα του Κράτους με νόμο, στα πλαίσια του οποίου, ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση, όταν δρα κανονιστικά, υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ενσωματωμένοι στον κρατικό μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης ως μέρος αυτής και η σχέση τους με το κράτος και τα όργανά του, εκδηλώνεται με την άσκηση της κρατικής εποπτείας στην εν γένει δραστηριότητά τους. Από την σύγχρονη επιστήμη οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται αυτοτελείς φορείς δημόσιας διοίκησης, ανεξάρτητοι από το Κράτος, στην καθιέρωση και εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει η κρατική εποπτεία.

Το πρόβλημα της συνύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής εποπτείας εντοπίζεται και συναρτάται με την αυτοτέλεια, η οποία αποτελεί προϋπόθεση και συντελεστή της τοπικής ανάπτυξης, καθώς ο έλεγχος που ασκεί η δεύτερη επί της πρώτης αποτελεί περιορισμό και ανασχεση στην διοικητική λειτουργία αυτής. Η αυτοτέλεια, αναφέρεται στο δικαίωμα του τοπικού οργανισμού να αποφασίζει κυριαρχικά για το εάν και με ποιο τρόπο θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, και την απόφαση του αυτή να την εκτελέσει με δικά του όργανα.

Η διοικητική εποπτεία είναι απότοκος της κατάτμησης της κρατικής εξουσίας και της παραχώρησης μέρους αυτής στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης (είτε της καθ' ύλην είτε της κατά τόπον). Αποτελεί απόρροια της θεώρησης του κράτους ως κύριου και αποκλειστικού φορέα της εξουσίας, που επιβάλλει το σεβασμό της νομιμότητας που τη διέπει, όταν αυτή ασκείται από άλλα νομικά πρόσωπα πλην του κράτους. Η ανάπτυξη των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και η αναγκαία εκχώρηση μέρους του διοικητικού έργου του κράτους, προϋποθέτει αφενός μεν την ανεξαρτησία δράσης των θεσμών αυτών, ως θεσμών δημοσίου δικαίου, αλλά επίσης συναρτάται με τη συνολική ενότητα γύρω από τον κεντρικό και ενιαίο θεσμό του κράτους, συνεργασία απολύτως αναγκαία για την συνεργασία και τον αυτοπεριορισμό του κράτους, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός που επιδιώκουν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί.

## **2.7. Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Οι οικονομικοί πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται κατά το μεγαλύτερο μέρος τους από κρατικές επιχορηγήσεις και φορολογικά έσοδα, και για το λόγο αυτό επιβάλλεται το κρατικό ενδιαφέρον για την διαφάνεια και τη νομιμότητα της διάθεσης των πόρων από την τοπική αυτοδιοίκηση να είναι συνεχές και αδιάκοπο.

Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης οριοθετείται και αποτυπώνεται μέσα από διοικητικές και οικονομικές πράξεις, με τις οποίες υλοποιείται το περιεχόμενο του θεσμικού αυτού πλαισίου. Η δομή του έχει άμεση σχέση με την διοικητική οργάνωση των Ο.Τ.Α. και την σχέση που έχουν με την κεντρική διοίκηση, με τις αρμοδιότητες, την αυτοδιοίκηση και την αυτονομία τους, με τα έσοδα και τις δαπάνες τους καθώς και με τις πηγές χρηματοδότησής τους.

### 2.7.1. Ο Έλεγχος των Πράξεων και των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η διοικητική εποπτεία στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκείται από τα κρατικά διοικητικά όργανα, είτε άμεσα είτε έμμεσα. Είναι δυνατόν να ασκείται προληπτικά όταν πριν από την εκτέλεση της πράξεως είναι απαραίτητη η έγκριση του διοικητικού οργάνου, είτε κατασταλτικά, όταν η πράξη εκτελείται μεν χωρίς την έγκριση του οργάνου, αλλά ο εποπτεύων μπορεί να αναστείλει την εκτέλεσή της. Δεν επιτρέπεται όμως ποτέ να οδηγήσει στην υποκατάστασή του.

Προληπτική είναι η εποπτεία στις περιπτώσεις που αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου υπόκεινται στην προηγούμενη έγκριση του περιφερειακού κρατικού οργάνου ή άλλου οργάνου του κράτους. Από το 1995 έχει ουσιαστικά καταργηθεί ο προληπτικός έλεγχος μαζί με τις εγκριτικές πράξεις του κρατικού περιφερειακού οργάνου, ως συνέπεια της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας σε όλες τις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Βασικές αρχές που είναι συνυφασμένες με την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα επέβαλαν τον περιορισμό της εποπτείας σε έλεγχο κατασταλτικό και όχι προληπτικό. Το ειδικότερο θεσμοθετημένο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας και τα επιτρεπόμενα μέσα άσκησης της, συνάγονται από την φύση της, την άσκηση δηλαδή ελέγχου επί αυτοτελών φορέων δημόσιας διοικήσεως.

Είναι συνεπώς ανεπίτρεπτος ως απολύτως ασυμβίβαστος προς την έννοια της διοικητικής εποπτείας ο προληπτικός έλεγχος οποιασδήποτε μορφής, η εξουσία μεταρρυθμίσεως της πράξεως της εποπτευόμενης αρχής, η εξουσία υποκαταστάσεως, η καθολική ή εν μέρει κατάργηση της αυτοτέλειας του εποπτευόμενου οργανισμού διά της αφαιρέσεως της διοικήσεως από τα όργανά του και την ανάθεσή της σε άλλα πρόσωπα, και ιδίως σε έναν επίτροπο του κράτους, καθώς επίσης και η καθιέρωση ενός αυστηρότερου πειθαρχικού ελέγχου, από άποψη εκτάσεως και εγγυήσεων ασκήσεως, εκείνου που απορρέει από την ιεραρχική εξουσία.

Η προαναφερόμενη αρχή είχε γίνει δεκτή από το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επίσης είχε δεχτεί ότι ο έλεγχος αυτός έχει κατά κανόνα χαρακτήρα κατασταλτικό και κατ' εξαίρεση προληπτικό. Μετά την έκδοση του Κ.Δ.Κ. του 2006, ο έλεγχος αυτός εξακολουθεί να είναι κατασταλτικός. Για πρώτη φορά όμως με τον ισχύοντα ήδη Κ.Δ.Κ., περιορίζεται επί ορισμένων αποφάσεων, που από την φύση τους απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή, και γίνεται προσπάθεια να περιοριστεί ο έλεγχος νομιμότητας που ασκείται στις πράξεις των Δήμων και Κοινοτήτων στον απολύτως απαραίτητο. Αυτό συμβαίνει για να διασφαλιστεί η κατά συνταγματική επιταγή διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α..

Χαρακτηριστικά στο άρθρο 78 Κ.Δ.Κ. κατά το οποίο, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, όπου απαιτείται προηγούμενη απόφαση ή γνώμη οποιασδήποτε αρχής, για θέματα που αποφασίζουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, η σχετική πράξη εκδίδεται το αργότερο μέσα σε ένα τρίμηνο αφότου η αρμόδια αρχή παρέλαβε το σχετικό ερώτημα με τα προβλεπόμενα στοιχεία.

### 2.7.2. Αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Επειδή το δημόσιο χρήμα προέρχεται από την υποχρεωτική συνεισφορά όλων των πολιτών μέσω της άμεσης και έμμεσης φορολογίας και η προβλεπόμενη

ενίσχυση των οικονομικών πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχεται κατά την σημαντικό μέρος τους από τον κρατικό προϋπολογισμό και την φορολόγηση των πολιτών, επιβάλλεται να επιτελείται αποτελεσματικός έλεγχος, που να εγγυάται νόμιμη δημοσιονομική διαχείριση.

Το να θεσπίζονται αυστηροί διοικητικοί έλεγχοι, στην πράξη δεν είναι τόσο σημαντικό, όσο το ότι θα πρέπει να είναι αποτελεσματικοί και αποδοτικοί. Αποτελεί θέμα μη αμφισβητούμενο, ότι όσο περισσότερο αποτελεσματικός είναι ο δημοσιονομικός έλεγχος, τόσο περιορίζονται η διαφθορά και οι καταχρήσεις στο δημόσιο βίο και τόσο καλύτερα προστατεύονται οι συναλλαγές και συναλλασσόμενοι από άδικες οικονομικές ανισότητες, ενώ ταυτοχρόνως βελτιώνεται και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών προς τον πολίτη. Η προαναφερόμενη παρατήρηση, ισχύει τόσο για τις ευρύτερες κοινωνικές ομάδες, όσο και για τις μικρές κλίμακας, όπως είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς αποτελεί τμήμα του κράτους αποκεντρωμένο από την κεντρική διοίκηση, είναι ο «ηθικός εγγυητής» της καλής λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών της διοίκησης στους πολίτες.

Όταν βεβαίως οι συνθήκες απαιτούν μεταρρυθμίσεις στην κρατική μηχανή για να ανταπεξέλθει η διοίκηση στην κοινωνική απαίτηση πάταξης της διαφθοράς, έχει ανάγκη τη συνδρομή και την εμπλοκή των ελεγκτικών μηχανισμών, ως διαμετρικά αντίθετο πόλο της γραφειοκρατίας.

Σε άρθρο του Συντάγματος καθορίζεται ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν όχι μόνο «διοικητική» αλλά και «οικονομική αυτοτέλεια». Με τη διατύπωση αυτή συνδέεται η έννοια της διοικητικής με την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., με την έννοια ότι όπως και η έναντι του Κράτους διοικητική αυτοτέλεια είναι δοτή και ελέγχεται από την κρατική εξουσία το περιεχόμενο της οποίας δεν έχει την έννοια της αυτονομίας, με τον ίδιο τρόπο η δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι δοτή, ελέγχεται από την κρατική εξουσία αλλά δεν έχει την έννοια της αυτονομίας. Όπως συμβαίνει και με την διοικητική αυτοτέλεια, έτσι και η δημοσιονομική απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, το οποίο κατά συνταγματική επιταγή, υποχρεώνεται να «λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά, και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής» των Ο.Τ.Α.. «Η ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών» αποτελεί επίσης συνταγματική επιταγή.

Ο έλεγχος της διαχείρισης της περιουσίας των Ο.Τ.Α., έχει ανατεθεί στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου καθορίζεται ότι: «ανήκουν στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό». Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας (μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας). Ταυτόχρονα έχει και διοικητικές αρμοδιότητες, πράγμα που το κάνει διφυές όργανο. Αποστολή του, σύμφωνα με το Σύνταγμα, είναι ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, τόσο του Δημοσίου, όσο και των Ο.Τ.Α.. Αρμοδιότητά του επίσης είναι ο καταλογισμός των "δημοσίων υπολόγων" (έλεγχος και απόδοση ευθύνης σε διαχειριστές του Δημοσίου), ενώ έχει δικαστικές αρμοδιότητες και σε ορισμένες μισθολογικές υποθέσεις δημοσίων υπαλλήλων.

### 2.7.3. Έλεγχος των Δαπανών

Η υιοθέτηση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στον τρόπο λειτουργίας τόσο της Κεντρικής Διοίκησης, όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατέστησε αναγκαίο

τον επαναπροσδιορισμό της έννοιας του ελέγχου. Ο δημοσιονομικός έλεγχος της διοίκησης, αφορά τη διαχείριση από τα αρμόδια όργανα του Κράτους (Διοίκησης, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, και ΝΠΙΔ) των δημοσίων οικονομικών (εσόδων-εξόδων) που αποτελούν το υποκείμενο του διενεργούμενου ελέγχου.

Διατάκτες και Δημόσιοι Υπόλογοι, συνιστούν τις δύο κατηγορίες των υπό ευρεία διαχειριστών του δημοσίου πλούτου. Τα όργανα αυτά καθώς κατά κανόνα έχουν διαφορετική χρονική περίοδο διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας προ και μετά την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, διαχωρίζουν αντίστοιχα και την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε δύο περιόδους. Αφενός στην περίοδο της ανάληψης της δαπάνης σε βάρος του δημοσίου από τους Διατάκτες και αφετέρου στην περίοδο της πληρωμής της δαπάνης από τους Δημοσίους Υπολόγους.

#### 2.7.4. Συστήματα Δημοσιονομικού Ελέγχου

Τα συστήματα δημοσιονομικού ελέγχου δαπανών του δημοσίου χρήματος, διακρίνονται γενικά:

α) Σε έλεγχο των δημοσίων δαπανών ο οποίος διενεργείται από την Βουλή. Ο προληπτικός αυτός έλεγχος, επειδή θεωρήθηκε ότι καθιστά την εκτελεστική εξουσία υποχέριο της νομοθετικής, χαρακτηρίστηκε «αδόκιμος» για δικαϊκό μας σύστημα. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης στην χώρα μας, ασκείται με την υποβολή Αναφορών, Επίκαιρων Ερωτήσεων, Αιτήσεων Καταθέσεως Εγγράφων και Επίκαιρων Επερωτήσεων. Επίσης, στα πλαίσια του Κοινοβουλευτικού ελέγχου εντάσσονται οι Εξεταστικές Επιτροπές και οι Εξεταστικές ελέγχου οργανισμών ή επιχειρήσεων του Δημοσίου Τομέα, με την ευκαιρία ερωτήσεων, επερωτήσεων ή σχετικών νομοθετημάτων.

β) Σε εσωτερικό-διοικητικό προληπτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από την ίδια τη διοίκηση και υποδιαιρείται σε αα) προληπτικό έλεγχο που διενεργείται σε κάθε Υπουργείο είτε από υπαλλήλους που ανήκουν στο ελεγχόμενο υπουργείο, είτε κατ'εξουσιοδότηση από το Υπουργείο Οικονομικών και ββ) σε εσωτερικό προληπτικό έλεγχο από σώμα Οικονομικών Επιθεωρητών που ανήκει οργανικά στο Υπουργείο Οικονομικών. Στην χώρα μας, ο εσωτερικός προληπτικός διοικητικός έλεγχος διενεργείται επίσης από την εκτελεστική εξουσία και από τις υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου στο στάδιο της διαδικασίας ανάληψης της υποχρέωσης, το οποίο προηγείται της εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος. Λαμβάνει χώρα κατά το στάδιο της έκδοσης της διοικητικής πράξης με την οποία αναλαμβάνεται η υποχρέωση της δαπάνης σε βάρος του δημοσίου, κατά το στάδιο εκκαθάρισης της δαπάνης και προ της πληρωμής.

γ) Σε εξωτερικό- δικαστικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται στη φάση ανάληψης της πράξης με την οποία επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός, είτε πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος στη φάση της πληρωμής του χρηματικού εντάλματος.

#### 2.7.5. Αρμόδια Όργανα για τον Τακτικό Έλεγχο

Αρμόδια όργανα για την άσκηση του τακτικού ελέγχου είναι οι Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του και εδρεύουν στις πρωτεύουσες των Νομών.

Η όλη διαδικασία προβλέπεται από το Σύνταγμα σε άρθρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στο εκτελεστικό διάταγμα αυτού, όπου και προβλέπεται η σχετική

διαδικασία. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνει, αφενός τον έλεγχο της ανεπίληπτης λογοδοσίας των διαχειριστών του συγκεκριμένου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνεται μη ορθή διαχείριση, τον καταλογισμό εκείνων των υπολόγων που προκάλεσαν το έλλειμμα. Αφ'ετέρου, περιλαμβάνει την εκδίκαση από το αρμόδιο τμήμα, κάθε αμφισβήτησης που τυχόν θα προέλθει από τον έλεγχο αυτό.

Στα πλαίσια του τακτικού δημοσιονομικού ελέγχου, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποδίδουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο ετήσιο λογαριασμό διαχείρισης, υποβάλλοντας αντίγραφα του Απολογισμού και του Ισολογισμού, συνοδευόμενα από τις σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων τους και κάθε στοιχείο σχετικό με τον έλεγχο που καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ορίζονται ο τύπος των Λογαριασμών και τα διακιολογητικά που πρέπει να επισυνάπτονται σε αυτούς. Αρμόδιος και υπεύθυνος για την απόδοση του ετήσιου λογαριασμού διαχείρισης, είναι ο προϊστάμενος της Ταμειακής Υπηρεσίας του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος στο τέλος κάθε οικονομικού έτους τον υποβάλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο του Νόμου ή της Νομαρχίας για έλεγχο κατά προτεραιότητα. Μαζί με τον Απολογισμό επισυνάπτονται και αναλυτικές καταστάσεις με τα εξοφλούμενα χρηματικά εντάλματα. Με απόφαση του οικείου Τμήματος του Ελεγκτικού είναι δυνατόν να απαλλαγούν από την υποχρέωση της υποβολής ετήσιων λογαριασμών ως προς την χρηματική τους διαχείριση, εκείνοι οι υπόλογοι οι οποίοι μέχρι την 20<sup>η</sup> ημέρα κάθε μηνός λογοδοτούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο τους λογαριασμούς της διαχειρίσεώς τους κατά τον προηγούμενο μήνα.

#### 2.7.6. Διαδικασία Ελέγχου

Από το άρθρο 98 του Συντάγματος σαφώς προκύπτει η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να προβαίνει στον έλεγχο των δαπανών των αρμοδίων διατακτών του δημοσίου. Σύμφωνα με αυτή την διάταξη, ο έλεγχος της νομιμότητας της διαχείρισης του δημοσίου μόνο πλούτου, καταρχήν, βεβαίως του χρήματος που προέρχεται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, που εκταμειεύεται από φορέα του Δημοσίου ή Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή Ν.Π.Δ.Δ., και αποβλέπει στην εκπλήρωση θεσμικών σκοπών, υπάγεται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Καθόσον αφορά στους Ο.Τ.Α., παράλληλα με τον προβλεπόμενο διοικητικό δημοσιονομικό έλεγχο νομιμότητας, επιβάλλεται και ο δημοσιονομικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο δικαστήριο. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η δημοσιονομική τους αυτοτέλεια και η αρχή της δημοσιονομικής διαφάνειας που επιβάλλονται από το Σύνταγμα.

Ο έλεγχος αυτός συνίσταται αφενός στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών με κατάληξη την «Θεώρηση» ή μη των σχετικών ενταλμάτων πληρωμής από το αρμόδιο επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία υπάγεται ο ελεγχόμενος Ο.Τ.Α., και αφετέρου στον έλεγχο των δημοσίων υπολόγων ο οποίος πραγματοποιείται με τον κατασταλακτικό έλεγχο των λογαριασμών ή απολογισμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο εξωτερικός αυτός δημοσιονομικός έλεγχος των δαπανών, ασκείται από την δικαστική εξουσία στους Ο.Τ.Α. και διενεργείται από τα αρμόδια όργανα, στο στάδιο ανάληψης της υποχρέωσης, κατά τον χρόνο της εκδόσεως της διοικητικής πράξεως με την οποία αναλαμβάνεται η υποχρέωση από την διοίκηση και πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος στη φάση της πληρωμής του χρηματικού εντάλματος.

### **3. ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΚΑΙ Ο.Τ.Α.**

#### **3.1. Γενικά για τα Δημόσια Έργα**

Τα δημόσια έργα είναι έργα υποδομής της χώρας που καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, συμβάλλουν στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων, στην αύξηση του εθνικού προϊόντος, στην ασφάλεια της χώρας και γενικά αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής του λαού. Τα δημόσια έργα εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και υλοποιούν επιλογές του δημοκρατικού προγραμματισμού.

Από τεχνική άποψη δημόσια έργα είναι όλα τα έργα που εκτελούν φορείς του δημοσίου τομέα και συνδέονται με οποιοδήποτε τρόπο με το έδαφος, το υπέδαφος ή τον υποθαλάσσιο χώρο όπως και τα πλωτά τμήματα των τεχνικών έργων. Ως έργο νοείται κάθε νέα κατασκευή ή επέκταση ή ανακαίνιση ή επισκευή ή συντήρηση και η οικονομικά ή τεχνικά αυτοτελής λειτουργία, καθώς και κάθε σχετική ερευνητική εργασία που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση [Βασικός Νόμος 1418/84 και τροποποιήσεις του].

#### Σκοπός του Νομικού Πλαισίου

Για την εκπλήρωση των επιδιωκόμενων στόχων στον τομέα των δημοσίων έργων οι διατάξεις του παραπάνω βασικού νόμου, αποσκοπούν να καθιερώσουν:

α) τους ενιαίους κανόνες για την κατασκευή όλων των δημοσίων έργων και την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων φορέων κα έργων.

β) τον κοινωνικό έλεγχο που συνίσταται στη θεσμοθετημένη συμμετοχή στις σχετικές διαδικασίες εκπροσώπων των φορέων που θα χρησιμοποιήσουν ή θα λειτουργήσουν τα έργα, των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλων μαζικών κοινωνικών φορέων. Ο κοινωνικός έλεγχος, χωρίς να μειώνει την ευθύνη της δημόσιας διοίκησης ή του αντίστοιχου φορέα, εξασφαλίζει ιδιαίτερα τη διαφάνεια των διαδικασιών, την τήρηση του σχεδιασμού και εφαρμογής της μελέτης, την τήρηση του χρονοδιαγράμματος κατασκευής, την παρακολούθηση του κόστους του έργου, την αιτιολογημένη αποδοχή ενδεχομένων τροποποιήσεων, την προστασία του περιβάλλοντος.

γ) την ανάπτυξη του Υπουργείου Δημοσίων Έργων σε κρατικό επιτελικό φορέα για την παραγωγή των δημοσίων έργων στη χώρα και την εποπτεία στην όλη κατασκευαστική δραστηριότητα της χώρας.

δ) το ορθολογικό πλαίσιο για την ανάπτυξη και τη συνεχή παρακολούθηση των τεχνικών, οργανωτικών και οικονομικών δυνατοτήτων των εργοληπτικών επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν την κατασκευή των έργων.

#### **3.2. Ορισμοί**

##### Γενικοί

Στο σημείο αυτό, για την καλύτερη και ευκολότερη κατανόηση του περίπλοκου μηχανισμού λειτουργίας, είναι χρήσιμο να παρατεθούν οι ορισμοί των μερών που λαμβάνουν μέρος στη διαδικασία περαίωσης ενός δημοσίου έργου όπως αυτοί περιγράφονται στον σχετικό νόμο:



α) "Εργοδότης" η "κύριος του έργου" είναι το Δημόσιο η άλλο νομικό πρόσωπο του δημοσίου τομέα για λογαριασμό του οποίου καταρτίζεται η σύμβαση ή κατασκευάζεται το έργο.

β) "Φορέας κατασκευής του έργου" είναι η αρμόδια Αρχή ή Υπηρεσία που έχει την ευθύνη παραγωγής του έργου.

γ) "Ανάδοχος εργολήπτης" ή "ανάδοχος" είναι η εργοληπτική επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί με σύμβαση η κατασκευή του έργου.

δ) "Σύμβαση" είναι η γραπτή συμφωνία μεταξύ του εργοδότη ή του φορέα κατασκευής του έργου και του ανάδοχου για την κατασκευή του έργου καθώς και όλα τα σχετικά τεύχη, σχέδια και προδιαγραφές.

ε) "Διευθύνουσα Υπηρεσία" ή "Επιβλέπουσα Υπηρεσία" είναι τεχνική υπηρεσία του φορέα κατασκευής του έργου που είναι αρμόδια για την παρακολούθηση, έλεγχο και διοίκηση της κατασκευής του έργου.

στ) "Προϊσταμένη Αρχή" ή "Εποπτεύουσα Αρχή" είναι, η Αρχή ή Υπηρεσία ή όργανο του φορέα κατασκευής του έργου που εποπτεύει την κατασκευή του και ιδίως αποφασίζει για κάθε μεταβολή των όρων της σύμβασης ή άλλων στοιχείων αυτής όπου αυτό ορίζεται από το νόμο αυτόν και τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με εξουσιοδότηση του.

ζ) "Τεχνικό Συμβούλιο" είναι το συλλογικό όργανο του φορέα κατασκευής του έργου το οποίο γνωμοδοτεί στα θέματα που ορίζει ο νόμος αυτός και τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με εξουσιοδότηση του.

#### Ορισμοί για τους Ο.Τ.Α.

Οι γενικοί αυτοί ορισμοί γίνονται πιο συγκεκριμένοι στην περίπτωση κατά την οποία για τα δημόσια έργα επιμελούνται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, με το προεδρικό διάταγμα 171/87. Έτσι ειδικότερα για τους Ο.Τ.Α.:

α) «Εργοδότης» ή «Κύριος του έργου» μπορεί να είναι κάποιος Δήμος, Κοινότητα, Σύνδεσμός τους, Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα, λοιπά Δημοτικά και Κοινοτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις.

β) «Φορέας κατασκευής του έργου» είναι η αρμόδια αρχή ή υπηρεσία που έχει την ευθύνη παραγωγής του έργου, δηλαδή η αντίστοιχη αρχή ή υπηρεσία των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τις οργανωτικές διατάξεις τους.

γ) Ο ορισμός "Ανάδοχος εργολήπτης" ή "ανάδοχος" παραμένει ίδιος όπως και στον βασικό νόμο.

δ) Η έννοια της «Σύμβασης» όπως και παραπάνω δεν συγκεκριμενοποιείται για τους Ο.Τ.Α.

ε) "Διευθύνουσα Υπηρεσία" ή "Επιβλέπουσα Υπηρεσία" για τα έργα δήμων ή κοινοτήτων και συνδέσμων τους, η τεχνική τους υπηρεσία και όπου δεν υπάρχει αυτή, η οικεία τεχνική υπηρεσία δήμων και κοινοτήτων (ΤΥΔΚ).

στ) "Προϊσταμένη Αρχή" ή "Εποπτεύουσα Αρχή" είναι το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο ή η Δημαρχιακή Επιτροπή των οποίων οι αρμοδιότητες καθορίζονται από το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα όπως κάθε φορά ισχύει. Για τους Συνδέσμους, τα Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα, τα Δημοτικά και Κοινοτικά Νομικά Πρόσωπα και τις Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις, Προϊσταμένη Αρχή είναι τα αντίστοιχα όργανα.

ζ) "Τεχνικό Συμβούλιο" για έργα και μελέτες είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο Δημοσίων Έργων της κάθε Νομαρχίας, καθώς και το Συμβούλιο Δημοτικών και Κοινοτικών Έργων και Θεώρησης Μελετών του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, κατά λόγο αρμοδιότητας.

### 3.3. Διαδικασία Παραγωγής Έργου

Γενικά οι ενέργειες και η βασική και συνήθης διαδικασία για την περαίωση ενός δημόσιου έργου μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω βήματα:

- α) Εγγραφή του έργου στο τεχνικό πρόγραμμα του φορέα.
- β) Εγγραφή εκτιμώμενης πίστωσης που προορίζεται για την εκτέλεση του έργου (Απαγόρευση εγγραφής κατατμημένων πιστώσεων).
- γ) Σύνταξη μελέτης από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία του φορέα.
- δ) Έναρξη διαδικασιών κατασκευής του έργου.
  - i) Με εργολήπτη, έπειτα από διαγωνισμό (σύμφωνα με ένα από τα επιτρεπόμενα συστήματα ή και συνδυασμό αυτών) ή με απευθείας ανάθεση, (διαπραγμάτευση) όπου αυτή επιτρέπεται, σε επιχειρήσεις κατασκευής έργων που έχουν τέτοιο δικαίωμα.
  - ii) Με αυτεπιστασία, δηλαδή πλήρη ευθύνη του φορέα.

Μετά τη διαδικασία του διαγωνισμού ή της απευθείας ανάθεσης:

- ε) Εγκριτική – κατακυρωτική απόφαση.
- στ) Υπογραφή σύμβασης.
- ζ) Ορισμός επιβλέποντος από τη διευθύνουσα υπηρεσία του φορέα.
- θ) Διαδικασία επίβλεψης του έργου.
- η) Περαιώση, παραλαβή, τελική εξόφληση.

### 3.4. Προϋποθέσεις Εκτέλεσης Έργων

#### 1) Τεχνικό Πρόγραμμα

Οι φορείς Προγραμματισμού (για τους Ο.Τ.Α. τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια) οφείλουν πριν την έναρξη του οικονομικού έτους (οι Ο.Τ.Α. δύο μήνες πριν τουλάχιστον), να καταρτίζουν γενικό πρόγραμμα, που θα περιλαμβάνει τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν κατά τη διάρκεια του έτους (οι Ο.Τ.Α. ορίζουν και σειρά προτεραιότητας) και που η δαπάνη τους θα αντιμετωπισθεί με τα κάθε είδους έσοδα του προϋπολογισμού τους, σύμφωνα με προκαταρκτικές εκθέσεις, προμελέτες, μελέτες ή άλλα στοιχεία.

Ειδικά για τους Ο.Τ.Α., εάν ο δήμος ή η κοινότητα απαρτίζονται από διαφορετικά δημοτικά ή κοινοτικά διαμερίσματα, το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο περιλαμβάνει στο πρόγραμμά του τα έργα που θα εκτελεστούν για κάθε δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα και κάνει την κατανομή των πιστώσεων που απαιτούνται για την εκτέλεσή τους, έπειτα από προτάσεις των αρμόδιων τοπικών συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων.

Δεν επιτρέπεται η εκτέλεση έργων των Ο.Τ.Α. που δεν περιλαμβάνονται στο τεχνικό τους πρόγραμμα και στον προϋπολογισμό τους.

Το πρόγραμμα επιτρέπεται όμως να τροποποιηθεί με αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή του κοινοτικού συμβουλίου.

## 2) Προϋπολογισμός και Έργα

Ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει, όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενη ενότητα, όλα τα έσοδα και τις δαπάνες των δήμων και των κοινοτήτων, συνεπώς και τις δαπάνες για την εκτέλεση των έργων.

Ιδιαίτερη επισήμανση γίνεται στην απαγόρευση κατάτμησης έργων και η αναγραφή κατατμημένων πιστώσεων. Δεν επιτρέπεται η έναρξη της διαδικασίας για την εκτέλεση κάποιου έργου εάν δεν υπάρχει στον προϋπολογισμό σχετική πίστωση, εξαιρουμένων των περιπτώσεων σύνταξης μελέτης από τις αρμόδιες υπηρεσίες, χωρίς αμοιβή.

## 3) Μελέτη

Εκτός από την εξασφάλιση χρηματοδότησης, για την εκτέλεση έργου απαιτείται και η ύπαρξη οριστικής μελέτης, όπου για τους για τους Ο.Τ.Α. συντάσσεται από την αρμόδια τεχνική τους υπηρεσία (Τ.Υ.Δ.Κ.) ή από ιδιώτη μελετητή σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου 716/77.

## **3.5. Τρόποι Κατασκευής των Έργων**

### 3.5.1. Εκτέλεση Έργων από Εργοληπτική Επιχείρηση με Διαγωνισμό ή με Απευθείας Ανάθεση (Διαπραγμάτευση)

*Η εκτέλεση των δημοτικών έργων γίνεται με:*

#### 1) Διαγωνισμό ή Απευθείας Ανάθεση (Διαπραγμάτευση)

Η απευθείας ανάθεση, ως εξαιρετική διαδικασία, επιτρέπεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και το έργο ανατίθεται σε επιχείρηση κατασκευής, ανάλογα με τον δημοπρατούμενο προϋπολογισμό και την αντίστοιχα επιτρεπόμενη τάξη πτυχίου.

Ως εξαιρετική διαδικασία, επιτρέπεται επίσης, σύμφωνα με διατάξεις του Νόμου 1418/84, ο διαγωνισμός μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλουμένων επιχειρήσεων, όταν συντρέχει μία εκ των αναφερόμενων στις διατάξεις αυτές περιπτώσεων, όπως για παράδειγμα περίπτωση σοβαρού επικείμενου κινδύνου, μοναδικότητας κατασκευαστή, συνέχιση εργασιών μετά από έκπτωση του αναδόχου και λοιπές περιπτώσεις.

Οι δημοπρασίες διακρίνονται σε «ανοικτές», όπου λαμβάνουν μέρος όσες επιχειρήσεις θεωρούν ότι κατέχουν τα νόμιμα προσόντα και με «προεπιλογή», δηλαδή με «κλειστό διαγωνισμό». Στην περίπτωση αυτή, λαμβάνουν μέρος στην πρώτη φάση της διαδικασίας όσοι θεωρούν ότι έχουν τα νόμιμα προσόντα, κατόπιν κρίνονται και στη δεύτερη φάση, δηλαδή στην κυρίως δημοπρασία, δίνουν προσφορά οικονομική ή τεχνική μόνο εκείνοι οι υποψήφιοι ανάδοχοι που προεπιλέγησαν κατά την πρώτη φάση. Για την εφαρμογή της διαδικασίας της «προεπιλογής» απαιτείται η αιτιολογημένη γνώμη του οικείου «Τεχνικού Συμβουλίου» της «Προϊσταμένης Αρχής».

Ως επιχειρήσεις κατασκευής των έργων νοούνται οι εργοληπτικές κατασκευαστικές επιχειρήσεις που έχουν εγγραφεί στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (Μ.Ε.Ε.Π.) του ΥΠΕΧΩΔΕ ή στα Νομαρχιακά Μητρώα. Οι επιχειρήσεις που δεν είναι εγγεγραμμένες στο Μ.Ε.Ε.Π. αλλά στα Νομαρχιακά Μητρώα, σε αντίστοιχες κατηγορίες ή τμήματα αυτών, μπορούν να αναλάβουν την εκτέλεση ενός έργου, σύμφωνα με κατά περίπτωση χρηματικά όρια προϋπολογισμού του έργου.

## 2) Αυτεπιστασία του Δήμου ή της Κοινότητας

Όταν παρίσταται ανάγκη, για την επί τόπου «επιστασία» του έργου και δεν είναι δυνατό η επιστασία αυτή να γίνει από την επιβλέπουσα υπηρεσία, τότε με απόφαση του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητας, ύστερα από πρόταση του Προϊσταμένου της επιβλέπουσας υπηρεσίας, μπορεί να προσληφθεί με ημερομίσθιο ιδιώτης που διαθέτει τις απαραίτητες γνώσεις ή εμπειρία, με την επιφύλαξη των διατάξεων που ισχύουν κάθε φορά για τις προσλήψεις.

Ο ιδιώτης αυτός πληρώνεται από την πίστωση του έργου και απολύεται με τη ίδια διαδικασία πρόσληψης κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου εάν ακατάλληλος ή όχι απαραίτητος, σε κάθε περίπτωση δε όταν περατωθεί το έργο. Διευκρινίζοντας, ο ιδιώτης αυτός δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιβλέπων του έργου, αλλά ως «επιστάτης».

## 3) Κατασκευαστική Επιχείρηση Ο.Τ.Α.

Η απευθείας ανάθεση σε κατασκευαστική επιχείρηση Ο.Τ.Α. του νομού, γραμμένη στην αντίστοιχη κατηγορία του Μ.Ε.Ε.Π., μπορεί να γίνει για έργο μικρού προϋπολογισμού. Αν την εν λόγω κατασκευαστική επιχείρηση την έχει ιδρύσει ο ίδιος ο δήμος ή η κοινότητα ή συμμετέχει σ' αυτή, το παραπάνω όριο στον προϋπολογισμό αυξάνεται και μπορεί να αναλάβει μεγαλύτερα έργα.

Όταν ανατίθεται η κατασκευή έργου σε κατασκευαστική επιχείρηση Ο.Τ.Α., «διευθύνουσα» ή «επιβλέπουσα» υπηρεσία είναι η τεχνική υπηρεσία του εργοδότη ή κυρίου του έργου και αν αυτή δεν υπάρχει, η οικεία Τ.Υ.Δ.Κ..

Νοείται ως προϋπόθεση για απευθείας ανάθεση, ότι η κατασκευαστική επιχείρηση δεν επιτρέπεται να έχει σε κάθε δεδομένη στιγμή, σε όλη τη χώρα, ανεκτέλεστο μέρος εργολαβιών μεγαλύτερο από το τριπλάσιο του ανωτάτου ορίου της τάξης που ανήκει και γενικά, ότι αυτή διαθέτει όλα εκείνα τα προσόντα που θα της επέτρεπαν να λάβει μέρος στο διαγωνισμό του έργου, εφ' όσον η «προϊσταμένη αρχή» αποφάσισε τη διενέργεια διαγωνισμού για την εκτέλεσή του έργου.

Κατά την εκτέλεση έργου Ο.Τ.Α., με δημοπρασία ή απευθείας ανάθεση σε κατασκευαστική επιχείρηση Ο.Τ.Α., μπορεί ο εργοδότης δήμος ή κοινότητα να μην απαιτήσει την κατάθεση εγγυήσεων και καλής εκτέλεσης του έργου. Στην περίπτωση αυτή δεν γίνονται οι προβλεπόμενες μειώσεις των κρατήσεων.

Η εκτέλεση έργων από εργοληπτική επιχείρηση γίνεται με σύμβαση, που συνάπτεται μετά από απόφαση του δημοτικού ή του κοινοτικού συμβουλίου, σχετικά με τον τρόπο εκτέλεσης του έργου (διαγωνισμός ή απευθείας ανάθεση), σύμφωνα με όσα ορίζονται ειδικότερα στις σχετικές διατάξεις.

Αν έχει αποφασιστεί ως τρόπος εκτέλεσης ο διαγωνισμός και αυτός δεν φέρει αποτέλεσμα (άγονος ή αποτυχών) και δεν αποφασιστεί αρμοδίως από το παραπάνω όργανο η εκτέλεση του έργου με άλλο νόμιμο τρόπο, δηλαδή με απευθείας ανάθεση ή αυτεπιστασία, επιτρέπεται ύστερα από απόφαση του ιδίου οργάνου (Δημ. Συμ., Κοιν. Συμ.), η τροποποίηση των όρων της διακήρυξης ώστε να γίνονται δεκτές προσφορές ίσες ή μεγαλύτερες της προϋπολογισθείσας από τη σχετική μελέτη.

Το δημοτικό και το κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να αποφασίζουν την απευθείας ανάθεση έργων, με σύναψη σύμβασης σε εργοληπτική επιχείρηση, η οποία έχει από τις κείμενες διατάξεις δικαίωμα συμμετοχής στον προηγηθέντα διαγωνισμό στις εξής περιπτώσεις:

- Αν ο διαγωνισμός είτε δεν φέρει αποτέλεσμα, είτε οι προσφορές κριθούν μη ικανοποιητικές από τον κύριο του έργου. Το μη ικανοποιητικό αποτέλεσμα του διαγωνισμού κρίνεται από τη δημαρχιακή επιτροπή ή το κοινοτικό

συμβούλιο που έχουν, σύμφωνα με διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, την αρμοδιότητα κατακύρωσης όλων των δημοπρασιών.

- Αν υπάρχει ανάγκη κατεπείγουσα, που προέκυψε από θεομηνία ή ανωτέρα βία και χρειάζεται να αντιμετωπισθεί άμεσα.
- Αν πρόκειται να συνεχιστούν οι εργασίες, μετά από έκπτωση του αναδόχου ή μετά από διάλυση της σύμβασης, για οποιονδήποτε λόγο.
- Αν πρόκειται για ειδικό έργο ή με ειδικές συνθήκες εκτέλεσης ή ειδική κατηγορία έργων, που χαρακτηρίζονται έτσι με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Δημοτικών και Κοινοτικών Έργων και Θεώρησης Μελετών του παραπάνω Υπουργείου.
- Αν η αξία του έργου δεν υπερβαίνει το ποσό που καθορίζεται κάθε φορά με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, όπως αναφέρεται και παραπάνω.

Στην ειδική περίπτωση αυτή, η απόφαση για τον τρόπο εκτέλεσης με απευθείας ανάθεση, προκειμένου για δήμους, δεν λαμβάνεται από το δημοτικό συμβούλιο, αλλά από τη δημορχιακή επιτροπή.

Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής απαιτείται να έχει γραφτεί στον προϋπολογισμό, είτε κατά την κατάρτιση είτε κατά την ενδεχόμενη τροποποίησή του, εξειδικευμένη πίστωση που κατονομάζεται ρητά στον προϋπολογισμό. Στην περίπτωση και μόνον αυτή, δεν καταβάλλεται στον ανάδοχο ποσοστό γενικών εξόδων και όφελος εργολάβου.

Η απόφαση αυτή των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να καθορίζει τους όρους της σχετικής σύμβασης.

Η προαναφερθείσα απευθείας ανάθεση του έργου στο συγκεκριμένο ανάδοχο, έπειτα από διαπραγμάτευση μαζί του ή με άλλους υποψηφίους, γίνεται από τη δημορχιακή επιτροπή ή το κοινοτικό συμβούλιο. Η υπογραφή της συγκεκριμένης σύμβασης γίνεται μονάχα από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας.

Επιτρέπεται ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η ανάληψη εκτέλεσης έργου, οποιασδήποτε αξίας από δημόσια υπηρεσία ή κρατικό οργανισμό, με ειδική σύμβαση, της οποίας οι όροι καθορίζονται από την ίδια απόφαση. Στην ειδική σύμβαση καθορίζονται συγκεκριμένα οι όροι πληρωμής, παραλαβής και απόδοσης του λογαριασμού. Στην περίπτωση αυτή τις αρμοδιότητες της «Διευθύνουσας υπηρεσίας» ασκεί η δημόσια υπηρεσία ή οργανισμός στον οποίο έχει ανατεθεί η εκτέλεση του έργου. Οπωσδήποτε η εν λόγω υπηρεσία ή οργανισμός θα πρέπει να έχει από τις οργανωτικές της διατάξεις τη δυνατότητα να εκτελεί τα έργα της με αυτεπιστασία, καθώς επίσης, να επιτρέπεται από τις ίδιες πιο πάνω διατάξεις η εκτέλεση έργων και άλλων φορέων.

Συμπερασματικά η διάταξη αυτή λειτουργεί μόνο για την εκτέλεση έργων των Ο.Τ.Α. από την ανωτέρω υπηρεσία ή οργανισμό, με αυτεπιστασία, γιατί ειδάλως δεν θα είχε νόημα.

### 3.5.2. Εκτέλεση Έργων με Αυτεπιστασία

Η εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία γίνεται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας, μετά από σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται ύστερα από σύμφωνη εισήγηση του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας χωρίς να απαιτείται γνωμάτευση της διευθύνουσας ή επιβλέπουσας υπηρεσίας.

Κατά το παρελθόν, αποτελούσε έναν από τους πιο συνηθισμένους τρόπους εκτέλεσης ενός έργου, αλλά πλέον εφαρμόζεται όλο και λιγότερο. Η αυτεπιστασία επιτρέπεται σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, κατά τις οποίες επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση σε ανάδοχο εργολήπτη, πλην της περίπτωσης περί ειδικών έργων, για τον προφανή λόγο ότι, αφού το έργο ή έργα έχουν κριθεί ως ειδικά, δεν είναι δυνατό να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της οργάνωσης και διεύθυνσης των μέσων που απαιτούνται, ο κατά τεκμήριο μη ειδικός, δήμαρχος ή πρόεδρος της κοινότητας.

Η αυτεπιστασία επιτρέπεται ακόμη και στις ακόλουθες περιπτώσεις σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 171/87:

- Εάν ο εργοδότης Ο.Τ.Α., ανάλογα με το μέγεθος και τη φύση του έργου, διαθέτει ή μπορεί να μισθώσει από το δημόσιο ή από κατασκευαστικές επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., τεχνικό εξοπλισμό ή διαθέτει επαρκές μόνιμο εργατικό και τεχνικό προσωπικό.
- Εάν πρόκειται για έργα που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο ή από δημόσιους οργανισμούς ή από τα Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον όρο να εκτελεστούν από τον εργοδότη μόνο με αυτεπιστασία, έστω κι αν ο εργοδότης συμμετέχει στη δαπάνη εκτέλεσης των έργων.
- Εάν ο δήμος ή κοινότητα διαθέτει δική του επαρκή τεχνική υπηρεσία.

Η απόφαση για όλες τις περιπτώσεις εκτέλεσης έργου με αυτεπιστασία, πλην της περίπτωσης όπου η εκτέλεση με αυτεπιστασία αποτελεί όρο και της περίπτωσης μικρών έργων που μπορούν να γίνουν με απευθείας ανάθεση, πρέπει να είναι αιτιολογημένη και όταν πρόκειται για έργο συγκεκριμένου προϋπολογισμού και άνω, απαιτείται και γνωμοδότηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου Δημοσίων Έργων. Ο προϋπολογισμός του εκτελουμένου με αυτεπιστασία έργου προκύπτει από το προϋπολογισμό της σχετικής μελέτης, μετά την αφαίρεση του αναγραφόμενου ποσού στον προϋπολογισμό ή στο τιμολόγιο της μελέτης, για έξοδα και όφελος εργολάβου, γιατί τέτοιο ποσό, όπως είναι λογικό, δεν αναγνωρίζεται στον τρόπο εκτέλεσης με αυτεπιστασία.

Για να εκτελεστεί έργο με αυτεπιστασία, όταν πρόκειται για κάποιο μικρό έργο που μπορεί να γίνει με απευθείας ανάθεση, απαιτείται να έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό του Ο.Τ.Α. εξειδικευμένη πίστωση προορισμένη για το έργο, που κατονομάζεται ρητά στον προϋπολογισμό.

Κατά την εκτέλεση έργου με αυτεπιστασία, η οργάνωση και διεύθυνση των μέσων που απαιτούνται για την εκτέλεση, γίνεται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας, ύστερα από συνεννόηση με την επιβλέπουσα υπηρεσία. Η επιβλέπουσα υπηρεσία παρακολουθεί και μπορεί να παρεμβαίνει με σκοπό την κατασκευή του έργου κατά τον τεχνικά και οικονομικά καλύτερο τρόπο, σύμφωνα με τους κανόνες της τέχνης, τις προδιαγραφές και τη μελέτη του έργου.

Σε όλες τις περιπτώσεις εκτέλεσης έργου με αυτεπιστασία, εφόσον κατά τον έλεγχο του απολογισμού που θα γίνει από επιτροπή παραλαβής του έργου, διαπιστωθεί ότι η δαπάνη του είναι μεγαλύτερη από την προβλεπόμενη στη σχετική μελέτη, εφαρμόζονται οι διατάξεις περί «αστικής ευθύνης» των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α..

Τέλος να επισημανθεί ότι στις περιπτώσεις εκτέλεσης έργων με αυτεπιστασία, ουδεμία σύμβαση συνάπτεται.

### 3.6. Μελέτες

Πριν ξεκινήσει η διαδικασία παραγωγής ενός έργου, είναι απαραίτητη η παρουσία ανάλογης αναλυτικής μελέτης, όπου θα επισημαίνεται η ανάγκη ή μη κατασκευής του, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο θα πρέπει να γίνει. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό, «Μελέτη είναι κάθε επιστημονική και τεχνική εργασία και έρευνα, που αποβλέπει στην κατασκευή ή μη τεχνικού έργου ή στο σχεδιασμό και την απεικόνιση προγραμμάτων και μεθόδων ανάπτυξης του ευρύτερου χώρου, δια της κατασκευής ή μη τεχνικών έργων».

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις των νόμων η σύνταξη των μελετών έργων των Ο.Τ.Α. γίνεται από την τεχνική τους υπηρεσία και στην περίπτωση που για κάποιο λόγο αδυνατεί, από την οικεία Τ.Υ.Δ.Κ.. Εάν και η παραπάνω υπηρεσία αδυνατεί, η σύνταξη της μελέτης ανατίθεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας σε τεχνική υπηρεσία άλλου νομού αυτής ή από τον Υπουργό Εσωτερικών σε Τ.Υ.Δ.Κ. άλλης Περιφέρειας. Για το λόγο αυτό οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συνάψουν προγραμματική σύμβαση και στα πλαίσια αυτής, η υπηρεσία του αντισυμβαλλόμενου φορέα να εκπονήσει τη σχετική μελέτη, χωρίς αμοιβή. Επίσης οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συνάψουν «**σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας**» με όμορο Ο.Τ.Α. και στα πλαίσια της σύμβασης ο αντισυμβαλλόμενος Ο.Τ.Α. να αναλάβει την αρμοδιότητα για τη σύνταξη της μελέτης ή την υποστήριξη της άσκησης της.

Όταν οι μελέτες δεν εκπονούνται με τους παραπάνω τρόπους, δηλαδή από το προσωπικό των υπηρεσιών του Δημοσίου, τότε αυτές ανατίθενται σε ιδιώτες μελετητές ή σε ιδιωτικά γραφεία μελετών και συντάσσονται από αυτούς. Στην περίπτωση αυτή, ορίζεται επιβλέπουσα υπηρεσία η τεχνική υπηρεσία του Ο.Τ.Α. που ανέθεσε στον ιδιώτη τη μελέτη ή η Τ.Υ.Δ.Κ. και ο επιβλέπων ορίζεται από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας. Τέλος, οι ιδιώτες μελετητές δεν μπορούν να είναι ταυτόχρονα και εργολήπτες δημοσίων έργων.

#### Προϋποθέσεις για Ανάθεση

Οι απαραίτητες προϋποθέσεις που πρέπει να ισχύουν, έτσι ώστε να ανατεθεί κάποια μελέτη σε ιδιώτη είναι οι εξής:

- 1) Αδυναμία σύνταξης από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία, με βεβαίωση από τον προϊστάμενό της
- 2) Ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, στην οποία περιλαμβάνονται η πηγή κάλυψης της δαπάνης της μελέτης και οι όροι της σύμβασης και των τεχνικών προδιαγραφών τις οποίες θα πληροί οι μελέτη, που συντάσσονται από την Τ.Υ.Δ.Κ..
- 3) Προεκτίμηση της δαπάνης αμοιβής της μελέτης.

#### Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος

Εφ' όσον οι παραπάνω προϋποθέσεις ισχύουν, ξεκινά η διαδικασία της ανάθεσης με την «**πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος**». Αυτή περιλαμβάνει συνοπτικά το αντικείμενο της μελέτης, την εκτιμώμενη αμοιβή, την τάξη των πτυχίων που απαιτούνται, την υπηρεσία που θα κατατεθούν οι αιτήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος από τους ιδιώτες και κάθε άλλο στοιχείο που κρίνει απαραίτητο ο εργοδότης. Αναφέρει ρητά με ποιο τρόπο θα γίνει η επιλογή του μελετητή, ορίζει την ημερομηνία λήξης της υποβολής των αιτήσεων, αλλά και την αμοιβή της πιο αξιολογής μελέτης. Η πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος πρέπει να είναι ιδιαίτερα σαφής σχετικά με το αντικείμενο της μελέτης, τα κριτήρια που θα ληφθούν

υπ' όψη για την ανάθεση της μελέτης, τις τυχόν πρόσθετες απαιτήσεις, το χρονοδιάγραμμα εκπόνησης της κ.λ.π..

Από τα ζητούμενα στοιχεία στην πρόσκληση, πρέπει να προκύπτουν, η εμπειρία, δηλαδή το μελετητικό έργο του Γραφείου και των στελεχών του σε παρεμφερή αντικείμενα και η δυνατότητά του να φέρει σε πέρας τη μελέτη στο χρόνο που προβλέπεται, ένεκα άλλων υποχρεώσεων που έχει αναλάβει (φόρτος εργασίας).

Τέλος οι δήμοι και οι κοινότητες θα πρέπει να τηρούν αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με το εμπρόθεσμο της υποβολής των αιτήσεων και το χρόνο κοινοποίησης των αποφάσεων ανάθεσης.

#### Αξιολόγηση/ Έγκριση Ανάθεσης

Όταν εργοδότης είναι κάποιος Ο.Τ.Α., συγκροτείται επιτροπή από τη Δημορχιακή Επιτροπή ή το Κοινοτικό Συμβούλιο, η οποία θα κάνει την επιλογή των γραφείων που θα υποβάλουν προκαταρτικές μελέτες ή απευθείας του γραφείου που θα αναλάβει τη μελέτη. Η επιτροπή αυτή απαρτίζεται από τρία έως πέντε πρόσωπα, κατάλληλης εμπειρίας και προσόντων, όπως επιστήμονες ειδικευμένοι πάνω στο αντικείμενο που αφορά η υπό ανάθεση μελέτη.

Η ανάθεση πραγματοποιείται με την έγκριση της ανάθεσης, με αιτιολογημένη απόφαση του εργοδότη, δηλαδή του Δημοτικού ή του Κοινοτικού Συμβουλίου. Για το σκοπό αυτό πρέπει να γίνει συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ των γραφείων που εκδήλωσαν ενδιαφέρον και από αυτή να προκύπτει με σαφή τρόπο η υπεροχή του προτεινόμενου γραφείου. Εκτός από τα βασικά, μπορούν να αξιολογηθούν και άλλα κριτήρια στα οποία περιλαμβάνονται γνωστά στοιχεία από την Επιτροπή και τυχόν ειδικές απαιτήσεις του εργοδότη, που όμως πρέπει να αναφέρονται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Στην εγκριτική απόφαση περιλαμβάνονται όλοι οι όροι της σύμβασης που θα υπογραφεί μεταξύ του δήμου ή κοινότητας και του επιλεγμένου ιδιώτη μελετητή ή γραφείου και ορίζεται το πρόσωπο που θα την υπογράψει εκ μέρους του Ο.Τ.Α. (συνήθως ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας).

Τέλος, σε κάποιες ειδικές περιπτώσεις, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να αναθέσουν απευθείας την εκπόνηση μελέτης σε ιδιώτη μελετητή ή γραφείο, χωρίς πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος.

#### Εκπόνηση/ Έγκριση

Μετά την τελική έγκριση της ανάθεσης, υπογράφεται η προαναφερόμενη σύμβαση. Αυτή πρέπει να περιλαμβάνει, τις προθεσμίες υποβολής και έγκρισης των διαφόρων σταδίων της μελέτης και να προβλέπει τη δυνατότητα διακοπής της μελέτης χωρίς αποζημίωση του αναδόχου. Επίσης πρέπει να αναγράφει τα στοιχεία που θα χορηγήσει ο εργοδότης στον ανάδοχο, με ρητή αναφορά πως αυτός είναι υποχρεωμένος να αναζητήσει όσα άλλα κρίνει απαραίτητα για την εκπόνηση της μελέτης και τέλος να αναφέρει πως η μελέτη θα συνταχθεί και θα αμειφθεί σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

Όταν προκύψει ανάγκη για εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών, υπογράφεται συμπληρωματική σύμβαση ή γίνεται νέα διαδικασία ανάθεσης αυτών. Επίσης είναι δυνατό η σύμβαση να τροποποιηθεί σχετικά με ζητήματα όπως για παράδειγμα η αμοιβή. Τότε και πάλι υπογράφεται συμπληρωματική σύμβαση αφού πρώτα συνταχθεί και εγκριθεί από τις σχετικές υπηρεσίες.

Η εκπόνηση της μελέτης συνήθως αποτελείται από τα τρία ακόλουθα στάδια:

- 1) Προκαταρτική μελέτη
- 2) Προμελέτη
- 3) Οριστική μελέτη



Η εκπόνηση του επόμενου σταδίου προϋποθέτει την έγκριση του προηγούμενου, από τον αρμόδιο εργοδότη και την εντολή του για εκτέλεση. Τα τρία αυτά στάδια της μελέτης δεν αποτελούν κάποιο κανόνα, αλλά τη συνηθέστερη διαδικασία, καθώς από περίπτωση σε περίπτωση συναντώνται από τέσσερα στάδια μελέτης μέχρι και ένα. Αυτό συμβαίνει ανάλογα με τα υφιστάμενα τεχνικά στοιχεία που απαιτούνται για την εκτέλεση της μελέτης, εξ' αιτίας πιθανής ανάγκης για άμεση κατασκευή του έργου ή και από τη σκοπιμότητα της πηγής χρηματοδότησης, χρησιμοποιώντας μονάχα ένα στάδιο μελέτης.

Μετά την ανάθεση της μελέτης ή ταυτόχρονα με αυτήν, ορίζεται από τον εργοδότη επιβλέπων της μελέτης, που είναι επιστήμονας με ειδικότητα σχετική με το αντικείμενο αυτής, ο οποίος επιβλέπει τα στάδια της και δίνει οδηγίες για τη σωστή της πορεία. Οι επιβλέποντες είναι επίσης υπεύθυνοι και για την τήρηση των όρων της σύμβασης κατά τον έλεγχο της μελέτης, και της τήρησης των προθεσμιών για τα στάδιά της, έτσι ώστε να αποφεύγονται πιθανές καθυστερήσεις. Κάθε επιβλέπων μελετητής, εκτός από το τεχνικό μέρος της μελέτης, ασκεί έλεγχο και στο οικονομικό μέρος, καθώς έχει εντοπιστεί τάση διόγκωσης των ποσών από τους μελετητές με αποτέλεσμα την άνοδο του προϋπολογισμού του έργου και την αύξηση της αμοιβής τους.

#### Παραλαβή της Μελέτης

Όταν η μελέτη ολοκληρωθεί και πληρωθεί ο ιδιώτης μελετητής (στην περίπτωση που η μελέτη δεν έγινε από υπηρεσία του δημοσίου) με πιστοποιήσεις που συντάσσει ο ίδιος, ελέγχονται από τον επιβλέποντα και θεωρούνται από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας του Ο.Τ.Α., ακολουθεί η παραλαβή της. Αυτή πραγματοποιείται:

- 1) με την έκδοση βεβαίωσης από την επιβλέπουσα υπηρεσία ότι ο ανάδοχος συμμορφώθηκε προς τις συμβατικές του υποχρεώσεις
- 2) με την έγκριση της μελέτης από τον εργοδότη

Οι προθεσμίες και άλλες λεπτομέρειες για την παραλαβή των μελετών αναφέρονται σε άρθρα του Ν.716/77 και του Π.Δ. 194/79. μετά την παραλαβή ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να επανορθώσει κάθε ελάττωμα ή παράλειψη της μελέτης, εφαρμοσμένων των διατάξεων των παραπάνω Ν. και Π.Δ.. Αρμόδιο υπουργείο για θέματα μελετών είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ.

### **3.7. Πηγές Χρηματοδότησης Δημοσίων Έργων**

Κάθε δήμος καταρτίζει κάθε χρόνο ένα τεχνικό πρόγραμμα και έναν προϋπολογισμό. Αυτά περιλαμβάνουν τα έργα που θα γίνουν είτε από τα έσοδα των δήμων είτε από δάνεια είτε από επιχορηγήσεις από άλλους οργανισμούς. Από μία μεγάλη κατηγορία έργων τα περισσότερα τα εκτελεί ο Δήμος σαν φορέας. Άλλα έργα μπορούν να γίνουν στον δήμο είτε από νομαρχίες είτε από υπουργεία.

Οι δήμοι είναι υποχρεωμένοι να καταρτίσουν ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα, το οποίο καταρτίζεται με δημόσια διαβούλευση. Σε αυτό καταγράφονται οι ανάγκες του δήμου σε υποδομές, σε πράσινο, σε απαλλοτριώσεις κ.α.. Τα έργα αυτά θα πρέπει να έχουν εξασφαλισμένη χρηματοδότηση για να μπορούν να εισαχθούν στο τεχνικό πρόγραμμα. Οι δήμοι απευθύνονται σε κάποιον αρμόδιο φορέα για την χρηματοδότηση του έργου, όταν δεν μπορούν να το καλύψουν με αυτοτελείς πόρους. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να έχει γίνει προμελέτη του έργου από την πλευρά του δήμου.

### Τρόποι εκτέλεσης έργων

Σε έναν Δήμο η εκτέλεση ενός έργου μπορεί να γίνει είτε με ίδια μέσα, χωρίς προσφυγή σε Εξωτερικό Ανάδοχο ή σε άλλη Δημόσια Υπηρεσία (αυτεπιστασία), είτε με ανάθεση του έργου σε κάποιον τρίτο. Σε αυτήν την περίπτωση γίνεται η μελέτη του έργου και έπειτα η σύμβαση εργασίας με τον ανάδοχο. Το τιμολόγιο που καταρτίζεται είναι συγκεκριμένο και καταρτίζεται από το Υπουργείο δημοσίων έργων.

Ένας ακόμα τρόπος εκτέλεσης έργου από έναν δήμο είναι η σύμπραξη του με τον ιδιωτικό τομέα. Με κύριο στόχο την αύξηση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση του αναπτυξιακού της προγραμματισμού, υπάρχουν προγράμματα που παρέχουν τη δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να αναλάβουν την επένδυση και διαχείριση έργων υποδομής και υπηρεσιών κοινής ωφελείας μέσω Συμπράξεων με τον Ιδιωτικό τομέα (ΣΔΙΤ). Πρόκειται για ένα νέο και υποστηρικτικό τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης αυτοδιοικητικών έργων μέσω του οποίου επιτυγχάνεται άμεση εξοικονόμηση δημοτικών πόρων μέσω της προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων στην περιοχή, μείωση του κόστους κατασκευής, εξοικονόμηση λειτουργικών εξόδων, ποιότητα υπηρεσιών και αποτελέσματος και ταχύτητα ολοκλήρωσης του έργου.

## **4. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΜΕΣΩ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ**

Η χώρα μας ως γνωστόν αποτελεί κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1981. Η Ε.Ε., στο πλαίσιο της πολιτικής της για σύγκλιση μεταξύ των κρατών-μελών της, στηρίζει αυτά με κοινοτικούς πόρους, με στρατηγικό στόχο να γίνει η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

Περίπου το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ δαπανάται στην περιφερειακή πολιτική, γεγονός που την αναδεικνύει σε έναν από τους κεντρικούς τομείς πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η στήριξη προς τις περιφέρειες βασίζεται στην ιδέα της "οικονομικής και κοινωνικής συνοχής", η οποία απαιτεί τη διοχέτευση κεφαλαίων του προϋπολογισμού προς τις λιγότερο ευημερούσες περιοχές της Ευρώπης, σε μια προσπάθεια για μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέκαθεν υποστήριζε την πολιτική αυτή, την οποία θεωρούσε ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τώρα όμως, η περιφερειακή πολιτική βρίσκεται αντιμέτωπη με σημαντικότερες προκλήσεις, λόγω της διεύρυνσης.

Οι νέες οδικές αρτηρίες, γέφυρες και σιδηροδρομικές συνδέσεις έχουν καίρια σημασία για την ανάπτυξη των απομακρυσμένων αγροτικών περιοχών της Ευρώπης. Οι βιομηχανικές περιοχές που βρίσκονται σε παρακμή επίσης χρειάζονται επενδύσεις για να προωθήσουν νέους βιομηχανικούς κλάδους και να διατηρήσουν το εργατικό δυναμικό τους. Όταν οι φτωχότερες περιοχές γίνονται πιο εύπορες, τα οφέλη είναι πολλά, δεδομένου ότι αυτό τους επιτρέπει να συνεισφέρουν στην ευρύτερη οικονομία

και παράλληλα βοηθά στην ανάσχεση του κύματος φυγής από την ύπαιθρο και την υπερσυσσώρευση πληθυσμού στις αστικές περιοχές.

Έτσι και στην Ελλάδα έχει εισρεύσει σημαντικός όγκος κοινοτικών πόρων, βοηθώντας την χρηματοδότηση των περισσότερων δημοσίων έργων που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα τα τελευταία είκοσι χρόνια, μέσω των κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδότησης που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια του κεφαλαίου. Το γεγονός αυτό έχει συμβάλει τα μέγιστα στην ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας μέσω των σημαντικών έργων υποδομής που κατακευάστηκαν την περίοδο αυτή. Απώτερος στόχος της Ε.Ε., όπως προαναφέρθηκε, είναι και η ανάπτυξη της περιφέρειας, ανάγκη που υπάρχει πολύ περισσότερο στη χώρα μας, καθώς το φαινόμενο της αστικοποίησης και της εγκατάλειψης της περιφέρειας είναι ιδιαίτερα έντονο.

Εισροή χρημάτων από ευρωπαϊκά ταμεία σε ένα κράτος - μέλος μπορεί να επιτευχθεί από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και από τα "οριζόντια ανταγωνιστικά προγράμματα". Τα Διαρθρωτικά Ταμεία αφορούν χρηματοδοτήσεις μεγάλων έργων και προγραμμάτων προς κάθε κράτος (με συνεισφορά του ίδιου) και αυτά τα χρήματα ανακοινώνονται αρχικά ανά βετία (που καταρτίζεται ο Προϋπολογισμός της ΕΕ), ενώ η μέχρι τώρα πορεία κατέδειξε πως το ποσό που λαμβάνει κάθε κράτος-μέλος αναπροσαρμόζεται. Με λίγα λόγια, η ΕΕ ορίζει και εξασφαλίζει για κάθε μέλος της συγκεκριμένο ποσό, το οποίο εναπόκειται στο ίδιο το κράτος να το διεκδικήσει ή όχι.

Τα "οριζόντια ανταγωνιστικά προγράμματα" αφορούν κονδύλια και χρηματοδοτήσεις ανεξάρτητων φορέων, μη κυβερνητικών οργανισμών, αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, βιοτέχνες, αγρότες και γενικά για οποιοδήποτε θέμα ή κλάδο αποφασίζει η ΕΕ. Οι διαφορές των δύο είναι πως το πρώτο ταμείο απευθύνεται στο κράτος για κυβερνητικά έργα, ενώ το δεύτερο όχι. Επιπλέον, το ποσό στο πρώτο είναι εξασφαλισμένο για το κράτος, αν το ίδιο φυσικά φανεί δημιουργικό και ζητήσει τα λεφτά για προγράμματα, ενώ το δεύτερο ταμείο λειτουργεί ως "κοινό" για όλη την ΕΕ και τα κονδύλια εξασφαλίζονται κατόπιν ανταγωνισμού των φορέων που τα διεκδικούν. Συγκριτικά, τα ποσά που περιέχονται στο δεύτερο ταμείο υπερέχουν του πρώτου.

Κάθε κράτος- μέλος είναι υποχρεωμένο να συνεισφέρει στην ΕΕ ένα ποσό ετησίως, το οποίο υπολογίζεται υπό κάποια κριτήρια.

#### **4.1. Τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε.**

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής αποτελούν τα χρηματοδοτικά μέσα της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), η οποία αποσκοπεί στη μείωση των διαφορών ως προς το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών και των κρατών μελών. Συμβάλλουν, επομένως, πλήρως στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Τέσσερα Διαρθρωτικά Ταμεία επιτρέπουν σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση να χορηγήσει χρηματοδοτικές ενισχύσεις σε πολυετή προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, που κατανέμονται μεταξύ των περιφερειών, των κρατών μελών και της Επιτροπής, καθώς και σε ειδικές πρωτοβουλίες και κοινοτικές ενέργειες.

Διακρίνουμε:

- το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)** το οποίο χρηματοδοτεί υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, έργα τοπικής ανάπτυξης και ενισχύσεις στις ΜΜΕ

Για την επίτευξη της αποστολής υπέρ της περιφερειακής ανάπτυξης, το ΕΤΠΑ συμμετέχει στη χρηματοδότηση των ακόλουθων μέτρων:

- παραγωγικές επενδύσεις που επιτρέπουν τη δημιουργία ή τη διατήρηση σταθερών θέσεων απασχόλησης·
- επενδύσεις σε έργα υποδομής που συμβάλλουν, στις περιφέρειες του στόχου 1, στην ανάπτυξη, στη διαρθρωτική προσαρμογή, στη δημιουργία και τη διατήρηση θέσεων απασχόλησης και σε όλες τις επιλέξιμες περιφέρειες, στη διαφοροποίηση, στην αναζωογόνηση, στην άρση της απομόνωσης και στην ανακαίνιση των οικονομικών εγκαταστάσεων και των παρακμαζουσών βιομηχανικών περιοχών, των αστικών περιοχών που βρίσκονται σε παρακμή καθώς και των αγροτικών περιοχών και των περιοχών που εξαρτώνται από την αλιεία. Οι εν λόγω επενδύσεις μπορούν επίσης να εστιαστούν στην ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας στις περιφέρειες του στόχου 1·
- ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού με μέτρα ενίσχυσης των πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης και απασχόλησης και των δραστηριοτήτων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων· οι εν λόγω ενισχύσεις αφορούν την παροχή υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, τη μεταφορά των τεχνολογιών, την ανάπτυξη των χρηματοδοτικών μέσων, τις άμεσες ενισχύσεις στις επενδύσεις, την πραγματοποίηση υποδομών γειτονίας και την ενίσχυση των διαρθρώσεων των υπηρεσιών γειτονίας·
- επενδύσεις στους τομείς της παιδείας και της υγείας, μόνο στο πλαίσιο του στόχου 1.

Οι τομείς που ενισχύονται από τα εν λόγω μέτρα είναι ιδίως η ανάπτυξη παραγωγικού περιβάλλοντος, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη, η ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος, η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την απασχόληση, και η διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία.

Σύμφωνα με τον γενικό κανονισμό, η κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG III καθώς και οι καινοτόμες ενέργειες (μελέτες, πρότυπα σχέδια και ανταλλαγή εμπειριών) που υπάγονται στον τομέα της περιφερειακής ή τοπικής ανάπτυξης χρηματοδοτούνται μόνο από το ΕΤΠΑ. Ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω Ταμείου μπορεί να διευρυνθεί σε εκείνο των άλλων διαρθρωτικών ταμείων για να καλύψει τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των προγραμμάτων πρωτοβουλίας ή του σχετικού πρότυπου σχεδίου.

- το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)** το οποίο προωθεί την προσαρμογή του ενεργού πληθυσμού στις μεταβολές της αγοράς εργασίας καθώς και την επαγγελματική ένταξη των ανέργων και των μειονεκτικών ομάδων, ιδίως χρηματοδοτώντας δράσεις κατάρτισης και συστήματα ενισχύσεων για προσλήψεις

Ειδικότερα, το ΕΚΤ αποσκοπεί:

- στην επίτευξη της πλήρους απασχόλησης,
- στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας,
- στην προαγωγή της κοινωνικής ένταξης (ιδίως στην πρόσβαση των λιγότερο ευνοημένων ατόμων στην απασχόληση),
- στη μείωση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ανισοτήτων στον τομέα της απασχόλησης.

Στο πλαίσιο των στόχων «Σύγκλιση» και «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», το ΕΚΤ υποστηρίζει τις ενέργειες στα κράτη μέλη σύμφωνα με τις ακόλουθες προτεραιότητες:

- αύξηση της ικανότητας προσαρμογής των εργαζομένων, των επιχειρήσεων και των επικεφαλής των επιχειρήσεων, ώστε να βελτιωθεί η προβλεπτικότητα και η θετική διαχείριση των οικονομικών μεταβολών·
- βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση και βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας των αναζητούντων θέση εργασίας και των ανενεργών ατόμων·
- πρόληψη της ανεργίας και ιδίως της μακροχρόνιας ανεργίας και της ανεργίας των νέων·
- ενθάρρυνση της ενεργού γήρανσης και παράταση του ενεργού βίου·
- αύξηση της συμμετοχής στην αγορά της εργασίας·
- ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης των λιγότερο ευνοημένων ατόμων με σκοπό τη βιώσιμη ένταξή τους στο χώρο της απασχόλησης·
- καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων στην αγορά της εργασίας·
- ενίσχυση και αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού·
- προώθηση των εταιρικών σχέσεων

Επιπλέον, στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση», το ΕΚΤ στηρίζει τις εξής προτεραιότητες:

- περισσότερες επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό, με μεταρρυθμίσεις στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, μεγαλύτερη συμμετοχή στη διά βίου εκπαίδευση και κατάρτιση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω της έρευνας και της καινοτομίας·
- ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας με σκοπό τη συμβολή στη χρηστή διακυβέρνηση.
- το **Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ - Τμήμα Προσανατολισμού)** το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις αγροτικής ανάπτυξης και ενίσχυσης στους γεωργούς, ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη καθώς επίσης και στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) στην υπόλοιπη Ένωση

Η διοίκηση του Ταμείου που ασκείται από την επιτροπή του ΕΓΤΠΕ αρθρώνεται στο πλαίσιο μιας συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Η διαχειριστική επιτροπή του Ταμείου συντίθεται από εκπροσώπους των κρατών μελών και της Επιτροπής.

Τα κράτη μέλη ορίζουν τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς που εξουσιοδοτούνται να καλύπτουν τις δαπάνες. Οι οργανισμοί πληρωμής αποτελούν εγκεκριμένες υπηρεσίες ή οργανισμούς των κρατών μελών, οι οποίοι προσφέρουν επαρκείς εγγυήσεις ώστε:

- η επιλεξιμότητα των αιτήσεων και η συμμόρφωσή τους προς τους κοινοτικούς κανόνες να ελέγχονται πριν να διαταχθεί η πληρωμή·
- οι διενεργούμενες πληρωμές να διασταυρώνονται κατά τρόπο ακριβή και εξαντλητικό·
- τα απαιτούμενα έγγραφα να προσκομίζονται εντός των τασσόμενων προθεσμιών και υπό τη μορφή που προβλέπεται από τους κοινοτικούς κανόνες.
- **το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)** το οποίο χρηματοδοτεί τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του τομέα της αλιείας. Σκοπός του ΧΜΠΑ είναι να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της κοινής αλιευτικής πολιτικής. Το ΧΜΠΑ υποστηρίζει τις διαρθρωτικές δράσεις στον τομέα της αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και της μεταποίησης και εμπορίας των προϊόντων τους. Με τον τρόπο αυτό, προάγεται η αναδιάρθρωση του τομέα με τη δημιουργία κατάλληλων όρων για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό του.

Οι διαρθρωτικές δράσεις του ΧΜΠΑ έχουν ως στόχο να:

- συμβάλουν στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των αλιευτικών πόρων και της εκμετάλλευσής τους·
- να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα των διαρθρώσεων εκμετάλλευσης και την ανάπτυξη οικονομικά βιώσιμων επιχειρήσεων στον τομέα·
- να βελτιώσουν τον εφοδιασμό και την αξιοποίηση των προϊόντων της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας·
- να συμβάλουν στην αναζωογόνηση των περιοχών που εξαρτώνται από την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια.

Για να διασφαλιστεί η επιτυχία της αποστολής του ΧΜΠΑ, ο παρών κανονισμός παρέχει τη στήριξη του ταμείου για κάποια μέτρα, όπως:

- την ανανέωση του στόλου και τον εκσυγχρονισμό των αλιευτικών πλοίων·
- τις κοινές επιχειρήσεις·
- την παράκτια αλιεία μικρής κλίμακας·
- τα μέτρα κοινωνικοοικονομικού χαρακτήρα·
- την προστασία των αλιευτικών πόρων στις παράκτιες θαλάσσιες περιοχές·
- την υδατοκαλλιέργεια·
- τον εξοπλισμό των αλιευτικών λιμένων·
- τη μεταποίηση και την εμπορία των προϊόντων της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας·
- την εξερεύνηση νέων διεξόδων της αγοράς·
- τις ενέργειες που τίθενται σε εφαρμογή από τους επαγγελματίες του κλάδου·
- τις καινοτόμες ενέργειες : πρόκειται ιδίως για ενέργειες διεθνικού χαρακτήρα και δικτύωσης των επιχειρηματιών του τομέα και των περιοχών που εξαρτώνται από την αλιεία·
- την τεχνική βοήθεια.

#### 4.1.1. Ταμείο συνοχής

Επιπλέον, ένα ειδικό ταμείο, το Ταμείο Συνοχής έχει ως στόχο τη χρηματοδότηση έργων για το περιβάλλον και τη βελτίωση των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών στα κράτη μέλη της Ένωσης των οποίων το ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου: Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία.

Ένας από τους βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των κρατών - μελών με απώτερο στόχο την μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών της Ένωσης.

Το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε επίσημα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1164/94 του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 1994 όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς 1264/99 και 1265/99 και ορίστηκε ότι η δράση του είναι συμπληρωματική εκείνης των Διαρθρωτικών Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων χρηματοδοτικών μέσων και στοχεύει στην υποβοήθηση των λιγότερο εύπορων Κρατών Μελών.

Επιλέξιμες χώρες για συνδρομή από το Ταμείο Συνοχής για την περίοδο 2000 - 2006 είναι η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία.

Το Ταμείο Συνοχής παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή σε έργα ή σε ανεξάρτητα από τεχνική και χρηματοδοτική άποψη στάδια έργων ή σε ομάδες έργων που συνδέονται με μία ορατή στρατηγική και σχηματίζουν ένα συνεκτικό σύνολο και τα οποία συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος και στον τομέα των μεταφορών.

Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να λαμβάνεται προκειμένου να διασφαλίζεται κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των έργων στον τομέα περιβάλλοντος και εκείνων που αφορούν στον τομέα μεταφορών.

Το Ταμείο Συνοχής μπορεί επίσης να χορηγεί ενίσχυση για τη σύνταξη προπαρασκευαστικών μελετών που συνδέονται με τα έργα και τη λήψη μέτρων τεχνικής υποστήριξης συμπεριλαμβανομένων των ενεργειών πληροφόρησης και δημοσιότητας.

Κανένα από τα προτεινόμενα προς ένταξη έργα, δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο Συνοχής και ταυτόχρονα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων – Τμήμα Προσανατολισμού (ΕΓΤΠΕ) ή το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ).

Για την περίοδο 2000 - 2006 ισχύει ο ιδρυτικός κανονισμός του Ταμείου Συνοχής όπως τροποποιήθηκε με τους Κανονισμούς (ΕΚ) 1264 και 1265 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999, ο Κανονισμός 1386/2002 «για θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94 του Συμβουλίου όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου και τη διαδικασία πραγματοποίησης των δημοσιονομικών διορθώσεων σε σχέση με τις ενισχύσεις που χορηγούνται στο πλαίσιο του Ταμείου Συνοχής», ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 16/2003 της Επιτροπής «για τη θέσπιση ειδικών λεπτομερειών εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94 του Συμβουλίου όσον αφορά την επιλεξιμότητα των δαπανών στο πλαίσιο ενεργειών που συγχρηματοδοτούνται από το Ταμείο Συνοχής» και ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 621/2004 της Επιτροπής «σχετικά με τους κανόνες

εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94 του Συμβουλίου όσον αφορά τα μέτρα πληροφόρησης και δημοσιότητας σχετικά με τις δραστηριότητες του Ταμείου Συνοχής».

Αν και ο ιδρυτικός κανονισμός του Ταμείου δεν τροποποιήθηκε ριζικά, τροποποιήθηκαν ορισμένες διατάξεις προκειμένου να ληφθούν υπόψη η εμπειρία από τη διαχείριση της περιόδου 1993 - 1999, η νέα μακροοικονομική κατάσταση (εισαγωγή του ευρώ, πρόοδος της σύγκλισης), η βούληση να ενισχυθούν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, όσο και η ανάγκη απλούστευσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, εξορθολογισμού της παρουσίασης των έργων και ένταξής τους σε μία στρατηγική προσέγγιση σε μεγαλύτερο βαθμό από ότι στο παρελθόν.

Κατά την περίοδο 2000 – 2006, οι διαθέσιμοι πόροι για τη χώρα ανέρχονται σε 3.060 εκ. Ευρώ (τιμές 1999), οι οποίοι λαμβανομένου υπόψη του πληθωριστή, αναμένεται να διαμορφωθούν σε 3.300 εκ. Ευρώ περίπου.

Στη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013, σύμφωνα με το νέο Σχέδιο Γενικού Κανονισμού, το οποίο συζητείται σε επίπεδο Συμβουλίου των Υπουργών της Ε.Ε, τροποποιείται η φιλοσοφία λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής αφού πλέον το Ταμείο συγχρηματοδοτεί έργα / παρεμβάσεις, οι οποίες αποτελούν μέρος πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Ως εκ τούτου οι διαδικασίες προγραμματισμού, σχεδιασμού, υλοποίησης καθώς και διαχείρισης αυτών των έργων ακολουθούν τις διαδικασίες που διέπουν τα επιχειρησιακά προγράμματα, στο πλαίσιο λειτουργίας όλων των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) αναφερόμενες πλέον σε Πρόγραμμα και όχι σε μεμονωμένα έργα.

Για την περίοδο 2007-2013, η χρηματοδότηση που διατίθεται για την περιφερειακή πολιτική πλησιάζει τα 348 δισ. ευρώ: 278 δισ. για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και 70 δισ. για το Ταμείο Συνοχής. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 35% του κοινοτικού προϋπολογισμού και αντιπροσωπεύει το δεύτερο σε μέγεθος κονδύλιο του προϋπολογισμού.

## **4.2. Κοινοτικά προγράμματα χρηματοδότησης έως σήμερα**

Από τον πρώτο κιόλας χρόνο ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι περιφέρειες της χώρας επωφελήθηκαν από σημαντικές εισροές κοινοτικών πόρων.

### 4.2.1. Μ.Ο.Π. και Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1986 -1994)

Σταθμό για τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.) που ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1993 και θεωρούνται από πολλούς ως η αφετηρία άσκησης ουσιαστικής Ευρωπαϊκής Περιφερειακής πολιτικής. Τα Μ.Ο.Π. έθεσαν για πρώτη φορά το στόχο υλοποίησης μίας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης προσπάθειας για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Με τα Μ.Ο.Π. προωθήθηκε η χρηματοδότηση σχεδίων ενταγμένων σε συνολικά περιφερειακά προγράμματα, τα οποία διαμορφώθηκαν και πραγματοποιήθηκαν από τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες.

Στην Ελλάδα καταρτίστηκαν 7 Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδος, Αττικής και τέλος ένα θεματικό,



το Μ.Ο.Π. Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των Μ.Ο.Π. ήταν η περίοδος 1984-1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993.

Η αναπτυξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα από το 1984 μέχρι το 1993 (που καλύπτει τόσο τα ΜΟΠ όσο και το Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) χαρακτηρίστηκε κυρίως από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και διευκόλυνε τη βελτίωση του επιπέδου ζωής στις αγροτικές και περιμετρικές περιοχές. Αναβάθμισε το επαρχιακό δίκτυο μεταφορών και ενίσχυσε τον εκσυγχρονισμό των μικρών γεωργικών επιχειρήσεων και την ίδρυση ξενοδοχείων μικρού και μεσαίου μεγέθους σε πολλές περιοχές.

Η περίοδος αυτή συνέπεσε με ένα σημαντικό ορόσημο για την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το 1988 αποφασίστηκε η ριζική μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων που οδήγησε στον συντονισμό των πολιτικών των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων που μέχρι τότε παρέμεναν ανεξάρτητες. Η μεταρρύθμιση αυτή προέβλεπε σταδιακή αύξηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων μέχρι τον διπλασιασμό τους την περίοδο 1987-1993. Προέβλεπε επίσης ότι η ευθύνη για το προγραμματισμό και για την υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων και προγραμμάτων, που συγχρηματοδοτεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μοιράζεται ανάμεσα στις εθνικές και περιφερειακές αρχές της χώρας και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

#### 4.2.2. Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999)

Η περίοδος 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας που ενισχύουν την εξωστρέφεια της οικονομίας και τη γενικότερη διασύνδεση της χώρας με το εξωτερικό. Χωρίς να εγκαταλείπεται η εφαρμογή μέτρων ισόρροπης ανάπτυξης της χώρας, δόθηκε προτεραιότητα στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσα από ένα ευρύτερο φάσμα δραστηριοτήτων και με κύριο στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και τη δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση καθώς και η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής σε ολόκληρη την χώρα: Οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός), λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Σιδηροδρομικού Δικτύου, μετρό της Αθήνας, ενεργειακά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κ.ο.κ.

Κατά την περίοδο εφαρμογής του Β΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, η βελτίωση των συνθηκών της Ελληνικής οικονομίας και τα μέτρα για την επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και διαρθρωτικών αλλαγών καθώς και η συμβολή του ιδίου του Β΄Κ.Π.Σ., δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μεγαλύτερη απόδοση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας η οποία συνεχίζεται και κατά την περίοδο 2000-2006.

Την εφαρμογή του Β΄Κ.Π.Σ. δυσχέρανε, όμως, μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αφορούσαν τους μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης, οι οποίοι δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν μία αυξημένη κλίμακα παρεμβάσεων. Παράλληλα, όμως, προέκυψαν πολύτιμες εμπειρίες που υπέδειξαν την ανάγκη έντασης της προσπάθειας ώστε να ικανοποιηθούν οι ποιοτικές και ποσοτικές απαιτήσεις αυτής της εμβέλειας παρεμβάσεων.

#### 4.2.3. Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)

Την περίοδο 2000-2006, η Ελλάδα ενισχύεται με σημαντικούς πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής. Οι πόροι αυτοί δημιουργούν τις προϋποθέσεις για υψηλότερη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, οδηγούν σε πραγματική σύγκλιση με τις υπόλοιπες οικονομίες των κρατών μελών και να συμβάλουν στην αντιμετώπιση των βασικών ελλείψεων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, κυρίως στους τομείς των υποδομών, της ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων και της παραγωγικότητας. Η στήριξη που παρέχει στην Ελλάδα η Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποιείται μέσω α) του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης β) των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και γ) του Ταμείου Συνοχής.

Οι συνολικοί χρηματοδοτικοί πόροι του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και του Ταμείου Συνοχής ανέρχονται σε 48,30 δις ευρώ. Η συνολική δημόσια δαπάνη ανέρχεται σε 37,67 δις ευρώ και η εκτιμώμενη ιδιωτική συμμετοχή ανέρχεται σε 10,63 δις ευρώ.

(σε δισεκατομμύρια ευρώ)

	ΚΠΣ 2000 - 2006	Ταμείο Συνοχής	ΣΥΝΟΛΟ
Κοινοτική Συμμετοχή	22,70	3,24	25,94
Εθνική Συμμετοχή	9,72	2,01	11,73
Σύνολο Δημόσιας Δαπάνης	32,42	5,25	37,67
Ενδεικτική Ιδιωτική Συμμετοχή	9,53	1,10	10,63
ΣΥΝΟΛΟ	41,95	6,35	48,30

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών

Παράλληλα σημαντικοί πόροι αντλούνται μέσω των 4 Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, η συνολική δημόσια δαπάνη των οποίων ανέρχεται σε 1,28 δις ευρώ (εκ των οποίων η κοινοτική συμμετοχή είναι 904 εκατ. ευρώ) για την περίοδο 2000-2006.

Για την επίτευξη των στόχων του ΚΠΣ 2000-2006 καταρτίστηκαν και υλοποιούνται 25 Επιχειρησιακά Προγράμματα εκ των οποίων:

- τα 11 είναι Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και αφορούν εθνικές τομεακές πολιτικές
- τα 13 είναι Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), ένα για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της χώρας και στα οποία έχει καταναμεηθεί το 1/3 περίπου των διαθέσιμων πιστώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2000-2006
- και 1 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Τεχνική βοήθεια που στόχο έχει να ενδυναμώσει, να στηρίξει και να βελτιώσει το σύστημα διαχείρισης,

παρακολούθησης και ελέγχου του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγχρηματοδοτούν, εκτός από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Οι τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων για το χρονικό διάστημα 2000 - 2006 είναι : EQUAL (ισότητα στην αγορά εργασίας), LEADER+ (αγροτική ανάπτυξη), URBAN II (αστική ανάπτυξη) και INTERREG III (διασυνοριακή, διακρατική, διαπεριφερειακή συνεργασία).

Το Ταμείο Συνοχής παρέχει συγχρηματοδότηση σε έργα ή ομάδες έργων ή στάδια έργων τα οποία συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων τόσο στον Τομέα "Περιβάλλοντος" όσο και στον Τομέα "Μεταφορές". Ειδικότερα, για τον Τομέα "Περιβάλλον" η χρηματοδοτική στήριξη παρέχεται σε τομείς παρέμβασης όπως ύδρευση με πόσιμο νερό, αποχέτευση και καθαρισμός λυμάτων, διαχείριση στερεών αποβλήτων, πιθανές παρεμβάσεις για αντιπλημμυρική προστασία, προστασία δασικών συστημάτων, περιβαλλοντική αναβάθμιση και φυσική κληρονομιά. Όσον αφορά τον Τομέα "Μεταφορές", το Ταμείο Συνοχής παρέχει χρηματοδοτική στήριξη σε έργα υποδομής κοινού ενδιαφέροντος για την Ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (π.χ. οδικοί άξονες, σιδηροδρομικά έργα, λιμενικά έργα, κλπ.

Η επιτυχία των προγραμμάτων της περιόδου 2000-2006 είναι ουσιαστική, προκειμένου να παγιωθούν στην Ελλάδα τα μέσα μιας αειφόρου ανάπτυξης για όλους.

Η ορθή χρηματοδοτική διαχείριση των διατιθέμενων πόρων και η μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων από την υλοποίηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στη χώρα, αποτελεί θέμα πρώτης προτεραιότητας. Με άξονα την προτεραιότητα αυτή, οι ελληνικές αρχές εφαρμόζουν συστηματικά αυστηρές διαδικασίες διαχείρισης και ελέγχου.

Οι διαδικασίες αυτές εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο κανονισμών και θεσμών με στόχο την εύρυθμη λειτουργία του συνολικού συστήματος διοίκησης των Προγραμμάτων και παραγωγής των έργων.

Τα Προγράμματα του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αφορούν όλο τον Ελληνικό πληθυσμό. Οι δικαιούχοι και οι ωφελούμενοι είναι οι άνεργοι, οι νέοι, οι γυναίκες, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, τα άτομα κοινωνικά ευπαθών ομάδων, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι επιχειρήσεις τους, οι δημόσιες υπηρεσίες και οι οργανισμοί, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις κ.λπ., σε όλους τους τομείς της παραγωγικής και της κοινωνικής δραστηριότητας (Αγροτική ανάπτυξη, Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις, Τουρισμός, Τεχνολογική Έρευνα και Καινοτομία, Κοινωνία της Πληροφορίας, Ενέργεια, Περιβάλλον, Κοινωνικές υποδομές και δημόσια Υγεία, Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες, αστική ανάπτυξη, ανάπτυξη ορεινών και μειονεκτικών περιοχών).

Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι το ΚΠΣ 2000-2006 αποτελεί το σημαντικότερο μέσο για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο και συνάδει σε μεγάλο βαθμό στη συντριπτική πλειοψηφία των στόχων της, με το 63% του διαθέσιμου προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα να χρηματοδοτεί δράσεις που συμβάλλουν άμεσα στη στρατηγική αυτή.

Όπως εμφανίζεται παρακάτω οι συνολικά κατανεμημένοι πόροι του διαρθρωτικού προγράμματος στις επιμέρους προτεραιότητες που έχουν τεθεί για το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ανέρχονται σε 32,41 δις ευρώ σε όρους δημόσιας δαπάνης και με εκτιμώμενο συνολικό κόστος 41,95 δις ευρώ.

#### Κατανεμημένοι Πόροι Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

Άξονας Προτεραιότητας	Δημόσια Δαπάνη	Ιδιωτική Συμμετοχή	Συνολικό Κόστος
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού	4.744.685.251	59.264.451	4.803.949.702
Μεταφορές	8.716.772.598	2.996.495.691	11.713.268.289
Ανταγωνιστικότητα (Μεταποίηση, Τουρισμός, Ενέργεια, Έρευνα & Τεχνολογία)	3.018.451.757	3.032.066.603	6.050.518.360
Αγροτική Ανάπτυξη και Αλιεία	2.366.445.185	1.313.575.951	3.680.021.136
Βελτίωση Ποιότητας Ζωής (Περιβάλλον, Πολιτισμός, Υγεία-Πρόνοια)	1.669.067.878		1.669.067.878
Κοινωνία της Πληροφορίας	2.167.474.859	508.500.000	2.675.974.859
Περιφερειακή Ανάπτυξη	9.620.137.733	1.622.805.056	11.242.942.789
Τεχνική Βοήθεια	114.996.704		114.996.704
<b>Σύνολο</b>	<b>32.418.031.965</b>	<b>9.532.707.752</b>	<b>41.950.739.717</b>

#### 4.2.4. Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2007-2013)- ΕΣΠΑ

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 - 2013 αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013.

Εκπονήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «...εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή και προσδιορίζει το σύνδεσμο μεταξύ των κοινοτικών προτεραιοτήτων αφενός και του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων αφετέρου».

Για τη διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2007-2013 ως εγγράφου προγραμματισμού, αξιοποιήθηκαν εισροές από ένα σημαντικό αριθμό προτάσεων που υπεβλήθησαν στο Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, κατευθύνσεων - πολιτικών επιλογών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και ποσοτικών δεδομένων και μελετών.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2005, με τις οποίες διασφαλίσθηκαν έως το 2013 οι πόροι της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής για τη χώρα, οι νέοι Κανονισμοί των Ταμείων της ΕΕ, καθώς και οι Στρατηγικές

Κατευθυντήριες Γραμμές για την Πολιτική Συνοχής, αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο βασίστηκαν, μεταξύ των άλλων, οι εθνικές αρχές προκειμένου να προσεγγίσουν τις βασικές παραμέτρους του αναπτυξιακού προγραμματισμού και να καταρτίσουν το ΕΣΠΑ.

Επιπλέον, τα κυριότερα έγγραφα της ΕΕ που αναφέρονται στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβώνας και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, ελήφθησαν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των βασικών στρατηγικών επιλογών - προτεραιοτήτων, καθώς συνιστούν κεντρικές μακροπρόθεσμες επιλογές για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις οποίες κλήθηκε να συμβάλει και η αναπτυξιακή πολιτική του νέου ΕΣΠΑ.

Βάσει των ανωτέρω, η στοχοθεσία του ΕΣΠΑ διατυπώθηκε σε 4 επίπεδα:

- στο επίπεδο των στρατηγικών στόχων του ΕΣΠΑ,
- στο επίπεδο των θεματικών (5) και χωρικών (3) προτεραιοτήτων, όπως απαιτείται από το Γενικό Κανονισμό των Ταμείων,
- στο επίπεδο των Γενικών Στόχων (17), στους οποίους αναλύεται κάθε θεματική προτεραιότητα,
- στο επίπεδο των ειδικών στόχων και των κύριων μέσων επίτευξης.

Παράλληλα, η αναπτυξιακή στρατηγική διαμορφώθηκε και με γνώμονα εθνικές πολιτικές που διατυπώνονται σε στρατηγικά έγγραφα όπως η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, η Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, το «Σχέδιο Ανάπτυξης Μεταφορών 2007-2013 και εικοσαετίας», Εθνική Λιμενική Πολιτική, το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 2007-2013 κλπ.

Το πλαίσιο χρηματοδότησης διαμορφώθηκε στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2005 και των προδιαγραφών - περιορισμών των νέων Κανονισμών και προέκυψε με βάση τις αναπτυξιακές ανάγκες ανά τομέα και Περιφέρεια στην επόμενη περίοδο, συνεκτιμώντας τις ανάγκες ολοκλήρωσης των συνεχιζόμενων έργων της προηγούμενης περιόδου και τις απαιτήσεις για δράσεις που εξυπηρετούν τη Στρατηγική της Λισσαβώνας. Βασική επιλογή ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου προς όφελος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Οι βασικές αρχές που διέπουν το πλαίσιο διαχείρισης, παρακολούθησης & ελέγχου των ΕΠ της περιόδου 2007-2013 αποτέλεσαν αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης και αποτυπώθηκαν σε κείμενα θέσεων των συμμετεχόντων φορέων. Συμπληρώθηκαν από τα πορίσματα συστηματικής ανάλυσης των απαιτήσεων των νέων Κανονισμών της ΕΕ (Γραμματεία σχεδιασμού του ΕΣΠΑ, ΜΟΔ ΑΕ, ΔΑ ΚΠΣ/ΕΥΣ) και σχετικής μελέτης που εκπονήθηκε για το ΥΠΟΙΟ με θέμα τη «Βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ του ΚΠΣ 2000 – 2006, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής και στην προσαρμογή αυτών για την περίοδο 2007 – 2013»

Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΣΠΑ 2007–2013 διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με το βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας, ενώ λήφθηκαν υπόψη τα νέα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 (63% του πληθυσμού της χώρας σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης).

Το νέο σχήμα χαρακτηρίζεται από μικρότερο πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 2000-2006, που οδηγεί σε πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης: ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο

2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δεκατέσσερα (14) Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας. Την περίοδο 2007-2013 το σύνολο των υποδομών προσπελασιμότητας θα υλοποιηθεί πλέον στο πλαίσιο ενός τομεακού ΕΠ, ενώ για τους τομείς της υγείας και του πολιτισμού δεν θα υπάρχει πλέον διακριτό ΕΠ και οι σχετικές δράσεις θα υλοποιηθούν από Περιφερειακά και Τομεακά ΕΠ.

### **4.3. Κοινοτικές πρωτοβουλίες 2000-2006**

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. συγχρηματοδοτούν, εκτός από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Οι τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων για το χρονικό διάστημα 2000 - 2006 είναι οι: INTERREG III, LEADER+, URBAN II και EQUAL. Παρακάτω παρουσιάζονται οι τρεις πρώτες, οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν στην ανάπτυξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κοινότητας και επομένως και της χώρας μας.

#### 4.3.1. INTERREG III

Η κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG III (2000-2006) αποσκοπεί στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία ενθαρρύνει την ενοποίηση και την ισόρροπη και αρμονική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού εδάφους. Σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις για τα διαρθρωτικά ταμεία για την περίοδο 2000-2006, το πρόγραμμα INTERREG (που ξεκίνησε το 1990) διατηρείται. Η τρίτη φάση αυτής της κοινοτικής πρωτοβουλίας έρχεται μετά από τα προηγούμενα προγράμματα INTERREG I (1991-1993) και INTERREG II (1994-1999).

Οι στόχοι του INTERREG είναι η ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας και η χορήγηση ενίσχυσης στις περιφέρειες που βρίσκονται κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της ΕΕ για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που απορρέουν από την απομόνωσή τους. Για την περίοδο 2000-2006, το πρόγραμμα INTERREG III αποσκοπεί επίσης στη στήριξη για τη διαπεριφερειακή και διακρατική συνεργασία.

Η συνεργασία στο πλαίσιο του INTERREG III διέπεται από τις παρακάτω αρχές:

- **προγραμματισμός:** οι περιφέρειες ή τα εδάφη που επιθυμούν να συνεργαστούν υποβάλλουν στην Επιτροπή ένα πρόγραμμα κοινοτικής πρωτοβουλίας (ΠΚΠ). Το έγγραφο αυτό καθορίζει την κοινή στρατηγική τους για την ανάπτυξη και υπογραμμίζει την προστιθέμενη αξία των προβλεπόμενων παρεμβάσεων·
- **εταιρική σχέση:** καθιερώνεται μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και των κοινωνικοοικονομικών εταίρων. Ευνοεί την "εκ των κάτω προς τα άνω" (bottom up) ανάπτυξη.

Η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ όμορων εδαφών αποσκοπεί στην ανάπτυξη των οικονομικών και κοινοτικών διασυνοριακών πόλων και κοινών

στρατηγικών για την χωροταξική ανάπτυξη. Ενδεικτικά κάποιοι κατά προτεραιότητα τομείς δράσης είναι οι ακόλουθοι:

- η προώθηση της διασυνοριακής αστικής, αγροτικής και παράκτιας ανάπτυξης·
- η ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), του τουρισμού και των τοπικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη και την απασχόληση

η προστασία του περιβάλλοντος, ενεργειακή απόδοση και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

- η ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων συστημάτων μεταφορών και βελτιωμένη πρόσβαση στην κοινωνία των πληροφοριών·
- η προώθηση του περιβάλλοντος, η ορθή διαχείριση της πολιτιστικής κληρονομιάς και των φυσικών πόρων, ιδίως των υδάτινων·

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000-2006, ο συνολικός προϋπολογισμός του INTERREG III ανέρχεται σε 4,875 δισεκατομμύρια ευρώ που επιβαρύνουν αποκλειστικά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ( ΕΤΠΑ ). Το πρόγραμμα συγχρηματοδοτείται από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Η συμβολή του ΕΤΠΑ ανέρχεται κατ' ανώτατο όριο σε 75% του συνολικού κόστους στις περιφέρειες του στόχου 1 και σε 50% στις άλλες επιλέξιμες περιφέρειες.

Τα κράτη μέλη πρέπει να αφιερώσουν, ενδεικτικά, τουλάχιστον το 50% του συνόλου των κονδυλίων τους στη διασυνοριακή συνεργασία (σκέλος Α). Το σκέλος Α θα λάβει μεταξύ 50% και 80% του συνολικού προϋπολογισμού του INTERREG III, το σκέλος Β μεταξύ 14% και 44% και το σκέλος Γ 6% του συνόλου.

Ο συνολικός προϋπολογισμός για τα μέτρα τεχνικής βοήθειας στο πλαίσιο κάθε προγράμματος αντιπροσωπεύει κατ' ανώτατο όριο 5% της συνολικής συνδρομής του ΕΤΠΑ. Τα μέτρα τεχνικής βοήθειας αφορούν ιδίως τη δημιουργία και την ανάπτυξη κοινών δομών διαχείρισης

Είναι ίσως η πρώτη φορά που δίδεται τόση μεγάλη έμφαση στην υποστήριξη των μικρών επιχειρήσεων εμπορίου και παροχής υπηρεσιών. Αναλυτικά, οι επενδυτικοί άξονες που θα χρηματοδοτηθούν από το INTERREG III κατά τη νέα προγραμματική περίοδο είναι οι ακόλουθοι:

- Επιχειρηματικότητα και ΜΜΕ
- Τουρισμός, πολιτισμός και διασυνοριακό εμπόριο
- Προστασία και κοινή διαχείριση του περιβάλλοντος
- Βελτίωση της πρόσβασης στα μέσα μεταφοράς και τα δίκτυα πληροφόρησης και επικοινωνίας
- Συστήματα διαχείρισης υδάτων, αποβλήτων και ενέργειας
- Κοινή χρήση υποδομών υγείας, πολιτισμού και εκπαίδευσης
- Υποστήριξη συνδέσμων μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών
- Προσπελασιμότητα και έλεγχος των συνόρων

Η επιδότηση διαμορφώνεται σε δύο διαφορετικά ποσοστά. Το 50% το οποίο θα δικαιούνται όλες οι επιλεγμένες επιχειρήσεις της Ρόδου, της Κω, της Καλύμνου, της Καρπάθου και της Λέρου. Επιδοτήσεις ποσοστού 60% θα δικαιούνται όσες επιχειρήσεις έχουν έδρα ένα από τα ακόλουθα νησιά: Σύμη, Τήλος, Χάλκη, Μεγίστη, Ρω, Στρογγύλη, Σαρία, Κάσος, Νίσυρος, Καλόλιμνος, Τέλενδος, Ψέριμος, Αστυπάλαια, Κίναρος, Λέβιθα, Φαρμακονήσι, Λειψοί, Αγαθονήσι, Πάτμος, Αρκοί

και Μάραθος. Μάλιστα, για να υπαχθεί μια επιχείρηση στο πρόγραμμα αρκεί να έχει συμπληρώσει δύο χρόνια λειτουργίας και να απασχολεί από 0 έως 49 άτομα. Σε ό,τι αφορά στις επιλέξιμες δαπάνες υπάρχει μια μεγάλη λίστα δράσεων που μπορούν να επιδοτηθούν (από κτιριακές υποδομές μέχρι λογισμικό υπολογιστών).

#### 4.3.2 Leader +

Η κοινοτική πρωτοβουλία Leader+ εντάσσεται στην ευρωπαϊκή πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη, στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ). Για την περίοδο 2000-2006 αποσκοπεί στη διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε αγροτικές περιοχές με την εφαρμογή καινοτόμων, ολοκληρωμένων και συμμετοχικών στρατηγικών χωροταξικής ανάπτυξης.

Οι αυξανόμενες απαιτήσεις των καταναλωτών, η περιβαλλοντική πίεση, η επιτάχυνση της διάδοσης των νέων τεχνολογιών, η γήρανση του πληθυσμού και η αγροτική έξοδος είναι παράγοντες που επηρεάζουν στις μέρες μας τις αγροτικές περιοχές. Στο πλαίσιο της καινοτόμου πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, ο κοινωνικοοικονομικός ρόλος αυτών των περιοχών αποτελεί αντικείμενο προβληματισμού και οι περιοχές προβαίνουν σε διαρθρωτικές προσαρμογές για να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις εν λόγω σημαντικές προκλήσεις.

Ως σημαντικό στοιχείο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η κοινοτική πολιτική αγροτικής ανάπτυξης δεν περιορίζεται μόνο στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του αγροτικού τομέα. Ενισχύει επίσης την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων και πηγών απασχόλησης. Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες Leader I (1991-1994) και Leader II (1994-1999) λειτούργησαν, επίσης, πειραματικά στο θέμα αυτό επιτρέποντας τον καθορισμό και την εφαρμογή καινοτόμων, ολοκληρωμένων και συμμετοχικών εδαφικών προσεγγίσεων.

Όλοι οι συμμετέχοντες σε αυτό το πείραμα έχουν μία τόσο θετική άποψη για την πρωτοβουλία που η Επιτροπή επιθυμεί να συνεχίσει περαιτέρω την ανάπτυξή της. Για την περίοδο 2000-2006, περιέλαβε το Leader+, τη νέα κοινοτική πρωτοβουλία για την αγροτική ανάπτυξη, στη γενική κανονιστική ρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Ο στόχος της πρωτοβουλίας Leader+ είναι να παροτρύνει τους φορείς των αγροτικών περιοχών να εξετάσουν το δυναμικό ανάπτυξης της περιοχής τους στο πλαίσιο μιας περισσότερο μακροπρόθεσμης προοπτικής. Οι τοπικοί φορείς θέτουν σε εφαρμογή την αρχική στρατηγική που οι ίδιοι ανέπτυξαν. Πειραματίζονται με την εφαρμογή νέων μορφών αξιοποίησης της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, ενίσχυσης του οικονομικού πλαισίου για να συμβάλει στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και βελτίωσης της οργανωτικής ικανότητας της κοινότητας.

Για την περίοδο 2000-2006, ο κοινοτικός προϋπολογισμός της κοινοτικής πρωτοβουλίας Leader+ ανέρχεται σε 2.020 εκατ. ευρώ σε τιμές 1999 που βαρύνουν αποκλειστικά το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), Τμήμα Προσανατολισμού.

Το Leader+ ενισχύει όλα τα μέτρα που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ - Τμήμα Προσανατολισμού, το ΕΤΠΑ και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συγχρηματοδότησης, όλες οι δαπάνες που συνδέονται με τη συμμετοχή σε δίκτυα, την εμπύχωση, πληροφόρηση, διαχείριση, παρακολούθηση, και αξιολόγηση του προγράμματος. Εκτός από τα έργα μικρής κλίμακας, δεν είναι επιλέξιμες για την προκείμενη πρωτοβουλία οι επενδύσεις σε υποδομές, όπως και οι παραγωγικές επενδύσεις, των οποίων το ύψος προϋπολογισμού υπερβαίνει ένα ανώτατο όριο.



Η κοινοτική πρωτοβουλία αρθρώνεται γύρω από τρία σκέλη: 1) στήριξη των ολοκληρωμένων και πιλοτικών στρατηγικών ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών, βάσει μιας προσέγγισης εκ των κάτω προς τα άνω και οριζόντιας εταιρικής σχέσης, 2) στήριξη της συνεργασίας μεταξύ περιοχών και της διακρατικής συνεργασίας και 3) δικτύωση του συνόλου των αγροτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξαρτήτως του αν τυγχάνουν ή όχι στήριξης στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Leader+, καθώς και όλων των φορέων της αγροτικής ανάπτυξης.

Η Επιτροπή προβαίνει σε ενδεικτική κατανομή των κονδυλίων χρηματοδότησης ανά κράτος μέλος (βλ. πίνακα στο τέλος του δελτίου). Σε αυτή τη βάση, τα κράτη μέλη συμβουλευόμαστε τους πιο αντιπροσωπευτικούς εταίρους σε όλα τα σχετικά επίπεδα. Εντός έξι μηνών μετά τη δημοσίευση της παρούσας ανακοίνωσης στην Επίσημη Εφημερίδα, υποβάλουν στην Επιτροπή το πρόγραμμα κοινοτικής πρωτοβουλίας Leader+ (ΠΚΠ). Η Επιτροπή εγκρίνει τα προγράμματα αυτά εντός προθεσμίας πέντε μηνών από την παραλαβή τους και διακόπτει τη συμμετοχή του ΕΓΤΠΕ - Τμήμα Προσανατολισμού.

#### 4.3.3 Urban

Ο στόχος του προγράμματος αυτού είναι ο καθορισμός των κατευθυντηρίων γραμμών της Επιτροπής σχετικά με την οικονομικοκοινωνική ανάπτυξη πόλεων και προαστίων που διέρχονται κρίση, υπέρ αειφόρου αστικής ανάπτυξης.

Πλέον του 80% των Ευρωπαίων πολιτών σήμερα είναι αστοί. Ως κέντρα ανταλλαγών και ανάπτυξης σε επίπεδο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό, οι πόλεις παίζουν ουσιαστικό ρόλο στην Ευρώπη. Σε απόκριση προς το φαινόμενο αυτό, η αστική διάσταση τίθεται ως ένα από τα κεντρικά διακυβεύματα των κοινοτικών πολιτικών.

Δρομολογημένη το 1994, η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN ενθαρρύνει αστικές ζώνες ή συνοικίες σε κρίση να αναπτύξουν καινοτομικούς και ολοκληρωμένους τρόπους δράσης για αστική ανάπτυξη. Στις οικείες ζώνες οι εν λόγω τρόποι δράσης αποφέρουν πλέον τα πρώτα τους αποτελέσματα: η ποιότητα ζωής βελτιώνεται και οι τοπικοί παράγοντες συμφωνούν υπογραμμίζοντας τη σημασία της ολοκληρωμένης προσέγγισης URBAN. Έτσι, κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN υποστήριξε οικονομικά 118 αστικές ζώνες με συνολικό ποσό 900 εκατ. ευρώ προς όφελος 3,2 εκατ. ατόμων.

Μεταξύ 1989 και 1999, οι καινοτομικές δράσεις του Ευρωπαϊκού ταμείου περιφερειακής ανάπτυξης ( ΕΤΠΑ ) συνετέλεσαν θετικά στην καινοτομία στον αστικό χώρο καθώς και στον πειραματισμό νέων μορφών οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης με ενθαρρυντικά αποτελέσματα. Με ποσό 164 εκατ. ευρώ χρηματοδοτήθηκαν 59 πιλοτικά έργα σε πόλεις.

Λαμβανομένων υπόψη των θετικών αυτών εμπειριών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να συνεχίσει προς την ίδια κατεύθυνση. Κατά τρόπο γενικό η Επιτροπή επιθυμεί να αξιοποιηθεί καλύτερα η αστική διάσταση στο σύνολο των κοινοτικών πολιτικών. Ειδικότερα, στη γενική νομοθεσία για τα διαρθρωτικά ταμεία θεσπίζει την URBAN II, νέα κοινοτική πρωτοβουλία αειφόρου αστικής ανάπτυξης. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή χρηματοδοτούν από κοινού την URBAN II.

Η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN II προσδίδει προστιθέμενη αξία όσον αφορά τις παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο των «κύριων αξόνων». Είναι σκόπιμο να υπογραμμισθεί έντονα ο καινοτομικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων οι οποίες, αφού αποτελέσουν το αντικείμενο «έργων βιτρίνας ή επίδειξης», είναι δυνατόν να ενσωματώσουν προοδευτικά τα κύρια προγράμματα. Οι στόχοι της νέας κοινοτικής πρωτοβουλίας είναι η επεξεργασία και η θέση σε

εφαρμογή καινοτομικών στρατηγικών προς όφελος οικονομικοκοινωνικής ανάπτυξης μικρομεσαίων πόλεων ή συνοικιών σε κρίση εντός των μεγάλων αστικών συστημάτων και η ενίσχυση και η ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών σχετικών με την αστική ανάπτυξη και την αειφόρο ανάπτυξης στις οικίες ζώνες.

Τα σημαντικότερα σημεία που εστιάζει η συγκεκριμένη πρωτοβουλία είναι τα εξής:

- ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος, η θέση σε εφαρμογή τοπικών συμφώνων και πρωτοβουλιών για την απασχόληση: ενισχύσεις και υπηρεσίες προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, στο εμπόριο, στους συνεταιρισμούς, στα ασφαλιστικά ταμεία, δημιουργία κέντρων δραστηριοτήτων και μεταφοράς τεχνολογιών, κατάρτιση στις νέες τεχνολογίες, ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος, προστασία του περιβάλλοντος και προσφορά πολιτιστικών, αθλητικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων
- συγκρότηση ολοκληρωμένων συστημάτων δημόσιων μεταφορών αποτελεσματικότερων, αποδοτικών και περιβαλλοντικά φιλικών: ολοκληρωμένες δημόσιες μεταφορές, σχεδιασμένα έξυπνα και ασφαλείς· δημόσιες συνδέσεις μεταφορών προς τις ζώνες συγκέντρωσης δραστηριοτήτων και απασχόλησης· υπηρεσίες τηλεπληροφορικής για την ενημέρωση όσον αφορά τις διαδρομές, τις κρατήσεις και τις πληρωμές, οχήματα καθαρά και χαμηλού ενεργειακού κόστους και μέτρα υπέρ των μετακινήσεων με ποδήλατο.
- *ενέργειες υπέρ του περιβάλλοντος*: μείωση και επεξεργασία απορριμμάτων, ολική ανακύκλωση, συλλογή και επιλεκτική επεξεργασία· ανάλυση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα· αποτελεσματική διαχείριση υδάτων· μείωση ηχητικών οχλήσεων· μείωση κατανάλωσης υδρογονανθράκων, μεταξύ άλλων με τη χρησιμοποίηση ανανεώσιμων ενεργειακών πηγών· κατάρτιση στην περιβαλλοντική διαχείριση και προστασία
- *ανάπτυξη δυνατοτήτων συνδεδεμένων προς τις τεχνολογίες της κοινωνίας των πληροφοριών* με αποδέκτες τους πολίτες και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις: βελτιωμένη πρόσβαση στις υπηρεσίες δημόσιου χαρακτήρα, την κατάρτιση, τα πολιτιστικά θέματα και άλλες υπηρεσίες τηλεπληροφορικής εκ του σύνεγγυς, κατάρτιση και εγκατάσταση τεχνικού εξοπλισμού που δίδει τη δυνατότητα τηλεργασίας, συστήματα πληροφόρησης για τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων και υπηρεσιών υγείας, ενίσχυση στην προσαρμογή προς την αγορά εργασίας και στήριξη στις τοπικές αρχές για τη μεταφορά τεχνογνωσίας και τεχνολογίας

Το θέμα των πόλεων αποτελεί διαρκώς περισσότερο επείγουσα πολιτική προτεραιότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η προσέγγιση URBAN αποδίδει διάφορα διδάγματα για το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτικής: ολοκληρωμένη προσέγγιση, ιδιαίτερη έμφαση σε εδάφη σχετικά περιοριζόμενα, κάποια ευελιξία στην επιλογή εδαφών ανάλογα με τις ανάγκες και τις προτεραιότητες σε εθνικό επίπεδο, απλούστευση και διοικητική ευελιξία, τοπική σύμπραξη.

## ΜΕΡΟΣ 2<sup>ο</sup>

### 5. ΓΝΩΡΙΜΙΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΛΕΙΨΟΥΣ

#### 5.1. Γεωγραφικά και Ιστορικά Στοιχεία

Οι Λειψοί είναι σύμπλεγμα νησιών που βρίσκονται στο ανατολικό Αιγαίο. Η νήσος Λιψός, με έκταση 16 τετραγωνικών χιλιομέτρων, είναι το κύριο και μοναδικό κατοικήσιμο νησί της συστάδας, όπου εδρεύει και ο δήμος και βρίσκεται ανάμεσα στην Πάτμο και τη Λέρο. Σήμερα αριθμεί περί τους επτακόσιους κατοίκους. Οι Λειψοί στο σύνολό τους αποτελούνται από είκοσι τέσσερις βραχονησίδες και έξι βράχους, με σημαντικότερες την Αρεφούσα, τα Ασπρονήσια, το Μακρονήσι, τα Καπαρονήσι, το Πιάτο, το Ψωμά, το Πιλάβι, του Σταυρή, τη Λύρα και την Κουλούρα, συνολικής έκτασης 23 τετραγωνικών χιλιομέτρων.

Η ονομασία των Λειψών είναι αρχαιότατη και υπό τη μορφή «Λειψία» απαντάται σε επιγραφές προχριστιανικών χρόνων. Από τα αρχαιολογικά ευρήματα και τις άλλες πηγές συμπεραίνουμε ότι οι Λειψοί κατοικήθηκαν αρχικά από Δωριείς και μετά τους Ίωνες της Μιλήτου. Στα βυζαντινά χρόνια οι Λειψοί ανήκουν στο Θέμα των Κιβυραιωτών. Ο αυτοκράτορας Αλέξιος Α' ο Κομνηνός με χρυσόβουλλό του δωρίζει την Πάτμο και τους Λειπούς στον όσιο Χριστόδουλο (τέλη 11ου ή αρχές 12ου αιώνα). Στα χρόνια που ακολουθούν οι Λειψοί περιέρχονται στους Φράγκους, στους Ιππότες της Ρόδου, στους Τούρκους και στους Ιταλούς για να ενσωματωθούν το 1948, μαζί με τα υπόλοιπα Δωδεκάνησα, στην Ελλάδα.

Κατά την μυθολογία, οι Λειψοί είναι ταυτισμένοι με την μυθική Ωρυγία, το νησί της θεάς Καλυψούς, όπου κατέφυγε ο Οδυσσέας. Σύμφωνα, με αρχαία γραπτή μνεία που βρέθηκε σε μαρμαρίνη πλάκα του 2ου ή 3ου αιώνα π.Χ., το αρχαίο όνομα του νησιού ήταν « Η Λειψία », ενώ μεταγενέστερες ονομασίες το αναφέρουν σαν: ο Λειψός – ο Λιψός – η Λειψώ και τέλος, η επίσημη Οι Λειψοί. Γύρω στα 1200 π.Χ. έρχονται οι Δωριείς για να εκδιωχθούν σύντομα από τους Ίωνες της Μιλήτου. Το νησί κατοικείται από την εποχή του χαλκού. Εντούτοις, σώζονται αγγεία της Μυκηναϊκής εποχής (1600 – 1100 π.Χ.) και της Γεωμετρικής εποχής (1110 – 800 π.Χ.), που φυλάσσονται στο Λαογραφικό- Εκκλησιαστικό Μουσείο του νησιού. Νοτιοανατολικά του σημερινού οικισμού των Λειψών, στον λόφο εντοπίζονται λείψανα ακροπόλεως.

Λόγω της γεωγραφικής θέσης του, το νησί έγινε μάρτυρας πολλών ναυμαχιών, καθώς κατά τη διάρκεια του Πελοποννησιακού πολέμου (431 – 404 π.Χ.) τα πλοία και των δύο αντιπάλων, αγκυροβολούν συχνά στους φυσικούς και ασφαλείς όρμους του.

Το 1308 μ.Χ., οι Λειψοί καταλαμβάνονται από τους Ιωαννίτες Ιππότες για να υποταχθούν το 1522 μ.Χ. στην Οθωμανική αυτοκρατορία.

Το 1821, οι Λειψιώτες έλαβαν ενεργά μέρος στον αγώνα του Γένους ενάντια στον τουρκικό ζυγό, ενώ το 1824, προσφέρουν καταφύγιο στον εξόριστο Πατριάρχη Αλεξανδρείας, Θεόφιλο αλλά και σε Υδραίους, Σπετσιώτες και Ψαριανούς

Ναυάρχους. Από το νησί των Λειψών ξεκίνησαν ο Ανδρέας Μιαούλης και ο Γεώργιος Σαχτούρης για να αντιμετωπίσουν τον τουρκοαιγυπτιακό στόλο στον κόλπο του Γέροντα, που έληξε με νίκη του ελληνικού στόλου.

Το 1912, περνάει στην Ιταλική κυριαρχία και το 1945 υπάγεται σε προσωρινή Αγγλική διοίκηση για να απελευθερωθεί τελικά και να ενωθεί όπως και τα υπόλοιπα νησιά της Δωδεκανήσου με την Ελλάδα.

Όπως όλα τα νησιά της Δωδεκανήσου, έτσι και οι Λειψοί φαίνεται να κατοικούνται από τα προϊστορικά χρόνια συνεχώς μέχρι σήμερα. Σε διάφορα σημεία του νησιού βρέθηκαν επιγραφές και αγγεία που χρονολογούνται από τους κλασικούς χρόνους.

Η ιστορία των Λειψών είναι αναπόσπαστα δεμένη με την ιστορία των γειτονικών της μεγαλύτερων νησιών και ιδιαίτερα της Πάτμου. Η γειτνίαση με την Πάτμο μας επιτρέπει να υιοθετήσουμε ότι ο χριστιανισμός διαδόθηκε στους Λειψούς ήδη από τον 1ο αιώνα μ.Χ. Σημαντικά είναι τα μνημεία της παλαιοχριστιανικής εποχής, που είναι μια μεγάλη τρίκλιτη βασιλική με ψηφιδωτά δάπεδα και βαπτιστήριο στη θέση "Κουσέλιο", πιθανόν του 5ου αιώνα, και λείψανα τοίχων, αρχιτεκτονικών μελών, ψηφιδωτών δαπέδων στη θέση "Κατσαδιά", εκεί όπου σήμερα βρίσκονται οι ναοί του Αγίου Σπυριδώνος και του Αγίου Παντελεήμονος.

Τέλος αρκετοί ιστορικοί πιστεύουν ότι οι Λειψοί ήταν το νησί της Καλυψούς, της νύμφης που ξελόγιασε τον Οδυσσέα και τον έπεισε να μείνει μαζί της για επτά χρόνια, στον δρόμο του από την Τροία προς την Ιθάκη.

## 5.2. Ο Δήμος Λειψών

Οι Λειψοί αποτελούν Δήμο αν και δεν πληρούν τα πληθυσμιακά κριτήρια, για ιστορικούς και πρακτικούς λόγους. Το νησί, όπως και τα υπόλοιπα των Δωδεκανήσων, ήταν δήμοι όταν παραχωρήθηκαν στην Ελλάδα μετά την Ιταλική κατοχή το 1947 και παρέμειναν έτσι έως και σήμερα. Υπήρξαν βέβαια τα τελευταία χρόνια, με αφορμή την διοικητική μεταρρύθμιση (Καποδίστριας 1), συζητήσεις για επικείμενη αλλαγή όσον αφορά τους νησιωτικούς δήμους, γεγονός που ξεσήκωσε έντονες αντιδράσεις. Αυτό συνέβη καθώς η ιδιαιτερότητα ενός νησιού, δηλαδή το ότι δεν επικοινωνεί μέσω στεριάς με άλλες περιοχές, καθιστά αναγκαίο να διαθέτουν παραπάνω αυτονομία που απολαμβάνουν οι Δήμοι σε σχέση με τις Κοινότητες και διάφορα άλλα προνόμια των Δήμων, ώστε να λειτουργήσει αυτή η «κλειστή» κοινωνία και οικονομία πιο άμεσα και αποτελεσματικά. Αξιοσημείωτο είναι ότι στη βόρεια Ευρώπη τα περισσότερα κράτη που διαθέτουν νησιωτικές περιοχές, τους έχουν παραχωρήσει αρκετά μεγάλη αυτονομία, σε τέτοιο βαθμό που χαρακτηρίζονται ως «νησιά-κυβερνεία». Τα νησιά επίσης επεκτείνουν τα χωρικά ύδατα των χωρών τους, γεγονός πολύ σημαντικό για τη χώρα μας καθώς είναι γνωστή η χρόνια διαμάχη με τη γείτονα χώρα Τουρκία σχετικά με το θέμα αυτό. Είναι λοιπόν σημαντικό για το κράτος οι κοινωνίες των απομακρυσμένων κυρίως νησιών να παραμένουν στον τόπο τους και να παράγουν οικονομία και πολιτισμό, καθώς εάν σταματήσει αυτό και χαρακτηρισθούν ως βράχοι ή βραχονησίδες υπάρχει πιθανότητα μέχρι και να αμφισβητηθεί ότι αποτελούν μέρος της χώρας λόγω του θέματος της υφαλοκρηπίδας.

Ο δήμος υπάγεται διοικητικά στην Νομαρχία Δωδεκανήσου με έδρα στο νησί της Ρόδου, η οποία με τη σειρά της υπάγεται στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου με έδρα την Ερμούπολη της Σύρου.

Ο πληθυσμός του νησιού σήμερα ανέρχεται στους επτακόσιους κατοίκους με αύξηση την τελευταία δεκαετία κατά 40%, που αποτελεί πρωτιά στην Ελλάδα.

Έντονο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός πως μεγάλο μέρος του πληθυσμού αποτελείται από παιδιά, 135 στον αριθμό, αλλά και άτομα νεαρής ηλικίας, που κάνουν τους Λειψούς ένα από τα μέρη με το μικρότερο μέσο όρο ηλικίας στη χώρα. Αυτό σημαίνει πως η διοίκηση του δήμου πήγε ενάντια στο κατεστημένο που επικρατεί τα τελευταία χρόνια και θέλει τους νέους να εγκαταλείπουν τις περιοχές τους στην περιφέρεια και να εγκαθίστανται σε αστικά κέντρα, κυρίως για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους. Βέβαια το επίτευγμα αυτό δεν συνέβη τυχαία, ούτε από τη μια μέρα στην άλλη, καθώς είναι προϊόν στρατηγικού σχεδιασμού, εξαιρετικής διαχείρισης πόρων, και πάνω από όλα ενός οράματος που με τα προαναφερθέντα μπόρεσε να υλοποιηθεί και συνεχίζει να υλοποιείται.

### **Ο Δήμαρχος**

Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην εντυπωσιακή ανάπτυξη του νησιού έχει αναλάβει ο δήμαρχος Λειψών, Μπενέτος Σπύρου, ο οποίος εκλέγεται και προσφέρει στον τόπο του από το πόστο αυτό, τα τελευταία 22 χρόνια.

Γεννημένος στους Λειψούς, μετά τη φοίτησή του στο δημοτικό σχολείο του νησιού, μετακόμισε σε ηλικία 12 ετών στο νησί της Καλύμνου, έτσι ώστε να συνεχίσει να φοιτά στο γυμνάσιο, καθώς εκείνη την εποχή στους Λειψούς δεν υπήρχε. Μετά την ολοκλήρωση της φοίτησής εκεί, επέστρεψε στους Λειψούς και έπειτα αναχώρησε για την Ιταλία όπου και σπούδασε Οικονομικές Επιστήμες. Εκεί πραγματοποιήθηκε και η πρώτη του επαφή με τα κοινά, καθώς επί τρία χρόνια διατέλεσε πρόεδρος των Ελλήνων Φοιτητών της πόλης της Πίζας. Ο ίδιος χαρακτηρίζει καταλυτικά τα χρόνια που πέρασε στο εξωτερικό για τη μετέπειτα πορεία του, που όπως περιγράφει, παρατηρώντας την ανάπτυξη του τόπου όπου διέμενε και συγκρίνοντάς την με αυτήν της χώρας μας, γεννήθηκε μέσα του «ένα μεγάλο γιατί». Πίστεψε πως κάτι ανάλογο μπορεί να συμβεί και στην Ελλάδα, με νέους ανθρώπους να αναλαμβάνουν κομβικά πόστα και να αλλάζουν τα δεδομένα, ενεργοποιώντας νέα μοντέλα ανάπτυξης και αποφάσισε πως μετά το πέρασμα των σπουδών του, επιστρέφοντας στην Ελλάδα θα έκανε και ο ίδιος ο, τι μπορούσε για το σκοπό αυτό.

Πράγματι το 1986 εισήλθε στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης αναλαμβάνοντας με την εκλογή του καθήκοντα δημάρχου. Παρ' ότι πίστευε και πιστεύει πως, όπως συμβαίνει σε αρκετές χώρες της Ευρώπης, τα πολιτικά κόμματα δεν έχουν θέση να αναμιγνύονται στην τοπική αυτοδιοίκηση, έκρινε απαραίτητο και στηρίχθηκε στην πρώτη του προσπάθεια από πολιτικό κόμμα. Κατάφερε όμως να πείσει τους ψηφοφόρους του νησιού, που κατά μεγάλο ποσοστό ήταν υποστηρικτές αντίπαλης πολιτικής παράταξης, πως η μάχη που έπρεπε να δώσουν ήταν κατά του αθηναϊκού συγκεντρωτισμού και υπέρ της περιφερειακής ανάπτυξης και μόνον. Αφότου εξελέγη έκλεισε την πόρτα σε οποιαδήποτε παράταξη και έκτοτε δεν διατηρεί δεσμούς με κάποια εξ' αυτών, όντας έτσι πολιτικά ανεξάρτητος.

Ο κ. Σπύρου ως δήμαρχος Λειψών έχει θητεία μέχρι σήμερα, στους περισσότερους φορείς που σχετίζονται με την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως σε Επαρχιακά και Νομαρχιακά Συμβούλια, Επιτροπές Παρακολούθησης και στο διοικητικό συμβούλιο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.).

## 6. ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑ ΤΩΝ ΛΕΙΨΩΝ

Μετά την εκλογή του, ο νέος δήμαρχος Λειψών, έγινε ο κύριος εκφραστής του οράματος που μοιράζονταν κάποιοι κάτοικοι του νησιού για τον τόπο τους, δηλαδή να εγκαθιδρύνουν σταδιακά στους Λειψούς μια βιώσιμη κοινωνία και οικονομία. Ένα νησί το οποίο δεν θα εγκαταλείπεται από τους κατοίκους του, αλλά που αντιθέτως θα ικανοποιεί όλες τις ανάγκες τους και θα αναπτύσσεται κοινωνικά και οικονομικά, κάτι που η ελληνική περιφέρεια σε μεγάλο ποσοστό δεν καταφέρνει να πραγματοποιήσει. Χαρακτηριστικό στοιχείο είναι πως στο μεγαλύτερο αστικό κέντρο, την Αθήνα, είναι συγκεντρωμένος περίπου ο μισός πληθυσμός της χώρας, γεγονός που δεν συμβαίνει σε κανένα άλλο ευρωπαϊκό κράτος ανάλογης εδαφικής έκτασης, με πολλές αρνητικές επιπτώσεις για την Ελλάδα.

Η επιθυμία όμως και μόνο ποτέ δεν είναι αρκετή, έτσι για την πραγματοποίηση του σκοπού αυτού χρειάστηκε ένας προσεκτικός στρατηγικός σχεδιασμός, δομημένος σε χρονοδιάγραμμα κάποιων ετών για την επιθυμητή ανάπτυξη του νησιού. Το βασικό σκεπτικό ήταν απλό, καθώς οι υπεύθυνοι του νησιού το μόνο που είχαν να κάνουν ήταν να εντοπίσουν κατ' αρχάς τους λόγους που οδηγούσαν τους κατοίκους να το εγκαταλείπουν, δηλαδή ποιες ανάγκες τους αδυνατούσαν να ικανοποιήσουν στο νησί. Έπειτα έπρεπε να βρουν τους κατάλληλους τρόπους ώστε να καλύψουν αυτές τις ανάγκες, βάσει ενός μελετημένου και συμπαγούς στρατηγικού σχεδιασμού, ώστε οι κάτοικοι του νησιού να μην έχουν λόγο να μεταναστεύουν. Φυσικά η υλοποίηση του μοντέλου αυτού ανάπτυξης απείχε πολύ από το να χαρακτηριστεί απλή υπόθεση και χρειάστηκαν το πάθος, η αποφασιστικότητα και η επιμονή των ιθυνόντων του νησιού και του δημάρχου του, για να ξεπεραστούν σημαντικά εμπόδια όπως αυτό της γραφειοκρατίας και να πάρει το όραμά τους σάρκα και οστά. Το μοντέλο ανάπτυξης των Λειψών, που αποτελεί παράδειγμα προς μίμηση, επεκτάθηκε σε τέσσερα βασικά επίπεδα:

### 6.1. Παιδεία

Η παιδεία θεωρείται η βάση κάθε κοινωνίας και η έλλειψη ολοκληρωμένου σχολικού συστήματος από το νησί αποτελούσε για χρόνια μεγάλο του μειονέκτημα. Οι μαθητές του νησιού για πολλές δεκαετίες είχαν τη δυνατότητα να φοιτούν στο δημοτικό σχολείο των Λειψών, από εκεί και έπειτα όμως όσοι επιθυμούσαν να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους, έπρεπε αναγκαστικά να αναζητήσουν αλλού τα ανάλογα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Μετανάστευαν κυρίως σε κοντινά μεγαλύτερα νησιά των Δωδεκανήσων, όπως έπραξε και ο δήμαρχος του νησιού κ. Σπύρου, και πολύ συχνά μαζί με τις οικογένειές τους. Μία οικογένεια δηλαδή Λειψιωτών είχε να πάρει τη δύσκολη απόφαση εάν θα μεταναστεύσει για να παρέχει στα παιδιά της πλήρη μόρφωση ή αν θα παραμείνει στο νησί προσφέροντάς τους ελλιπή. Ειδικά μετά τη δεκαετία του 70' όπου όλο και περισσότεροι Έλληνες επιθυμούσαν να μορφωθούν και να σπουδάσουν στο Πανεπιστήμιο, το πρόβλημα αυτό οξύνθηκε ιδιαίτερα και συνετέλεσε σε μεγάλο βαθμό στη μείωση του πληθυσμού του νησιού.

Η λύση τελικά ήρθε το έτος με τη δημιουργία του Γυμνασίου και Λυκείου Λειψών. Η κατασκευή του ξεκίνησε το έτος 1991 και ολοκληρώθηκε το 1993 όταν και εγκαινιάστηκε. Ήταν έργο ζωτικής σημασίας για το νησί και πρόσφερε τα μέγιστα στην τοπική κοινωνία, καθώς κατασκευάστηκε με τη φιλοσοφία να εξυπηρετεί πολλούς σκοπούς, που όλοι όμως στρέφονται γύρω από την παιδεία και

τον πολιτισμό. Το σχολικό συγκρότημα χαρακτηρίζεται ως «πολλαπλών χρήσεων» και στον ίδιο χώρο λαμβάνουν χώρα συνέδρια και διαφόρων ειδών κοινωνικές και πολιτιστικές εκδηλώσεις. Η έξυπνη αυτή κίνηση διαχείριση του συγκεκριμένου έργου και η πολλαπλότητα της χρήσης του, έδωσε μεγάλη δυναμική στα πολιτιστικά δρώμενα του νησιού. Ξεχωριστά έργα που θα εξυπηρετούσαν τους σκοπούς αυτούς θα ήταν αδύνατο να πραγματοποιηθούν, πράγμα που δείχνει πως ο σχεδιασμός του συγκεκριμένου έργου από τους ανθρώπους των Λειψών ήταν μια προσεγμένη διαδικασία και επετεύχθη όπως αποδείχθηκε, ένα πολύ εύστοχο αποτέλεσμα.

Το έργο αυτό ήταν μεταξύ άλλων, από τα πρώτα που υλοποιήθηκαν στους Λειψούς υπό την ηγεσία του κ. Σπύρου. Χρηματοδοτήθηκε αποκλειστικά με κοινοτικά κονδύλια και πιο συγκεκριμένα από το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης που ήταν εκείνη την εποχή σε εφαρμογή. Μετά τη μελέτη που διεκπεραιώθηκε από τη νομαρχία, το έργο δημοπρατήθηκε σε διαγωνισμό και στοίχισε περί τα 220 εκατομμύρια δραχμές. Φορέας του έργου αυτού ήταν η Νομαρχία Δωδεκανήσου

Το Γυμνάσιο και Λύκειο Λειψών είναι ένα έργο που αξιοποιείται σήμερα από την κοινωνία του νησιού σε πολύ μεγάλο βαθμό. Εκτός από τους 135 μαθητές που στεγάζει, διοργανώνεται εκεί πληθώρα εκδηλώσεων και συνεδρίων. Επίσης λειτουργεί στους Λειψούς ο θεσμός του «ολοήμερου σχολείου» από το 1995 βάσει του ευρωπαϊκού προτύπου, πολύ πριν εφαρμοστεί στην υπόλοιπη χώρα. Αυτό δείχνει πόσο μεγάλη σημασία δόθηκε από τους διοικούντες του νησιού στην παιδεία και τη μόρφωση καθεαυτή και όχι μόνο στο κτίριο που τις στεγάζει, για να παρέχουν έτσι στην επόμενη γενιά του νησιού εκπαίδευση, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

## 6.2. Οικονομία

Η αναζωογόνηση του νησιού δεν θα μπορούσε να συμβεί χωρίς την παρουσία μιας αναπτυσσόμενης και σταθερής τοπικής οικονομίας. Ο στόχος ήταν η αιεφόρος ανάπτυξη, *«η ανάπτυξη που στηρίζεται πάνω στην ιστορία της παραγωγής του τόπου, αποφασίσαμε ότι δεν θα εισάγουμε προϊόντα και θα εξάγουμε υπηρεσίες και ο χρόνος μας δικαιώνει»* όπως τονίζει ο δήμαρχος, κ. Σπύρου. Αυτή είναι και η θέση του νησιού ως προς την «μονόπλευρη» όπως χαρακτηρίζουν τουριστική ανάπτυξη. Η δικαίωση για την επιλογή τους αυτή είναι παραπάνω από εμφανής ειδικά στο διάστημα που γράφεται η παρούσα μελέτη.

Πολλά νησιά της χώρας μας εδώ και χρόνια εναπόθεσαν το μεγαλύτερο βάρος της οικονομίας τους στις τουριστικές υπηρεσίες και πολύ λιγότερο στην παραγωγή αγαθών. Καθώς όμως ο τουρισμός ως βιομηχανία χαρακτηρίζεται από εποχικότητα και αστάθεια, ειδικά την παρούσα εποχή, συμπαρασύρει και το σύνολο των τοπικών οικονομιών που στηρίζονται σε μεγάλο ποσοστό σε αυτόν. Η αντίθετη πολιτική των Λειψών σχετικά με το θέμα αυτό συνοψίζεται εμφaticά στο σύνθημα «Δεν θέλουμε πολίτες ενός, δύο ή τριών μηνών, αλλά κοινωνία 365 ημερών» όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο κ. Σπύρου. Υποστηρίζει την άποψη πως οι εποχικοί κάτοικοι, αυτοί δηλαδή που ασχολούνται αποκλειστικά με τον τουρισμό, δεν μπορούν να παράγουν πολιτισμό και αυτό είναι κάτι που χρειάζεται κάθε κοινωνία για να ευημερήσει.

Για το λόγο αυτό η διοικούντες του νησιού έπεισαν τους κατοίκους να ασχοληθούν περισσότερο με την ντόπια παραγωγή και τα προϊόντα της γης και να δουν τον τουρισμό ως ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, βασισμένο όμως σε αυτά. Εκτός αυτού όμως ο Δήμος Λειψών προσπάθησε με κάποια μέτρα να αποτρέψει τον κίνδυνο της αλόγιστης τουριστικής ανάπτυξης. Απαγορεύτηκε η κατασκευή ξενοδοχειακών μονάδων με χωρητικότητα άνω των εξήντα κλινών και επιπλέον ο

Δήμος προσπαθεί να «παγώσει» αγοραπωλησίες μεγάλων εκτάσεων γης, έως ότου διευθετηθεί το χωροταξικό θέμα του νησιού, δηλαδή ένα ολοκληρωμένο σχέδιο σχετικά με την βέλτιστη χρήση κάθε τετραγωνικού μέτρου του με στόχο την καλύτερη δυνατή εκμετάλλευση του συνόλου των Λειψών για ανάπτυξη και αειφορία. Τα μέτρα αυτά έως τώρα μπορούν να θεωρηθούν επιτυχή, καθώς το νησί χαρακτηρίζεται από ήπια τουριστική ανάπτυξη.

Στον αντίποδα εκτός από το να καθιερώσουν την παραγωγική διαδικασία ως πρώτη προτεραιότητα όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη, ο Δήμος προσέφερε ευκολίες, όπως τη γρήγορη κατασκευή δρόμων και άλλες, σε όσους επιθυμούσαν να ασχοληθούν με τη γη και τα αγαθά της. *«Λέμε στον κόσμο δεν εγκαταλείπεις τη γη, τον πρωτογενή τομέα, αντιθέτως θα αναβαθμίσεις το τουριστικό προϊόν συνεχίζοντας να καλλιεργείς και να παράγεις»* είναι τα ακριβή λόγια του δήμαρχου Λειψών και η τοπική κοινωνία δείχνει να συμμερίζεται έμπρακτα αυτή του την τοποθέτηση. Το βασικό προϊόν που παράγεται στο νησί είναι το εξαιρετικής ποιότητας, όπως αυτό θεωρείται κρασί του. Η παραγωγή του, αποτελούσε παράδοση πολλών ετών που όμως εγκαταλείφθηκε στα χρόνια μετά τον πόλεμο. Συγκεκριμένα στους Λειπούς παράγονταν μέχρι και 500 τόνοι κρασιού, ενώ κατά τη διάρκεια της ιταλικής κατοχής, πήγαινε κατευθείαν στο Βατικανό, σαν «άναμμα» για τη Θεία Μετάληψη. Τα τελευταία 20 χρόνια όμως ο θεσμός αυτός αναβίωσε και πλέον καλλιεργούνται στο νησί περίπου 15.000 κλήματα, με τους Λειπούς να γίνονται μέλος της Ένωσης Οινοποιητικών Πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Resevil». *«Δεν θα μπορούσαμε να μιλάμε τώρα για αειφόρο ανάπτυξη χωρίς τους αμπελώνες μας και το εξαιρετικό κρασί που παράγουν»* υποστηρίζει ο κ. Σπύρου και καθιστά το κρασί ως ναυαρχίδα της τοπικής παραγωγής. Επιπλέον έχει καθιερωθεί στο νησί η Γιορτή Κρασιού η οποία λαμβάνει χώρα κάθε χρόνο στις 10 Αυγούστου και διαρκεί τρεις μέρες. Είναι ένα από τα σημαντικότερα πολιτιστικά γεγονότα του νησιού και διοργανώνεται με μεγάλη επιτυχία τα τελευταία χρόνια, προσελκύνοντας πλήθος κόσμου. Η Γιορτή Κρασιού πραγματοποιείται τα τελευταία χρόνια με τη χρηματοδότηση του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης LEADER, που αντιπροσωπεύει την κοινή γεωργική πολιτική της κοινότητας. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την μεγαλύτερη δυνατή εκμετάλλευση κάθε πόρου που δικαιούται το νησί και προέρχεται από την Ε.Ε..

Η απάντηση των Λειψών στη καθιερωμένη, μονόπλευρη τουριστική ανάπτυξη άλλων νησιών δεν θα μπορούσε να είναι μια επίσης μονόπλευρη οικονομική ανάπτυξη δομημένη γύρω από ένα και μόνο προϊόν. Εκτός από το κρασί καλλιεργείται πληθώρα άλλων προϊόντων Λειπούς, όπως ελιές για παράδειγμα, που προορίζονται κυρίως για ιδιοκατανάλωση. Επίσης στο νησί υπάρχει έντονη κτηνοτροφική και αλιευτική δραστηριότητα.

Ο τουρισμός φυσικά είναι τομέας που η ανάπτυξή του αφορά τους Λειπούς. Δεν είναι όμως το κυρίαρχο μέλημα της διοίκησης και των κατοίκων, που θέλουν να προσδώσουν στον τουρισμό ένα συμπληρωματικό ρόλο και να στηρίξουν την ανάπτυξή του πάνω στην παραγωγή και την οικονομία. Όπως εξηγεί και ο δήμαρχος κ. Σπύρου η προσέγγιση αυτή, βοηθά στην προσφορά πιο ποιοτικού τουρισμού στους επισκέπτες του νησιού : *«Θα ανέβει το τουριστικό προϊόν εάν το στηρίζεις πάνω στην ντόπια παραγωγή και την παράδοση. Ο επισκέπτης σήμερα θέλει να γνωρίσει τον τόπο, την ιστορία του, τη γαστρονομία του, τα προϊόντα του, και όχι απλά να χαρεί τον ήλιο και τη θάλασσα, που έτσι κι αλλιώς υπάρχουν σε πολλά μέρη ανά τον κόσμο..»*. Με λίγα λόγια στόχος ήταν οικονομία να οικοδομηθεί με θεμέλιο την παραγωγή αγαθών και την καλλιέργεια και τον τουρισμό να αναπτύσσεται ως επακόλουθο αυτών.

Οι Λειψοί, μένοντας πιστοί στην αρχή τους να μην θεωρούν τον τουρισμό βασική πηγή εισόδων, δημιουργώντας έτσι μία κοινωνία σταθερή και μόνιμη, θα μπορούσαν να αναπτύξουν μία άλλη μορφή τουρισμού που να ταιριάζει



στις ανάγκες του νησιού. Ο εναλλακτικός τουρισμός εκτός από τη συμβολική έννοια που έχει αποκτήσει ως μορφή τουρισμού, της οποίας τα κύρια χαρακτηριστικά είναι η αναζήτηση της αυθεντικότητας και της επαφής με τη φύση, η άρνηση των απρόσωπων τουριστικών πακέτων, η αποφυγή των κοσμικών παραλίων ή ο συνδυασμός των διακοπών με την προσφορά εθελοντικής εργασίας, αναφέρεται σε κάθε ειδική μορφή τουρισμού, η οποία προσελκύει τουρίστες με ειδικά ενδιαφέροντα, συμβάλλει στην προστασία του περιβάλλοντος και την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και τέλος προσφέρει λύσεις σε προβλήματα της τουριστικής εποχικότητας. Οι εναλλακτικές μορφές τουρισμού είναι πάρα πολλές σε αριθμό και φυσικά θα ήταν αδύνατον να αναπτυχθούν όλες στα πλαίσια αυτού του αφιερώματος. Ωστόσο, ενημερωτικά αναφέρονται ορισμένες από τις κυρίες μορφές εναλλακτικού τουρισμού όπως: αγροτουρισμός, συνεδριακός τουρισμός, ορειβατικός και ο περιπατητικός τουρισμός, εκπαιδευτικός-πολιτιστικός τουρισμός, τουρισμός υγείας, αθλητικός τουρισμός, χειμερινός τουρισμός, παράκτιος, παραλίμνιος, παραποτάμιος, θαλάσσιος τουρισμός και ο τουρισμός των υγροβιότοπων, θρησκευτικός τουρισμός. Είναι φανερό ότι αυτού του είδους ο τουρισμός μπορεί να συμβάλλει, κατά κύριο λόγο, στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των Λειψών, χωρίς να αλλοιώνει στο ελάχιστο την κοινωνία του νησιού και τους στόχους του για ομαλή ανάπτυξη, αποφεύγοντας τα σοβαρά μειονεκτήματα που έχει ο εποχικός και πολλές φορές χαμηλού επιπέδου τουρισμός.

Η αειφόρος ανάπτυξη και η βιώσιμη οικονομία του νησιού δείχνει να είναι μια κερδισμένη μάχη για τους Λειψούς. Η επιλογή του τουρισμού ως συμπληρωματικού μέσου ανάπτυξης και όχι ως πρωταρχικού, έφερε το αποτέλεσμα της αναπτυσσόμενης κοινωνίας και οικονομίας των 700 μόνιμων κατοίκων και της μηδενικής ανεργίας, επίτευγμα που μοιάζει εξωπραγματικό για ένα μικρονήσι του νοτίου Αιγαίου. Είναι παράδειγμα όμως για όλη την ελληνική περιφέρεια, το πώς η σωστή ηγεσία στην αυτοδιοίκηση μπορεί να ανατρέψει τα σημερινά κατεστημένα.

### **6.3. Έργα Υποδομής**

Το σημαντικότερο και παράλληλα δυσκολότερο επίπεδο του σχεδίου ανάπτυξης των Λειψών ήταν η κατασκευή των έργων υποδομής. Χωρίς αυτά είναι σίγουρο πως δεν θα μιλούσαμε σήμερα για την ευημερία του νησιού, καθώς δεν υπήρχε σε καμία περίπτωση πριν 20 χρόνια η υποδομή, για να στηρίξει μια κοινωνία 700 ατόμων. Η σημερινή άρτια υποδομή του νησιού δεν έχει ουδεμία σχέση με αυτήν που υπήρχε εκεί είκοσι χρόνια πριν και η εντυπωσιακή αυτή διαφορά δεν θα ήταν δυνατό να επιτευχθεί δίχως τους πόρους από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απορρόφηση των Λειψών σε κοινοτικά κονδύλια είναι εξαιρετικά υψηλή, σε ποσοστό που αγγίζει το 95%, περισσότερο από κάθε άλλο μέρος της χώρας. Η εκμετάλλευση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης από το νησί και τα υψηλά επίπεδα απορρόφησης συνέβησαν από το ξεκίνημα κιόλας των Κοινοτικών Πλαισίων, κοντά στις αρχές της δεκαετίας του '90, που σημαίνει πως η βέλτιστη δυνατή χρήση τους είναι πολιτική του νησιού για πολλά χρόνια.

- Αποχετευτικό Σύστημα / Οδοποιία / Λιμενικά Έργα

Οι τρεις αυτές κατηγορίες έργων ήταν η προτεραιότητα καθώς αποτελούν και τη βασική υποδομή ενός νησιού. Όπως προαναφέρθηκε όταν ο εν ενεργεία δήμαρχος

κ. Σπύρου ανέλαβε καθήκοντα η βασική υποδομή των Λειψών δεν ήταν αρκετά ανεπτυγμένη ώστε να προσφέρει το βιοτικό επίπεδο που επιθυμούσε η διοίκηση του νησιού για τους κατοίκους του. Από την αρχή λοιπόν, στα τέλη της δεκαετίας του '80 και αρχές του '90, δόθηκε προτεραιότητα στην εξάπλωση του αποχετευτικού συστήματος που ήδη υπήρχε, αλλά σε πολύ περιορισμένη έκταση, στην βελτίωση και ανάπτυξη των δρόμων και ασφαλτόστρωση και στη δημιουργία ενός άρτιου λιμένα. Όλα τα παραπάνω έργα αναπτύχθηκαν σταδιακά και σε βάθος χρόνου, αποκλειστικά με χρήση κοινοτικών πόρων και από τα προγράμματα που ήταν σε εφαρμογή την κάθε χρονική περίοδο.

Τα αποχετευτικά έργα ξεκίνησαν το 1989 και τότε ο βασικός οικισμός καλυπτόταν από το τότε δίκτυο σε ποσοστό όχι μεγαλύτερο από 50%. Μετά από μια πολυετή διαδικασία κατά το έτος 2006, η σταδιακή ανάπτυξη του αποχετευτικού δικτύου του οικισμού ολοκληρώθηκε με το ποσοστό κάλυψης να φτάνει το 100%. Όλη η διαδικασία αυτή από το ξεκίνημα μέχρι το τέλος της τροφοδοτήθηκε από τα προγράμματα χρηματοδότησης της Ε.Ε., με το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης να εφοδιάζει με πόρους τα τελευταία στάδια του μεγάλου, σε διάρκεια και κόστος, έργου.

Περίπου την ίδια εποχή που ξεκίνησε η επέκταση του αποχετευτικού δικτύου, το ίδιο συνέβη και με αυτή του οδικού. Οι δρόμοι του βασικού οικισμού ασφαλτοστρώθηκαν πλήρως, όπως και πολλοί ακόμη δρόμοι που τον συνδέουν με τα βασικότερα σημεία ενδιαφέροντος του νησιού, όπως τις πολλές εκκλησίες αλλά και τις περισσότερες από τις ακτές. Και η επέκταση του οδικού δικτύου χρηματοδοτήθηκε πλήρως από κοινοτικά κονδύλια σε όλα τα στάδιά της. Με την εξάπλωση και τη βελτίωση του οδικού δικτύου, μπήκε σε εφαρμογή και το σχέδιο για δημοτική συγκοινωνία. Σήμερα υπάρχει ένα μικρό συγκοινωνιακό δίκτυο λεωφορείων που ενώνει τα περισσότερα μέρη του νησιού μεταξύ τους, κάνοντας τη μετακίνηση των κατοίκων ευκολότερη, περιορίζοντας την ανάγκη τους να χρησιμοποιούν για όλες τις μετακινήσεις τους τα δικά τους οχήματα. Λειτουργεί όμως ιδιαίτερα ευεργετικά και για τον επισκέπτη του νησιού καθώς συνδέει όλα τα μέρη που παρουσιάζουν τουριστικό ενδιαφέρον και ιδιαίτερα τις παραλίες και έτσι δεν είναι απαραίτητο να διαθέτει μέσο μεταφοράς. Το μικρό συγκοινωνιακό δίκτυο εκτός του ότι διευκολύνει τις μετακινήσεις επισκεπτών και κατοίκων, δρα και θετικά για το περιβάλλον. Με τον τρόπο αυτό η κατασκευή δρόμων σε όλη την έκταση του νησιού έφερε διπλό αποτέλεσμα και βελτίωσε σημαντικά την ποιότητα ζωής των κατοίκων του νησιού.

Το λιμάνι αποτελεί την «καρδιά» του κάθε νησιού. Είναι το μέρος από όπου το νησί συγκοινωνεί με τον υπόλοιπο κόσμο. Κρίθηκε λοιπόν απαραίτητο από τη διοίκηση των Λειψών, να κατασκευασθεί ένας λιμένας που θα εξυπηρετούσε τις ανάγκες του νησιού καλύτερα από τον ήδη υπάρχοντα. Από το 1995 μπήκε σε εφαρμογή ένα πλάνο κατασκευής λιμενικών έργων, που εκτείνεται σε πέντε φάσεις. Οι τρεις πρώτες έχουν πλέον ολοκληρωθεί και απομένουν οι δύο τελευταίες ώστε πραγματοποιηθεί το έργο στο σύνολό του. Οι φάσεις του έργου που περατώθηκαν έως τώρα στοίχισαν περί τα 6 εκατομμύρια Ευρώ, ποσό που εκταμιεύτηκε από τα ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνοντας την πρωτιά στους Λειψούς όσον αφορά στο κατά κεφαλήν κόστος για λιμενικά έργα ανάμεσα σε όλες τις παράκτιες και νησιωτικές περιοχές της χώρας.

- Έργα για το Περιβάλλον

Παράλληλα με τα βασικά και απαραίτητα έργα υποδομής, ο Δήμος Λειψών, επιχείρησε να εξασφαλίσει στους κατοίκους του νησιού ένα υγιές και ευχάριστο περιβάλλον. Η προσπάθεια αυτή της διαχείρισης περιβάλλοντος ήταν μια πολυεπίπεδη διαδικασία, που περιελάμβανε πλήθος έργων και δραστηριοτήτων όπως βιολογικό καθαρισμό και σύστημα διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων.

Το ξεκίνημα έγινε με την έναρξη λειτουργίας του **βιολογικού καθαρισμού** κατά το έτος 1993. Θεωρείται σπουδαίο για ένα νησί επτακοσίων κατοίκων να διαθέτει δικό της βιολογικό καθαρισμό και όπως εξομολογείται ο δήμαρχος, «*άρπαξα τη χρηματοδότηση του βιολογικού από ένα πρόγραμμα της Ε.Ε. που πέρασε σαν κομμάτι από τη χώρα μας*». Το πρόγραμμα αυτό ήταν μια κοινοτική πρωτοβουλία της Κοινότητας και εφαρμόστηκε από το '90 έως το '93 με το όνομα ENVIREG και αφορούσε έργα για το περιβάλλον. Υπήρξε σκέψη από την Ευρωπαϊκή Ένωση για επέκταση του προγράμματος και εφαρμογή του ENVIREG 2, αλλά αυτή εγκαταλείφθηκε και οι πόροι που προορίζονταν γι' αυτό ενσωματώθηκαν στα Κοινοτικά Πλαίσια. Η γρήγορη δραστηριοποίηση του δημάρχου στην περίπτωση αυτή ήταν ιδιαίτερα ευεργετική για τους Λειψούς, στο λιμάνι των οποίων τα νερά είναι καθαρά και προσφέρονται για αλιεία, ακόμη και για κολύμπι.

Το περιβαλλοντολογικό έργο που ακολούθησε ήταν ο **χώρος υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ)**, ένα εγχείρημα πολύ σημαντικό για τη σωστή διαχείριση αποβλήτων του νησιού. Η Υγειονομική Ταφή είναι η μέθοδος της ελεγχόμενης και οργανωμένης διάθεσης των αποβλήτων στο έδαφος. Οι ΧΥΤΑ δεν θα πρέπει να συγχέονται με τις υπάρχουσες χωματερές όπου δεν υπάρχει κατάλληλη υποδομή και η απόρριψη των αποβλήτων είναι συχνά ανεξέλεγκτη. Οι εγκαταστάσεις της υγειονομικής ταφής, κάνουν τέτοια επεξεργασία ώστε τίποτα από τα απορρίμματα που συγκεντρώνονται εκεί δεν πετάγεται. Πρώτα απ' όλα γίνεται διαλογή και ένα μεγάλο ποσοστό από αυτά όπως γυαλί, χαρτί, μέταλλα, προορίζονται για ανακύκλωση. Άλλα υλικά συμπιέζονται και χάνουν το μεγαλύτερο μέρος από τον όγκο τους και αφού ολοκληρωθεί η επεξεργασία τους γίνονται λίπασμα. Το ίδιο συμβαίνει και με τα υγρά που στραγγίζονται από την συμπίεση των απορριμμάτων. Κανένα από τα υγρά απόβλητα δεν καταλήγει στη γη, γιατί στους ΧΥΤΑ προβλέπεται ένα απόλυτα στεγανό σύστημα συγκέντρωσης του 100% των υγρών. Το έργο αυτό όπως και όλα τα προηγούμενα χρηματοδοτήθηκε αποκλειστικά από πόρους προερχόμενους από την Ε. Ε. και λειτουργεί με επιτυχία στους Λειψούς από τα μέσα της δεκαετίας του '90.

Σήμερα, ο διαχωρισμός των αποβλήτων γίνεται στην «πηγή», δηλαδή στα νοικοκυριά και μόνο τα οργανικά απορρίμματα καταλήγουν στον ΧΥΤΑ. Τα υπόλοιπα ανακυκλώσιμα, όπως αλουμίνιο και γυαλί, συγκεντρώνονται και παραχωρούνται στην Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης με τη σχετική σύμβαση να προβλέπει πως η μεταφορά των ανακυκλώσιμων από το νησί στην μονάδα της ανακύκλωσης θα γίνεται με έξοδα της ίδιας της εταιρείας.

Το σύστημα διαχείρισης αποβλήτων ολοκληρώνεται με έναν καινοτομικό τρόπο για την εποχή του, τις **λαγκούνες**. Οι λαγκούνες εξυπηρετούν στην εκμετάλλευση κυρίως των βιολογικών αποβλήτων. Είναι ρηχές τεχνητές λίμνες, στις οποίες τοποθετούνται τα απόβλητα και έπειτα παραμένουν εκεί μέχρι ο ήλιος κι ο αέρας να τα αποσυνθέσουν και να τα μετατρέψουν σε νερό κατά ένα μεγάλο ποσοστό, που θα το καταστήσει κατάλληλο για ενίσχυση του υδροφόρου ορίζοντα και άρδευση με χρήση στη γεωργική παραγωγή. Οι λαγκούνες έχουν μικρό βάθος, μέχρι 1,5 μέτρο, έτσι ώστε οι ακτίνες του ηλίου να καταφέρουν να φτάσουν μέχρι τον πυθμένα τους. Η λύση αυτή ήταν η καταλληλότερη για το νησί, καθώς αποτελεί μια

μικρή κοινότητα ανθρώπων που δεν παράγει βεβαρημένα απόβλητα, δηλαδή βιομηχανικά, και μπορούν αυτά να διαλυθούν με τον πιο φυσικό τρόπο, δηλαδή με τις υπεριώδεις ακτίνες του ηλίου και το οξυγόνο. Το έργο αυτό έγινε σε συνεργασία με επιστήμονες του περιβαλλοντολογικού κλάδου και σχετικής ομάδας από το Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Οι λαγκούνες ολοκληρώθηκαν και άρχισαν να λειτουργούν το 1994 παρά τα προβλήματα που και τις καθυστερήσεις που προέκυψαν από επιτροπές και φορείς του κράτους. Το γεγονός που παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον είναι πως στην περίπτωση του έργου αυτού, ο φάκελος στάλθηκε στις Βρυξέλλες και λόγω της καινοτομίας που επέδειξε εγκρίθηκε απ' ευθείας από την Κομισιόν χωρίς την μεσολάβηση του ελληνικού κράτους. «Τότε στις αρχές πολλά μπορούσαν να γίνουν» αφηγείται ο κ. Σπύρου, όμως παρά την εξασφάλιση της χρηματοδότησης και την έγκριση της Ε.Ε., έπρεπε το έργο να εγκριθεί και από τις επιτροπές του κράτους.

Η σειρά αυτή των έργων συμπληρώνεται από ένα ακόμη έργο για την ενίσχυση του υδροφόρου ορίζοντα, τη **λιμνοδεξαμενή**. Η λειτουργία του έργου αυτού αφορούσε στη συγκέντρωση του βρόχινου νερού σε μια τεχνητή λίμνη/δεξαμενή και τη χρήση του για γεωργικούς σκοπούς. Πιο συγκεκριμένα, μέσω υπόγειων σωληνώσεων, το νερό διοχετεύεται στα χωράφια του νησιού και ποτίζει τις τοπικές καλλιέργειες. Ένα έργο με μεγάλη οικονομική και περιβαλλοντολογική σημασία, καθώς οι παραγωγοί μπορούν να ποτίζουν όλο το χρόνο τα σπαρτά τους όποτε αυτοί το επιθυμούν χρησιμοποιώντας το ήδη διαθέσιμο νερό της βροχής, χωρίς να περιμένουν πότε θα βρέξει. «Όταν έχεις μια οργανωμένη και εκτεταμένη άρδευση που συνδέεται με την παραγωγή, μπορείς να αλλάξεις ολόκληρη τη φυσιογνωμία ενός τόπου» είναι τα λόγια του δημάρχου Λειψών που επισημαίνει τη σημαντικότητα της ενίσχυσης του υδροφόρου ορίζοντα σε έναν τόπο. Η λιμνοδεξαμενή των Λειψών ολοκληρώθηκε και αυτή με ευρωπαϊκά κονδύλια, όμως δεν κατάφερε να λειτουργήσει έως σήμερα σύμφωνα με τις δυνατότητές της. Κατά την κατασκευή της δεν έγιναν σωστά κάποιοι υπολογισμοί όπως για παράδειγμα σχετικά με τα βροχομετρικά στοιχεία του νησιού καθώς δεν έγιναν μετρήσεις στο νησί και κατασκευάστηκε βάσει αυτών της Κώ, που όπως αποδείχθηκε διέφεραν αρκετά. Το αποτέλεσμα ήταν η δεξαμενή να μη γεμίζει αρκετά και να χρειάζονται συμπληρωματικά έργα για τη διόρθωσή της. Τα έργα αυτά, την περάτωση των οποίων έχει αναλάβει η νομαρχία, δεν έχουν ακόμη πραγματοποιηθεί και ακολουθείται μια χρονοβόρος διαδικασία με την ημερομηνία έναρξης των εργασιών ακόμη άγνωστη.

#### **6.4. Υγεία**

Ένα βασικότατο πρόβλημα των Λειψών, αλλά και γενικότερα πολλών περιοχών της περιφέρειας, ήταν η ανεπαρκής ιατρική κάλυψη που πρόσφεραν στους κατοίκους τους. Στο νησί υπήρχε ιατρείο, αλλά όχι κάτι περισσότερο και ελικοδρόμιο που χρησίμευε για τη διακομιδή ασθενών σε κοντινά νοσοκομεία των Δωδεκανήσων, όποτε αυτό ήταν απαραίτητο. Η ανάγκη δημιουργίας κάποιου μικρού ιδρύματος ήταν μονόδρομος για τους ανθρώπους του νησιού.

Η λύση ήρθε με τη δημιουργία του Πολυδύναμου Κέντρου Υγείας Λειψών το 2009, ενός πλήρως εξοπλισμένου ιατρείου, που έχει τη δυνατότητα να εξυπηρετήσει την πλειοψηφία των περιστατικών που μπορεί να προκύψουν στους κατοίκους των Λειψών. Η χρηματοδότηση του έργου αυτού, που είχε ως φορέα του τη Νομαρχία Δωδεκανήσου και κόστισε κάτι λιγότερο από δύο εκατομμύρια Ευρώ, προήλθε όπως και τα υπόλοιπα έργα από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

Όπως γίνεται αντιληπτό από την παρουσίαση του σχεδίου ανάπτυξης, ήταν αναγκαίο να σημειωθεί δραστηριότητα σε όλους τους παραπάνω τομείς παράλληλα. Τα έργα υποδομής για παράδειγμα από μόνα τους δε θα μπορούσαν να συμβάλουν στη γενικότερη ανάπτυξη του τόπου, εάν δεν γίνονταν κινήσεις για την εγκαθίδρυση μιας βιώσιμης οικονομίας· όπως και δε θα μπορούσε να υπάρχει εύρωστη οικονομία σε βάθος χρόνου χωρίς να προσφέρεται στους κατοίκους άρτια παιδεία. Για το λόγο αυτό ο σχεδιασμός χαρακτηρίζεται ολοκληρωμένος και επιτυχής καθώς επεκτάθηκε ισομερώς σε όλους τους τομείς που ήταν απαραίτητο και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους. Είναι ένας συνδυασμός δημοσίων έργων υποδομής και ανάπτυξης, προσπαθειών ενεργοποίησης της κοινωνίας και της οικονομίας με μέτρα και νομοθεσία στους κατοίκους, από ανθρώπους όπως ο δήμαρχος Λειψών, που ενδιαφέρονται πραγματικά για τον τόπο και την εξέλιξή του.

Φυσικά ο ρόλος της Ευρωπαϊκής ένωσης είναι προφανές πως έχει τεράστια βαρύτητα, καθώς ένα μικρό νησί μόλις επτακοσίων κατοίκων, έχει καταφέρει να απορροφήσει πόρους συνολικού όγκου άνω των δεκαπέντε εκατομμυρίων ευρώ σε σημερινές τιμές, βάσει υπολογισμών του δημάρχου του. Κι εδώ όμως υπάρχει αλληλεπίδραση παραγόντων, επειδή αν αυτοί οι πόροι δε χρησιμοποιούνταν με σύνεση και δε μεταφράζονταν σε έργα στρατηγικά σχεδιασμένα, αλληλένδετα, με παράλληλη ενδυνάμωση της τοπικής οικονομίας και με μοναδικό σκοπό την ανάπτυξη του νησιού, ο ίδιος όγκος χρημάτων δε θα είχε τα σημερινά αποτελέσματα στο νησί των Λειψών.

Το μοντέλο ανάπτυξης του νησιού δεν έχει μόνο παρελθόν και παρόν, αλλά και μέλλον. Όπως και σε κάθε όραμα έτσι και σε αυτό της ανάπτυξης και βιωσιμότητας του νησιού, οι άνθρωποι του κοιτάνε μπροστά χωρίς να στέκονται και να αναπαύονται στα κεκτημένα. Υπάρχει σχεδιασμός και κινούνται διαδικασίες την περίοδο που συγγράφεται το παρόν, σχετικά με τη δημιουργία εγκαταστάσεων για την εκμετάλλευση εναλλακτικών πηγών ενέργειας. Η ανάγκη και η τάση των τελευταίων ετών για «πράσινη» ενέργεια, όπως αποκαλείται, μπορεί να βρει εφαρμογή στο νησί των Λειψών, με τη μορφή της αιολικής και ηλιακής ενέργειας. Η κατασκευή αιολικού και ηλιακού πάρκου έτσι ώστε να καλύπτεται σημαντικό μέρος των ενεργειακών αναγκών του νησιού έχει ήδη δρομολογηθεί. Συνέχεια επίσης θα δοθεί στα λιμενικά έργα που μέχρι τώρα έχουν στοιχίσει περίπου έξι εκατομμύρια ευρώ, αλλά τα τελευταία στάδια του κατασκευής του λιμένα δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί.

Άλλο ένα σημαντικό έργο που βρίσκεται πολύ κοντά στην υλοποίησή του είναι το Πολιτιστικό Κέντρο Μόρφωσης των Λειψών. Το κέντρο αυτό σε συμφωνία με την πολιτική της πολυχρηστικότητας και ανταποδοτικότητας των έργων, του δημάρχου, όπου αυτό είναι δυνατό, θα λειτουργεί ως κινηματοθέατρο και ως συνεδριακός χώρος. «Αν μπορούμε να φιλοξενούμε πέντε με έξι μικρά συνέδρια κάθε χειμώνα, αναζωογονείται και κινείται αυτή η μικρή οικονομία» είναι τα χαρακτηριστικά λόγια του κ. Σπύρου σχετικά με το θέμα. Εκεί θα έχουν το χώρο τους και οι διάφορες πολιτιστικές ομάδες του νησιού, όπως η φιλαρμονική ορχήστρα.

## **6.5. Εμπόδια στο Δρόμο της Ανάπτυξης**

Η ανάπτυξη του νησιού βάσει του μοντέλου που παρουσιάστηκε παραπάνω, ήταν μια διαδικασία δύσκολη σε πολλά της σημεία, με αρκετά εμπόδια στην πορεία που την κατέστησαν επίπονη και χρονοβόρο. Τα εμπόδια αυτά μπορούν να χωριστούν σε δύο κατηγορίες: αυτά που σχετίζονται γενικότερα με την λειτουργία του κρατικού

μηχανισμού σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση και αυτά που ειδικότερα αφορούν τους Λειψούς με την ιδιαιτερότητα ενός μικρού, απομακρυσμένου από το κέντρο διοίκησης της χώρας, νησιωτικού δήμου.

Κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας πραγματοποιήθηκαν συζητήσεις και συνεντεύξεις με παράγοντες αρκετών δήμων της Αθήνας και τις περιφέρειες σχετικά με την ανάπτυξή τους και όχι μόνο με αυτούς του δήμου Λειψών. Η εικόνα που σχηματίστηκε με πραγματικά γεγονότα και αριθμούς ως ερέθισμα, είναι πως η τοπική αυτοδιοίκηση μαστίζεται σε πολύ μεγάλο ποσοστό δήμων και κοινοτήτων από τεράστια οικονομικά προβλήματα και συνεπώς μικρή δυνατότητα για έργα ανάπτυξης. Οι δύο βασικότεροι παράγοντες που οδηγούν εκεί είναι αφ' ενός η κακή διαχείριση πόρων από τους διοικούντες των Ο.Τ.Α. και αφ' ετέρου η συχνή αδυναμία του κράτους να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις του έναντι των Ο.Τ.Α.. Ο πρώτος λόγος αφορά καθαρά τον ανθρώπινο παράγοντα και δεν κρίνεται σκόπιμο να αναλυθεί επί του παρόντος, αντίθετα με το δεύτερο που είναι σημαντικό να παρουσιαστεί. Η χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. για ανάπτυξη από το κράτος κρίνεται ελλιπής, δεν καλύπτει τις περισσότερες φορές ούτε τις βασικές ανάγκες λειτουργίας ενός Ο.Τ.Α. και το σύνηθες είναι ότι καθυστερεί και να προσφερθεί. Οι πόροι που πρέπει να προέλθουν στους Ο.Τ.Α. από το αναπτυξιακό πρόγραμμα «Θησέας» για παράδειγμα, που αφορά άμεσα την κατασκευή δημοσίων έργων, χρειάζονται πολύ καιρό για να καταλήξουν στα ταμεία τους. Επιπλέον η διαδικασία πραγματοποίησης ενός έργου που πηγάζει από τον Κώδικα, είναι μια διαδικασία ιδιαίτερα γραφειοκρατική, δυσλειτουργική όπως αποδεικνύεται στην πράξη και πολλές φορές αδύνατο να τηρηθεί με δεδομένη την κακή οικονομική κατάσταση των περισσότερων Ο.Τ.Α.. Για παράδειγμα ο Κώδικας προβλέπει την χρηματοδότηση των έργων σε φάσεις με την πληρωμή να γίνεται πριν από κάθε φάση έτσι ώστε αυτή να ολοκληρωθεί, αλλά το συνηθέστερο είναι οι κατασκευαστικοί φορείς να πληρώνονται για την εργασία τους αφότου κατασκευάσουν ολόκληρο το έργο. Το γεγονός αυτό στη συγκεκριμένη περίπτωση επιβαρύνει πέρα από τους Ο.Τ.Α. και τον σημαντικό για την οικονομία της χώρας, κλάδο των κατασκευών. Το σημαντικότερο μειονέκτημα της παρούσας διαδικασίας όμως, είναι ο χρόνος που χρειάζεται ένα έργο απ' τη στιγμή που θα αποφασιστεί η κατασκευή του από τους Ο.Τ.Α., μέχρι αυτό να εγκριθεί από όλους τους αρμόδιους κρατικούς φορείς και τις ανάλογες επιτροπές και να εξασφαλιστεί η χρηματοδότησή του, ο χρόνος ωρίμανσης όπως αποκαλείται. Για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας αυτής όπως εξηγεί ο δήμαρχος Λειψών «Χρειάζεται πολύ καλή προετοιμασία, να έχεις όλα τα σχετικά έγγραφα που πρέπει, πολλή υπομονή και επιμονή, αλλά και συνεχής κινητοποίηση..» διαφορετικά, όπως άφησε να εννοηθεί, η καθυστέρηση είναι πολύ μεγαλύτερη. Επιπλέον, σπουδαίο ρόλο στη μείωση του χρόνου «ωρίμανσης» ενός έργου παίζει και η εμπειρία ενός ανθρώπου σε ένα τέτοιο δαιδαλώδες περιβάλλον, όπως αυτό χαρακτηρίζεται. Εκτός από το χρόνο που περνά μέχρι κάποιο έργο να εγκριθεί και να ενταχθεί σε κάποιο πρόγραμμα ανάπτυξης, χρειάζεται να περάσει αρκετός ακόμη μέχρι να εκταμιευθούν οι απαραίτητοι πόροι. Ακόμη και όταν το έργο προβλέπεται να χρηματοδοτηθεί εξ' ολοκλήρου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα χρήματα αυτά περνούν από όλα τα επίπεδα του κρατικού μηχανισμού μέχρι να καταλήξουν στο τελευταίο, που είναι τα ταμεία των Ο.Τ.Α.. Με τη δεδομένη γραφειοκρατική λειτουργία του μηχανισμού αυτού, γίνεται αντιληπτό πόσος χρόνος χρειάζεται για να ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή της εξασφάλισης πόρων.

Τα παραπάνω εμπόδια απορρέουν από το διοικητικό σύστημα και τις παρούσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και ισχύουν για όλους τους Ο.Τ.Α.. Ο δήμος Λειψών εκτός από αυτά λόγω του ξεχωριστού χαρακτήρα που διαθέτει, έχει να ανησυχεί για περισσότερα θέματα. Όσον αφορά τις υποχρεώσεις του κράτους

απέναντι στο νησί, οι κάτοικοι και ο δήμαρχός τους αισθάνονται πως δεν εκπληρώνονται αυτές όπως θα έπρεπε και νιώθουν ότι ο τόπος τους παραμελείται από ένα «αθηνοκεντρικό», όπως επισημαίνουν, σύστημα.

Πιο συγκεκριμένα, ένα θέμα που θεωρείται μείζον, είναι αυτό του **ακτοπλοϊκού**. Σύμφωνα με τα λεγόμενα του κυρίου Σπύρου, το κράτος βάσει του ελληνικού αλλά και του ευρωπαϊκού συντάγματος υποχρεούται να συνδέει τις περιοχές του με δημόσια μέσα μεταφοράς και το ελάχιστο δυνατό κόστος. Με λίγα λόγια, όπως με χρηματοδότηση του κράτους δημιουργείται σιδηροδρομικό δίκτυο και οργανισμός διαχείρισής του με δημόσιο χαρακτήρα (Ο.Σ.Ε.) ή ομοίως ο οργανισμός που εκμεταλλεύεται το οδικό δίκτυο μεταφέροντας τους πολίτες με λεωφορεία (Κ.Τ.Ε.Λ.), το ίδιο θα έπρεπε να συμβαίνει και με τη μεταφορά μέσω θαλάσσης. Ο κάθε πολίτης πρέπει να μπορεί να μεταβεί στο διοικητικό του κέντρο φθηνά και εύκολα κάτι που δεν συμβαίνει στους Λειψούς, όπως και σε άλλα νησιά. «Το κόστος για εσάς στην Αθήνα, για να μεταβείτε από τη μια μεριά του νομού ως την άλλη, είναι το πολύ 6-7 Ευρώ με τον Προαστιακό. Εμείς για να μεταβούμε στο διοικητικό μας κέντρο που είναι η Ρόδος, χρειαζόμαστε γύρω στα 300.» ομολογεί ο δήμαρχος Λειψών, τονίζοντας τη μειονεκτική θέση των νησιών σε αυτό το ζήτημα. Άλλο πρόβλημα που προκύπτει αφορά στη μεταφορά των αγαθών. Πολλά από τα αγαθά που παράγονται εγχώρια, πρέπει πρώτα να περάσουν από το λιμάνι του Πειραιά και μετά να μεταβούν στον τελικό τους προορισμό. Με τον τρόπο αυτό το κόστος τους αυξάνεται κατακόρυφα και ουσιαστικά οι κάτοικοι μικρών νησιών όπως οι Λειψοί δεν έχουν πρόσβαση σε πολλά από τα αγαθά που παράγονται στη χώρα.

Η λύση στο πρόβλημα αυτό θα ήταν η ναυπήγηση πλοίων με κρατικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους, που θα συνδέουν πλήθος νησιών μεταξύ τους και η δημιουργία ενός εθνικού φορέα διαχείρισης του θαλάσσιου αυτού συγκοινωνιακού έργου. Είναι κάτι που διεκδικούν ήδη πολλά νησιά μέσω του Ελληνικού Δικτύου Μικρών Νησιών, έναν ανεξάρτητο φορέα με στόχο και όραμα του την άρση της απομόνωσης και του κάθε είδους αποκλεισμού των νησιών αυτών, μέσω της αιφόρου ανάπτυξής τους. Καθώς τα νησιά αυτά δε θεωρούνται ανταποδοτικά και μια ιδιωτική επένδυση θα ήταν αδύνατο να γίνει, ζητούν μέσω του δικτύου αυτού, δημόσια επένδυση για τον παραπάνω σκοπό. Το σύνθημα των κατοίκων εκφρασμένο από τον δήμαρχο κ. Σπύρου «Δεν υπάρχουν άγονα νησιά, μόνο άγονα μυαλά» είναι αφοπλιστικό.

Ένα άλλο πεδίο όπου ο δήμαρχος κ. Σπύρου αισθάνεται πως το νησί των Λειψών αδικείται, είναι αυτό της **κατανομής των πόρων**. Η κατανομή αυτή των κρατικών και ευρωπαϊκών πόρων, που στόχο έχει την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της χώρας, γίνεται βάσει πολλών παραγόντων πρώτα σε επίπεδο περιφερειών και μετά νομαρχιών. Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, όπου ανήκουν οι Λειψοί, είναι μια ιδιόμορφη περιφέρεια που περιλαμβάνει μεγάλο πλήθος νησιών με επίσης μεγάλες ανισότητες, όσο αφορά το επίπεδο ανάπτυξής τους. Για το λόγο αυτό συνυπολογίζοντας τα δεδομένα όλων των νησιών μαζί κάτω από την οντότητα της περιφέρειας δεν εξάγονται σωστά συμπεράσματα για τις ανάγκες που υπάρχουν σε πολλά από τα νησιά. Τα πολύ ανεπτυγμένα νησιά όπως η Ρόδος και η Μύκονος για παράδειγμα, συμπαρασύρουν τους δείκτες προς τα επάνω και υποδεικνύουν πως υπάρχει η ανάλογη ανάπτυξη στην περιφέρεια και άρα μικρότερη ανάγκη για αναπτυξιακούς πόρους από αυτήν που στην πραγματικότητα υφίσταται, με πολλά μικρότερα νησιά, με λιγότερους κατοίκους, να μην έχουν ούτε τις βασικές υποδομές.

Ακόμη ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι Λειψοί ως προς την ανάπτυξή τους είναι η μη κατοχύρωση έως τώρα του **χωροταξικού σχεδίου** του νησιού. Είναι πολύ σημαντικό για το νησί να υπάρχει συγκεκριμένη χρήση για κάθε γωνιά γης, προϊόν στρατηγικού σχεδιασμού και όχι αυθαιρεσίας. Βάσει του σχεδίου αυτού θα απολαμβάνουν τη μέγιστη εκμετάλλευση της γης που διαθέτουν, ανάλογα με τη

στρατηγική ανάπτυξης που θέλουν να ακολουθήσουν, που σημαίνει πως θα υπάρχει ανάλογο ποσοστό γης για γεωργική εκμετάλλευση, τουριστική ανάπτυξη και ούτω καθ' εξής ανάλογα και με τη γεωμορφολογία του νησιού. Έτσι το νησί θα μπορεί να προφυλαχθεί από τυχόν υπέρμετρη τουριστικοποίηση, ξεπούλημα γης σε ξένους επισκέπτες (φαινόμενο που συναντάται σε πολλά νησιά), οι οποίοι δεν βοηθούν ουσιαστικά τις τοπικές κοινωνίες, αλλά δεσμεύουν συχνά μεγάλες εκτάσεις γης καθαρά για παραθεριστικούς λόγους και κυρίως κατά την καλοκαιρινή περίοδο. Γη που θα μπορούσε να συμβάλλει με πιο ευεργετικό τρόπο στην ανάπτυξη ενός νησιού εάν για παράδειγμα είχε αγροτική χρήση. Η έγκριση του χωροταξικού σχεδίου θα λύσει πολλά απ' αυτά τα προβλήματα εγκαθιδρύοντας ουσιαστικά μια συγκεκριμένη πολιτική για τη χρήση της γης του νησιού όπου δεν θα υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις από τον αναπτυξιακό στόχο.

## **7. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΜΑΣ ΣΤΟΥΣ ΛΕΙΨΟΥΣ ΜΕ ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ**

Κρίθηκε αναγκαίο από τη διμελή συγγραφική ομάδα της παρούσας εργασίας, να παρευρεθεί στον τόπο ενδιαφέροντός της για πολλούς λόγους. Αφ' ενός για να αναπτύξουμε προσωπικές σχέσεις με το δήμαρχο και άλλους συντελεστές του δήμου και να παρθούν ευκολότερα και πιο άμεσα οι απαραίτητες συνεντεύξεις και αφ' ετέρου για να δούμε από κοντά το νησί, τους ανθρώπους του και να γνωρίσουμε την κουλτούρα, τη γαστριμαργία, αλλά και τις ομορφιές του.

Το ταξίδι αυτό έλαβε χώρα το καλοκαίρι του 2008 και συγκεκριμένα τον Αύγουστο, με σκοπό να παρευρεθούμε στο διάσημο πανηγύρι του νησιού, αυτό της Παναγιάς του Χάρου. Η ευκολότερη πρόσβαση στο νησί από την Αθήνα, είναι με πτήση μέχρι το νησί της Λέρου και μετά πέρασμα απέναντι με το πλοίο στο λιμάνι των Λειψών.

Μόλις αφιχθήκαμε επισκεφθήκαμε το δημαρχείο, που έχει την έδρα του σε ένα παραδοσιακό κτίριο στην καρδιά του βασικού οικισμού των Λειψών. Η προθυμία των ανθρώπων του δήμου να μας βοηθήσουν σε οτιδήποτε χρειαζόμασταν ήταν παροιμιώδης. Ο δήμαρχος κ. Σπύρου αφιέρωσε αρκετό από το χρόνο του μιλώντας μας για το όραμα του και την ανάπτυξη του νησιού παρ' ότι οι προετοιμασίες για το μεγάλο πανηγύρι της Παναγιάς του Χάρου ήταν πυρετώδης. Επίσης ο δήμος έκρινε αναγκαίο να μας φιλοξενήσει τις τρεις νύχτες που ξοδέψαμε στο νησί με δικά του έξοδα, κάτι που δεν περιμέναμε να συμβεί και έδειξε πως είναι ένας δήμος που εκτός από τους κατοίκους του, ενδιαφέρεται πολύ και για τους επισκέπτες.

Οι συνεντεύξεις και η συλλογή στοιχείων και εντυπώσεων ήταν ο κύριος στόχος, αλλά μας δόθηκε η ευκαιρία να εκμεταλλευτούμε το γεγονός πως βρισκόμαστε στα μέσα του Αυγούστου σε ένα πολύ όμορφο νησί. Γνωρίσαμε πολλές από τις ήσυχες παραλίες του νησιού με τα πεντακάθαρα νερά, και γευματίσαμε στα παραδοσιακά μεζεδοπωλεία του λιμανιού που διέθεταν πολύ καλή ποιότητα και χαμηλές τιμές.

Το πανηγύρι ήταν πράγματι μια πολύ μεγάλη εκδήλωση με τεράστια προσέλευση και υπήρχε εορταστικό κλίμα με εκδηλώσεις και συνεστιάσεις στο λιμάνι. Η πομπή συνοδεύτηκε από άγημα και τους ήχους της φιλαρμονικής μπάντας του νησιού και κινήθηκε από το κέντρο των Λειψών έως την ομώνυμη εκκλησία της Παναγιάς, μια απόσταση αρκετά μεγάλη.

Η γενική εντύπωση που αποκομίσαμε είναι πως οι Λειψοί είναι πλέον μια κοινωνία ζωντανή, όλο το χρόνο, με ανθρώπους ζεστούς και φιλόξενους και μια



ηγεσία που νοιάζεται πραγματικά για τον τόπο, τους κατοίκους και τους επισκέπτες του νησιού.

## ΜΕΡΟΣ 3<sup>ο</sup>

### 8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ & ΚΡΙΤΙΚΗ

#### 8.1 Η Ε.Ε. Προσφέρει Ουσιαστική Βοήθεια, αλλά αυτό δεν είναι Αρκετό

Εδώ και μια εικοσαετία περίπου, η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσα από όλα τα προγράμματα χρηματοδότησης που εφάρμοσε, προσέφερε μεγάλη βοήθεια σε όλους τους τομείς ανάπτυξης της χώρας. Ειδικά στον τομέα των δημοσίων έργων, σχεδόν όλα χρηματοδοτήθηκαν από την Ε.Ε., είτε εξ' ολοκλήρου, είτε σημαντικό μέρος τους. Χωρίς τα χρήματα αυτά είναι αμφίβολο ότι τα δημόσια έργα αυτά, από όποιον φορέα της δημόσιας διοίκησης και αν εκτελούνταν, θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από τον κρατικό προϋπολογισμό και είτε θα χρειαζόταν πολύς παραπάνω καιρός για την περαίωσή τους, είτε δε θα κατασκευάζονταν ποτέ. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει τη σημαντικότητα της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στον τομέα των δημοσίων έργων.

Για την ανάπτυξη όμως ενός Ο.Τ.Α. η δυνατότητα αυτή εξασφάλιση χρηματοδότησης για κατασκευή έργων που προσφέρει η Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και πολύ σημαντική, από μόνη της δεν αρκεί. Η περίπτωση του Δήμου Λειψών μας δίδαξε πως χρειάζονται πολλά παραπάνω για να εκμεταλλευτεί ένας Ο.Τ.Α. σωστά το προνόμιο αυτό στο έπακρο. Είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει ένα μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό σχέδιο που θα υλοποιείται βήμα-βήμα και θα ανανεώνεται σύμφωνα με τις εξελίξεις και τις ανάγκες των κατοίκων του. Τα δημόσια έργα, για να συμβάλουν πραγματικά στην ανάπτυξη μιας κοινωνίας, θα πρέπει ως μέρος μιας μακροχρόνιας στρατηγικής προσέγγισης, να συνδέονται μεταξύ τους και να είναι όσο γίνεται ανταποδοτικά ή και πολυχρηστικά. Οι Λειψοί χρησιμοποίησαν τα δημόσια έργα, οποιασδήποτε μορφής, σε συνδυασμό μεταξύ τους και παράλληλα με άλλες αναπτυξιακές δραστηριότητες σε όλους τους τομείς της μικρής τοπικής κοινωνίας, για να πετύχουν το εντυπωσιακό αποτέλεσμα που βλέπουμε σήμερα. Είναι λοιπόν φανερό πως τα δημόσια έργα, αν και αναγκαία, από μόνα τους δεν είναι ικανά να προκαλέσουν την ανάπτυξη ενός τόπου.

Αυτός ο σχεδιασμός φυσικά πηγάζει από τη διοίκηση ενός Ο.Τ.Α.. Ο δήμαρχος Λειψών μαζί με τους συνεργάτες του έκαναν τη διαφορά για τα μικρά νησί του Αιγαίου. Ο κ. Σπύρου με αστείρευτο ενθουσιασμό μέχρι σήμερα, 23 χρόνια μετά αφού ανέλαβε καθήκοντα δημάρχου, ηγείται με επιτυχία και προσφέρει στον τόπο του. Η εμπειρία που έχει αποκτήσει όπως παραδέχεται, παίζει σπουδαίο ρόλο καθώς γνωρίζει άριστα το διοικητικό περιβάλλον της χώρας, αλλά και τις Ευρώπης και ξέρει πώς να κινεί γρηγορότερα τα διαδικαστικά μέρη για την κατασκευή ενός έργου.

Μελετώντας την περίπτωση των Λειψών από κοντά, του δήμου με την καλύτερη εκμετάλλευση κοινοτικών πόρων ανά την Ελλάδα, καταλάβαμε ποια είναι όλα τα στοιχεία που συνετέλεσαν στο γεγονός αυτό. Καταλήγουμε πως πολύ μεγαλύτερο ρόλο από τους ίδιους τους πόρους παίζει ο ανθρώπινος παράγοντας, η ικανότητα, οι προθέσεις και τα κίνητρα των διοικούντων ενός Ο.Τ.Α.. Πιο συγκεκριμένα όσον αφορά τους Λειψούς, οι διοικούντες του μικρού νησιού ξεκίνησαν με ένα **όραμα** για τον τόπο τους. Αυτό ήταν να φέρουν πίσω τους κατοίκους που λόγω των συνθηκών το είχαν εγκαταλείψει και να εγκαταστήσουν μια αειφόρο κοινωνία και οικονομία που θα ικανοποιεί τις ανάγκες όλων των πολιτών του. Πάνω στο όραμα αυτό, η διοίκηση του τόπου προσαρμόσε έναν **μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό ανάπτυξης**, όπως αυτός αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο. Μια ανάπτυξη ολοκληρωμένη και όχι μονόπλευρη, βασισμένη στην παιδεία και την υγιή οικονομική ανάπτυξη και όχι μονάχα στην τουριστική, όπως συμβαίνει τις περισσότερες φορές με τους νησιωτικούς δήμους. Με λίγα λόγια η διοίκηση είχε την ικανότητα να γνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο το όραμα αυτό θα μπορούσε να γίνει πραγματικότητα, όραμα που στο ξεκίνημα έμοιαζε ιδιαίτερα μεγαλεπήβολο και δύσκολο να πραγματοποιηθεί. Τα δημόσια έργα που έγιναν τα τελευταία είκοσι χρόνια στο νησί, που είναι πολλά και σημαντικά, αποτελούν σημαντικό κομμάτι του σχεδιασμού αυτού και συντέλεσαν τα μέγιστα στη σημερινή του εικόνα. Δε θα μπορούσαν όμως να κατασκευασθούν ή δεν θα είχαν την ίδια αξία χωρίς το υπόβαθρο του οράματος και της πολιτικής που υπάρχει από πίσω τους. Τα έργα είναι αλληλένδετα σε ένα ενοποιημένο πρόγραμμα έργων και πολλά από αυτά είναι κατασκευασμένα με σκοπό να είναι όσο γίνεται ανταποδοτικά και πολυχρηστικά, προσαρμοσμένα ακριβώς στην ανάγκη που προορίζονται να ικανοποιήσουν.

Εκτός όμως από το όραμα και τον στρατηγικό σχεδιασμό, χρειάζεται και η **υλοποίηση** του σχεδίου αυτού, κομμάτι εξίσου σημαντικό με τα δύο προηγούμενα. Η πραγματοποίηση του σχεδίου που οδηγεί και σε αυτήν του οράματος, αποδεικνύει την ορθότητα και των δύο. Ειδικά όταν μιλάμε για δημόσια έργα στο παρόν περιβάλλον δημόσιας διοίκησης και με τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται, η υλοποίησή τους μόνο εύκολη υπόθεση δεν είναι. Χρειάζεται υπομονή και επιμονή από τη διοίκηση του Ο.Τ.Α. καθώς η βραδύτητα που επικρατεί σε κάθε στάδιο της διαδικασίας αυτής μπορεί να απογοητεύσει. Στην περίπτωση των Λειψών η υπομονή και η επιμονή περίσσευαν, πηγάζοντας από την ισχυρή θέληση που υπήρχε για ανάπτυξη του νησιού. Επιπλέον η γνώση και η εμπειρία του δημάρχου κ. Σπύρου και η συνεχής του ενημέρωση σχετικά με οτιδήποτε αφορά τα κοινά της Ε.Ε. ήταν και είναι ιδιαίτερα χρήσιμα εφόδια καθώς γνωρίζει τί και πώς να διεκδικεί για τον δήμο του. Ειδικά στο ξεκίνημα των Ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων, στο νησί έγιναν έργα καθαρά χάρη στην οξυδέρκεια του δημάρχου να λάβει χρηματοδοτήσεις απ' ευθείας από την Ε.Ε., μέσω προγραμμάτων που οι περισσότεροι δήμοι αγνοούσαν την ύπαρξή τους. Ο βιολογικός καθαρισμός για παράδειγμα, όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα ENVIREG που αφορούσε σχετικές καινοτομικές εγκαταστάσεις, με άμεση εκταμίευση από το αντίστοιχο ταμείο του προγράμματος.

Η εντύπωση που προκύπτει από τη μελέτη αυτή, σχετικά με το συγκεκριμένο συμπέρασμα, είναι πως η ουσιαστική αξία των σημαντικότερων Ευρωπαϊκής προέλευσης κονδυλίων σχετικά με την ανάπτυξη, πολλαπλασιάζεται υπό τη σωστή διαχείριση ικανών ανθρώπων που έχουν όραμα και σχέδιο για τον τόπο τους και το κίνητρο και τη θέληση να φέρουν το σχέδιο αυτό σε πέρας παρά τις πολλές δυσκολίες που ανακύπτουν κυρίως από το παρόν δημόσιο διοικητικό σύστημα. Η πραγματική ανάπτυξη με λίγα λόγια προέρχεται καθαρά από τον ανθρώπινο παράγοντα, με εργαλείο του τους όποιους πόρους μπορούν να εξασφαλισθούν.

Θα ήταν ιδιαίτερα ευεργετικό για τη χώρα μας, το παράδειγμα αυτό της ανάπτυξης των Λειψών, να το ακολουθούσαν περισσότεροι Ο.Τ.Α. της περιφέρειας. Εάν σε κάθε δήμο ή κοινότητα της επαρχίας υπήρχε η ίδια προσέγγιση στους όρους «ανάπτυξη» ή «δημόσια έργα», ο πληθυσμιακός χάρτης της Ελλάδας θα μπορούσε να είναι πολύ διαφορετικός, βάζοντας τέλος στην υπέρμετρη αστικοποίηση που επικρατεί τα τελευταία χρόνια και μαζί στα πολλά προβλήματα που αυτή συνεπάγεται. Αφού ένα μικρό και απομακρυσμένο νησί σε μια γωνιά του Αιγαίου κατάφερε να πετύχει τέτοια κοινωνική και οικονομική αναζωπύρωση, γιατί όχι και οι υπόλοιπες περιοχές της Ελλάδας να μην έχουν την ίδια δυνατότητα, είναι το ερώτημα που προκύπτει.

## 8.2. Η Γραφειοκρατία Εμπόδιο στην Ανάπτυξη

Η ανάπτυξη των Δήμων όλης της χώρας στηρίζεται σε έναν πολύ μεγάλο βαθμό και στην συμβολή του κράτους. Πολλές φορές όμως οι καθυστερήσεις σε οφειλές καθώς και η γραφειοκρατία καθιστούν την συνεργασία των δύο πολύ δύσκολη. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου ένας Δήμος έχει καταρτίσει μία προμελέτη για κάποια έργα αλλά οι καθυστερήσεις στις πληρωμές από την πλευρά του κράτους καθιστούν δύσκολη την περάτωση του έργου.

Οι λόγοι για αυτά τα προβλήματα που δημιουργούνται είναι πολλοί. Τα περισσότερα κονδύλια που διεκδικούν οι Δήμοι είτε από τις Νομαρχίες είτε από την Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτούν εκτός από χρονοβόρες προμελέτες από την πλευρά των Δήμων και πολύ χρόνο ώστε να εγκριθούν από τα αρμόδια όργανα. Οι καθυστερήσεις αυτές είναι ένας παράγοντας που κωλυσιεργεί τους Δήμους, ειδικά σε έργα μεγάλων προϋπολογισμών.

Εκτός από την καθυστέρηση στην χορήγηση των κονδυλίων οι Νομαρχίες πολλές φορές δεν αποδίδουν ούτε τα θεσμοθετημένα κεφάλαια στους Δήμους ως οφείλουν, κυρίως λόγω οικονομικής ανεπάρκειας. Τα κεφάλαια που τελικά θα φτάσουν στους Δήμους θα χρησιμοποιηθούν για πληρωμές προηγούμενων οφειλών με αποτέλεσμα να μην επαρκούν για την περαιτέρω ανάπτυξη των Δήμων παρά μόνο για την συντήρηση των έργων που έχουν ήδη ολοκληρωθεί.

Ένας τρόπος για την πιο σύντομη εκτέλεση των έργων στους Δήμους είναι η αυτεπιστασία, δηλαδή η υλοποίηση έργων από τον Τελικό Δικαιούχο χωρίς προσφυγή σε εξωτερικό Ανάδοχο ή σε άλλη δημόσια αρχή. Χρησιμοποιείται κυρίως από τους Δήμους για την δημιουργία έργων χαμηλού προϋπολογισμού αφού η αυτοχρηματοδότηση δεν είναι αρκετή για να καλύψει αντίστοιχα μεγάλους κόστους. Το Κράτος τα τελευταία χρόνια έχει αυξήσει τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ βοηθώντας την ανάπτυξή τους, χωρίς όμως η πρωτοβουλία αυτή να συνοδεύεται από περαιτέρω αύξηση των κονδυλίων.

Το περίπλοκο γραφειοκρατικό σύστημα του Κράτους και οι καθυστερήσεις των πληρωμών δεν είναι δυστυχώς το μόνο πρόβλημα στη συνεργασία με τους ΟΤΑ. Απομακρυσμένοι Δήμοι, όπως ο Δήμος Λειψών, παραμένουν απομακρυσμένα από αστικά κέντρα, ειδικά την χειμερινή περίοδο, λόγω της αραιής σύνδεσής τους ακόμα και με μεγαλύτερα κοντινά νησιά. Αυτό οδηγεί σε ολοένα και σε λιγότερα έσοδα στους Δήμους αυτούς με αποτέλεσμα την μικρή ανάπτυξη τους. Η αξιοποίηση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων είναι ίσως ο μόνος τρόπος για τους Δήμους αυτούς ώστε να μπορέσουν να χρηματοδοτήσουν έργα μεγάλου κόστους.

Το παράδειγμα των Λειψών αποδεικνύει πως υπάρχουν πολλά Ευρωπαϊκά Προγράμματα χρηματοδότησης καθώς και αρκετά που δίνονται από τις Νομαρχίες τα

οποία βοηθούν τους Δήμους στην ανάπτυξή τους. Σε γενικές γραμμές όμως θα πρέπει οι διαδικασίες για την έγκριση των κονδυλίων να είναι πιο γρήγορες καθώς και οι θεσμοθετημένες επιχορηγήσεις να γίνονται σε μικρότερο βάθος χρόνου από την πλευρά των Νομαρχιών αλλά και των αρμόδιων υπουργείων, καθιστώντας έτσι πιο εύκολες τις πρωτοβουλίες των Δήμων για έργα που θα διευκολύνουν την καθημερινή ζωή των πολιτών.

### **8.3 Η Σημαντικότητα της Ισορροπίας και Αειφόρου Ανάπτυξης**

Η οικονομία της χώρας μας στηρίζεται σε ένα πολύ μεγάλο ποσοστό στον τουρισμό. Για αυτόν τον λόγο πολλές περιοχές της Ελλάδας, προκειμένου να αυξήσουν τα έσοδα τους, στήριξαν την τοπική οικονομία και ανάπτυξη της περιοχής τους αποκλειστικά και μόνο στον τουριστική βιομηχανία. Αυτή η συνειδητή επιλογή των τοπικών κοινωνιών αύξησε το εισόδημα των κατοίκων και οδήγησε σε υπέρογκες και πολλές φορές υπερβολικές ξενοδοχειακές επενδύσεις. Όπως είναι φυσικό οι κάτοικοι των περιοχών αυτών έδωσαν προτεραιότητα στην ανάπτυξη του τουρισμού με κάθε κόστος, ενώ οποιαδήποτε αγροτική παραγωγή παραμελήθηκε για χρόνια, αφού δεν είχε την ίδια οικονομική ανταπόδοση. Η βαρύτητα που δόθηκε στην τουριστική βιομηχανία οδήγησε τους Δήμους αυτούς σε μία διαρκή προσπάθεια για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον ολοένα και μεγαλύτερο αριθμό τουριστών, παραμελώντας όμως έτσι την ανάπτυξη νέων έργων και την αύξηση της παραγωγής. Η όποια τοπική ανάπτυξη στις κοινωνίες αυτές γινόταν πάντα με γνώμονα την εξυπηρέτηση των τουριστών και όχι των τοπικών κατοίκων. Η οικονομική κρίση όμως που πλήττει την παγκόσμια οικονομία έχει οδηγήσει σε μεγάλη κάμψη και τον Ελληνικό τουρισμό και κατ' επέκταση τις κοινωνίες αυτές σε οικονομικά αδιέξοδα, αφού οι υπερβολικές επενδύσεις που έγιναν δύσκολα πλέον θα μπορέσουν να αποδώσουν τα αναμενόμενα κέρδη.

Στην περίπτωση των Λειψών, η πολιτική που ακολουθήθηκε, με την ανάπτυξη έργων που αφορούσαν στον μόνιμο πληθυσμό του Δήμου, καθώς και την αύξηση της τοπικής παραγωγής προϊόντων, οδήγησε στην ελάχιστη εξάρτηση του νησιού από τον τουρισμό. Η αξιοποίηση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων αλλά και ο προγραμματισμός που υπήρξε απέδειξε ότι η βιομηχανία του τουρισμού δεν είναι μονόδρομος για την ανάπτυξη της Ελληνικής επαρχίας. Το λεγόμενο «θαύμα των Λειψών» είναι η δημιουργία μιας ισορροπημένης οικονομίας. Οι Λειψιώτες οικοδόμησαν μια «κοινωνία 365 ημερών», ένα νησί που ζει όλον τον χρόνο, στηρίζοντας τον τουρισμό πάνω στην τοπική παραγωγή. Έτσι μαζί με την ήπια τουριστική ανάπτυξη (απαγορεύεται να δημιουργηθεί στο νησί μονάδα με περισσότερες από 60 κλίνες) έχει ζωντανέψει στους Λειψούς η αγροτική παραγωγή, η αλιεία, η κτηνοτροφία, η τυροκομία. Ξαναδημιουργήθηκε σταδιακά η αμπελοκαλλιέργεια: σήμερα υπάρχουν 14.000 κλήματα με το ιστορικό φωκιανό σταφύλι (ενώ συνεχίζεται αδιάκοπα η γιορτή κρασιού κάθε καλοκαίρι). Η βιώσιμη οικονομία του νησιού στηρίζεται στα μικτά επαγγέλματα και αυτό γίνεται μάθημα στα σχολεία: στήθηκε η Τεχνοληψία στο Λύκειο, μια σοβαρή προσπάθεια για την προώθηση τοπικών προϊόντων. Οι Λειψοί σήμερα έχουν πολύ μεγάλη πληθυσμιακή αύξηση: την τελευταία 10ετία έως 40%. Σήμερα ζουν στο νησί 700 άτομα, υπάρχουν πολλοί νέοι και βέβαια 135 παιδιά στα σχολεία. Ψυχή αυτής της υποδειγματικής προσπάθειας είναι ο επί 6 τετραετίες

Δήμαρχος Λειψών Μπενέτος Σπύρου, ένας χαρισματικός και οραματιστής άνθρωπος.

Η κοινωνία αυτή δείχνει τον "σωστό δρόμο" στις κοινωνίες-αδιέξοδα με την ασύμμετρη τουριστική ανάπτυξη, ειδικότερα στις μέρες μας, όπου ο τουρισμός ολοένα και μειώνεται και τα νησιά με τις μεγαλύτερες τουριστικές επενδύσεις αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα. Η μόνη λύση στο αδιέξοδο αυτό θα ήταν η τουριστική οικονομική δραστηριότητα να σχεδιαστεί και να αναπτυχθεί σε αναλογία προς τη βιομηχανική και αγροτική παραγωγή, τις ενεργειακές, υδροδοτικές, αποχετευτικές και μεταφορικές υποδομές των πόλεων και της υπαίθρου, των αναγκών του κέντρου και της περιφέρειας και βέβαια σε ισορροπία με την φύση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

### Βιβλιογραφία

- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Γ' Κ.Π.Σ. Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδ. Ε.Ε.Τ.Α.Α., 2001
- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Κανόνες Ανάθεσης & Εκτέλεσης Μελετών, Έργων Προμηθειών και Εργασιών από τους Ο.Τ.Α., Εκδ. Ε.Ε.Τ.Α.Α., 2000
- Ι. Ελ. Κοϊμτζόγλου, Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, 2005
- Σ. Γ.Λεκέας, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006
- Ρ. Σπυρίδων, Οικονομικά Δήμων και Κοινοτήτων, Εκδ. Σάκκουλα, 2008
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, Εκδ. Ε.Ε.Τ.Α.Α., 2006
- Α. Κοκκίδου, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008

### Διαδικτυακοί Τόποι

- <http://www.hellaskps.gr>
- <http://www.espa.gr>
- <http://www.info3kps.gr>
- <http://www.ankas.gr>
- [http://europa.eu/index\\_el.htm](http://europa.eu/index_el.htm)
- <http://www.ando.gr/>
- <http://www.eetaa.gr/>
- <http://www.mnec.gr/el>
- <http://www.kathimerini.gr/>
- <http://www.lipsi-island.com/lipsi-greek.html>
- <http://www.notioaigaio.gr/site.asp>
- <http://www.tovima.gr/>
- <http://www.ethnos.gr/>
- <http://www.info3kps.gr/faq.asp>