ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:
«Ιστορική εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι σήμερα. Οι περιπτώσεις Ελλάδας, Ιταλίας & Γαλλίας»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ:

Θεοφάνης Παπάς

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

Νικόλαος Βασιλειάδης

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2017

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου».

Θεοφάνης Παπάς

Περιεχόμενα

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ 4

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ 4

3. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ - ΔΙΑΣΑΦΙΣΗ ΟΡΩΝ 10

3.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ 10

3.2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ 10

3.3 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ 12

3.4 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ 14

3.5 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ 15

3.6 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΟΠΟΙΗΣΗ 16

4. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ 19

4.1 ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε. 19

4.2 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 20

4.3 ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ 22

4.3.1 Η Ταυτότητα της ΕΤΠ 22

4.3.2 Αρχές και εσωτερική δομή της ΕΤΠ 24

4.4 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε. ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΤΠ 28

4.4.1 Ο ρόλος της Οργανωμένης Κοινωνίας Πολιτών και της Επιτροπής των Περιφερειών στη διαβούλευση 28

4.4.2 Συνεργασία ΕΤΠ και ΟΤΑ κατά τη διαδικασία νομοθεσίας στην ΕΕ 30

5. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ, ΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 34

5.1 ΓΑΛΛΙΑ 34

5.1.1 Ιστορική Αναδρομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη Γαλλία 34

5.1.2 Η Γαλλική Τοπική Αυτοδιοίκηση Σήμερα - Γενικό Πλαίσιο 35

5.1.3 Δομή Της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 38

5.2 ΙΤΑΛΙΑ 40

5.2.1 Γενικό Πλαίσιο 40

5.2.2 Δομή και Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Σήμερα 41

5.3 ΕΛΛΑΔΑ 44

5.3.1 Ιστορική Αναδρομή ης Αποκεντρωμένης Διοίκησης στον Ελληνικό Χώρο πριν τη Συνθήκη Μάαστριχτ 45

5.3.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα των Νεότερων Χρόνων - Συνταγματική Κατοχύρωση 46

5.3.3 «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» 48

5.3.4 Δομή της Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού 51

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 54

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 57

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται η εξέλιξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης Γαλλία, Ιταλία και Ελλάδα από τη σύναψη της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 και εξής. Αρχικά επιχειρείται η επεξήγηση όρων και θεσμών και πολιτικών οι οποίοι είτε αποτέλεσαν σταθμούς στην πορεία εξέλιξης των ΟΤΑ είτε προετοίμασαν πολιτικά και διαδικαστικά το έδαφος ώστε να οι τελευταίοι να αναλάβουν ενεργότερο δράση στη διαμόρφωση πολιτικής της ΕΕ. Στην συνέχεια αναλύεται η πολιτική της ΕΕ προς την αποκέντρωση της διακυβέρνησης με την παράλληλη ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ευρωπαϊκή περιφέρεια. Αναπτύσσεται ο ρόλος που κλήθηκε και καλείται να διαδραματίσει η Επιτροπή των Περιφερειών που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και καθιερώθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Επιπλέον γίνεται αναφορά σε όργανα κι επιτροπές που η ΕΤΠ ίδρυσε προκειμένου να την επικουρούν στη διασφάλιση της συμμετοχής των αντιπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών στα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ. Τέλος, παρουσιάζεται διαχρονικά η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ελλάδας. Επιχειρείται με αυτόν τον τρόπο μια συγκριτική μελέτη των μεταμορφώσεων σε επίπεδο διοικητικό και αρμοδιοτήτων των περιφερειακών θεσμών στις τρεις χώρες με έμφαση στην σχετικά πρόσφατη εφαρμογή στη χώρα μας του Νόμου «Καλλικράτης», ο οποίος άλλαξε τον Περιφερειακό χάρτη της Ελλάδας.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βασικός σκοπός της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητα (στο εξής Ε.Ο.Κ.) που συστάθηκε στις 25 Μαρτίου 1957 με τη Συνθήκη της Ρώμης, ήταν η ενίσχυση της οικονομίας και η συνεπαγόμενη ανάπτυξη κάθε κράτους-μέλους. Παράλληλα ζητούμενο ήταν και η εξομάλυνση των ανισοτήτων ανάμεσα στα μέλη και η κατά το δυνατόν εξάλειψη της καθυστέρησης που εντοπιζόταν σε κάποια από αυτά. Ωστόσο δεν προβλέφθηκε η ακριβής διαδικασία με την οποία θα επιτυγχάνονταν τα παραπάνω, γεγονός που κατέστη περισσότερο σαφές με την διεύρυνση της Ε.Ο.Κ. με τη συμμετοχή σε αυτήν νέων κρατών-μελών.

Σκοπός εκπόνησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η αποτύπωση μιας ιστορικής αναδρομής που αφορά στην εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού από την Συμφωνία του Μάαστριχτ μέχρι και σήμερα. Συγκεκριμένα προτείνεται να εξετασθούν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που συντελέσθηκαν στην Ελλάδα στον τομέα αυτό, συνδυαστικά με τις αντίστοιχες περιπτώσεις της Ιταλίας και της Γαλλίας, κράτη που διαθέτουν επίσης ενιαία και όχι ομοσπονδιακή δομή, όπως και η χώρα μας.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία υπεγράφη το 1992 και είναι επίσημα γνωστή ως *«Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση»*. Το άρθρο 5 της Συνθήκης εγγυάται τη λεγόμενη αρχή της επικουρικότητας, η οποία εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πλησιέστερα στους πολίτες και ότι διενεργούνται διαρκείς έλεγχοι ώστε να εξακριβώνεται η εφαρμογή της σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Η διπλωματική εργασία, επιλέγει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ως ορόσημο έναρξης της ιστορικής εξέλιξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού, δεδομένου ότι η εν λόγω Συνθήκη αποτελεί σημείο αναφοράς για τη σχέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού μ' αυτή συστήνεται η «Επιτροπή Περιφερειών», που δίνει ουσιαστικό λόγο, ρόλο και ισχύ στις περιφερειακές αρχές των κρατών-μελών.

Με την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 2009, οι περιφέρειες της Ευρώπης αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη δυναμική, με βασικό στόχο παράλληλα με την εδαφική, την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν παρατηρείται η ύπαρξη μιας ενιαίας μορφής ή ενός καθορισμένου τύπου Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, το κάθε κράτος-μέλος είναι ελεύθερο να διαμορφώσει μόνο του το είδος της τοπικής αυτοδιοίκησης που εξυπηρετεί καλύτερα τους πολίτες του. Τις τελευταίες δεκαετίες τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη έχουν προχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών των τοπικών αυτοδιοικήσεών τους. Ειδικότερα, έχουν προχωρήσει στη συγκρότηση ισχυρών περιφερειακών δομών με σκοπό την αποκέντρωση, την καλύτερη λειτουργία της διοίκησης και κατά συνέπεια τη βελτίωση εξυπηρέτησης του πολίτη αφού παύει πλέον η ανάληψη και διαχείριση όλων των υποθέσεων από τις κεντρικές διοικητικές δομές του κράτους.

Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, εισάγεται για πρώτη φορά επίσημα με Βασιλικό Διάταγμα «περί Σύστασης Δήμων» το 1833 (Β.Δ. 27/12/1833), το οποίο αποτελούσε έκφραση αντίστοιχου νόμου της Γαλλίας και ίσχυσε με ελάχιστες τροποποιήσεις για περίπου ογδόντα χρόνια. Μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 το ελληνικό κράτος παρέμενε εξαιρετικά συγκεντρωτικό. Η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει με την ένταξη της χώρας στην τότε Ε.Ο.Κ. Η έννοια της Περιφερειακής Διοίκησης, αρχίζει να εισάγεται με τον Ν.1622/1986 και το Π.Δ.51/1987, όπου η Ελλάδα χωρίσθηκε σε 13 Διοικητικές-Προγραμματικές Περιφέρειες, ενώ με την ενσωμάτωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ στο ελληνικό δίκαιο, εισάγεται ειδικότερα με το Ν.2218/1994 η έννοια του διαχωρισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας σε Α' & Β' Βαθμού *(Δήμοι-Κοινότητες & Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αντίστοιχα).* Το 1994, οι παλιές Νομαρχίες, οι οποίες αποτελούσαν την αποκεντρωμένη δομή του κράτους για 160 χρόνια. Μετατράπηκαν σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμίδας με αιρετές αρχές (Νομάρχη, Νομαρχιακό Συμβούλιο). Με το Ν.2503/1997 επανακαθορίζονται οι λειτουργίες των προγραμματικών Περιφερειών που μετατρέπονται σε βασική αποκεντρωμένη δομή του κράτους, με επικεφαλής το Γενικό Γραμματέα, ο οποίος διορίζεται από την Κυβέρνηση.

Σήμερα στην **Ελλάδα**, μετά και την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση (Καλλικράτης), την Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού την αποτελούν δεκατρείς (13) Ελληνικές Περιφέρειες, οι οποίες σύμφωνα με την παρ.3, του άρθρου 3, του Ν.3852/2010 *«…σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές».*

Στο πλαίσιο της ιστορικής εξέλιξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού στην Ελλάδα, ενσωματώθηκαν σταδιακά πρόσθετες αποφασιστικές, συντονιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Αντίστοιχες αρμοδιότητες ενσωματώνονται διαχρονικά και στις περιπτώσεις των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων Β' Βαθμού της Ιταλίας και της Γαλλίας, λόγω του ότι οι περιφερειακές δομές των συγκεκριμένων χωρών περιλαμβάνουν σταδιακά όλο και πιο ουσιαστικά συστήματα διαβούλευσης, ενώ κατέχουν σημαντικές αποκεντρωμένες αρμοδιότητες προγραμματισμού και ανάπτυξης.

Όπως προαναφέρθηκε, η **Ιταλία** είναι ενιαίο κράτος. Το Ιταλικό Σύνταγμα του 1947 αναθεωρήθηκε το 2001 και παραχωρήθηκε μεγαλύτερη αυτονομία στις Περιφέρειες. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις για την περιφερειακή αυτοδιοίκηση βρίσκονται στο κεφάλαιο V του Ιταλικού Συντάγματος, μέσω του οποίου παραχωρούνται νομοθετικές εξουσίες στις Περιφέρειες. Η Ιταλία επικύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας τον Μάιο του 1990. Σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση της Ιταλίας διαθέτει τρείς (3) βαθμίδες. Στο υψηλότερο επίπεδο χωρίζεται σε είκοσι (20) Περιφέρειες (Regioni) επιπέδου NUTS 2, ενώ πέντε (5) από αυτές διατηρούν ένα ειδικό αυτόνομο καθεστώς. Αυτό σημαίνει ότι έχουν το δικαίωμα να νομοθετήσουν σε συγκεκριμένους τομείς τοπικού ενδιαφέροντος. Εκτός των Περιφερειών, υπάρχουν δύο ακόμη κατώτερα επίπεδα Αυτοδιοίκησης. Στο ενδιάμεσο επίπεδο οι 108 Επαρχίες (Province) και στο τοπικό επίπεδο οι 8.094 Κοινότητες (Comuni).

Όσον αφορά στην περίπτωση της **Γαλλίας**, αυτή χωρίζεται σε είκοσι έξι (26) Περιφέρειες (Regions) εκ των οποίων οι είκοσι δύο (22) βρίσκονται στην ηπειρωτική Γαλλία, μία (1) στην Κορσική και οι υπόλοιπες σε υπερπόντιες νήσους. Οι Γαλλικές Περιφέρειες διαθέτουν τοπικές συνελεύσεις (Conceils), καθώς και εκτελεστική εξουσία. Ιδρύθηκαν το 1950 αρχικά ως τεχνοκρατικές δομές του γαλλικού κράτους, με αρμοδιότητες την οικονομική ανάπτυξη, τις μεταφορές και τη χωροταξία. Διαθέτουν αιρετές διοικήσεις από το 1986, ενώ συνταγματικά κατοχυρώνονται το 2003. Το Γαλλικό Σύνταγμα του 1958 αναγνωρίζει την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το 2007 κυρώνεται με αρκετή καθυστέρηση και διατύπωση επιφυλάξεων ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ).

Συνοψίζοντας, η παρούσα διπλωματική εργασία εστιάζεται στις διαχρονικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν σε Ελλάδα, Ιταλία και Γαλλία, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι σήμερα, οι οποίες αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού. Ταυτόχρονα, επιχειρείται μια συνθετική καταγραφή, καθώς και μια κριτική ανασκόπηση – ανάλυση των κύριων χαρακτηριστικών τους, η οποία καταλήγει στη διατύπωση βασικών διαπιστώσεων και συμπερασμάτων. Σε γενικές γραμμές θα μπορούσαμε να τη χαρακτηρίσουμε ως προσπάθεια εκπόνησης μιας ιστορικής μελέτης, η οποία περιγράφει και αναλύει την εξέλιξη της ιστορίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ Βαθμού σε Ελλάδα, Ιταλία και Γαλλία.

Ειδικότερα, πρόκειται κυρίως για μια ιστορική, βιβλιογραφική - αρθρογραφική επισκόπηση και μελέτη, με χρονικό διάστημα πηγών, από το 1992, έτος υπογραφής της Συνθήκης του Μάαστριχτ, μέχρι και σήμερα.

Πέραν της αναζήτησης βασικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας (δευτερογενή έρευνα), η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, αποτελεί παράλληλα συνδυασμό διαχρονικών νομοθετημάτων και διαταγμάτων, καθώς και συλλογή πληροφοριών από διαθέσιμα αρχεία υπηρεσιών ή συνεντεύξεις στελεχών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας με εμπειρία σε ευρωπαϊκά προγράμματα και συνεργασία με Περιφέρειες άλλων ευρωπαϊκών χωρών (πρωτογενή έρευνα).

Αναφορικά με το πρώτο σκέλος της μεθοδολογίας, αυτό περιλαμβάνει αρχικά μια βασική έρευνα στη βιβλιοθήκη του Πανεπιστημίου Μακεδονίας και στα διαθέσιμα αρχεία των υπηρεσιών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, για την αναζήτηση όλων εκείνων των βιβλιογραφικών πηγών, Νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων, που σχετίζονται με την ιστορική εξέλιξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού σε Ελλάδα και Ευρώπη.

Επίσης μέσω διαδικτυακής έρευνας επιχειρήθηκε παράλληλα και η αναζήτηση πηγών σχετικής ελληνικής και διεθνούς αρθρογραφίας, δημοσιευμένων ιστορικών μελετών ή εκθέσεων αντίστοιχης θεματολογίας, αναζήτηση σχετικής ελληνικής νομοθεσίας από την ηλεκτρονική πλατφόρμα του Εθνικού Τυπογραφείου (www.et.gr) ή στοιχεία ευρωπαϊκής νομοθεσίας και ευρωπαϊκής πολιτικής τον επίσημο ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (www.eu.europa.org). Παράλληλα, στοιχεία που άπτονται ζητημάτων της ελληνικής περιφερειακής αυτοδιοίκησης αναζητήθηκαν μέσω των ιστοσελίδων του Υπουργείου Εσωτερικών (www.ypes.gr) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (www.enpe.gr).

Στη συνεχεία πραγματοποιείται μια χρονολογική και θεματική ταξινόμηση όλου του διαθέσιμου υλικού ούτως ώστε να συνδυαστούν τα διαφορετικά στοιχεία αναφοράς μεταξύ τους (βιβλιογραφία, αρθρογραφία, νομοθετήματα κ.λ.π.).

Ακολουθεί καταγραφή των σημαντικότερων βιβλιογραφικών αποσπασμάτων, σχετικών άρθρων και νομοθετημάτων, ώστε να υποβοηθηθεί ο σχεδιασμός ενός γενικού πλάνου με την διάρθρωση της εργασίας σε κεφάλαια, ενότητες και υποενότητες και τέλος η συγγραφή, βάσει του πλάνου, του τελικού κειμένου του παρόντος πονήματος.

Τέλος όσον αφορά στην εξαγωγή των συμπερασμάτων και την διατύπωση των τελικών αναλύσεων ή διαπιστώσεων, σημαντική αναμένεται η συγκριτική μελέτη (της ιστορικής εξέλιξης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ Βαθμού Ελλάδας, Ιταλίας & Γαλλίας, μετά τη σχετική χρονολογική ταξινόμηση, θεματική καταγραφή και ομογενοποίηση των ιστορικών στοιχείων, δεδομένων και πληροφοριών.

3. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ - ΔΙΑΣΑΦΙΣΗ ΟΡΩΝ

3.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ως Τοπική Αυτοδιοίκηση ορίζεται το σύνολο των Οργανισμών εκείνων που αναλαμβάνουν διοικητικές αρμοδιότητες σε επίπεδο πόλης (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού ή *Δήμοι*) και σε επίπεδο περιφέρειας (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού ή *Περιφέρειες*). Οι Οργανισμοί αυτοί αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ο καθένας εδράζεται και ασκεί τις αρμοδιότητές του σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια. (Σύνταγμα της Ελλάδας, Άρθρο 102)

Σε ό, τι αφορά τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής Ο.Τ.Α.) στην Ελλάδα, οι βασικές αρχές λειτουργίας τους ορίζονται από το Σύνταγμα. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το Άρθρο 102, Παράγραφος 2 του Συντάγματος οι Ο.Τ.Α. είναι αρμόδιοι για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της εδαφικής τους περιφέρειας και σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων με την Κεντρική Διοίκηση, ισχύει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. Επίσης στην ίδια Παράγραφο ορίζεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών καθώς και ο τρόπος εκλογής των αρχών τους, δηλαδή με καθολική μυστική ψηφοφορία. Στις παραγράφους 4 και 5 του Άρθρου 2 ορίζεται η σχέση Ο.Τ.Α. – κράτους με το δεύτερο να ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων των πρώτων (Παράγραφος 4) και να διασφαλίζει με μέτρα την οικονομική τους αυτοτέλεια, ακόμα και να ενισχύει οικονομικά όταν μετακυλύει σε αυτούς κρατικές αρμοδιότητες (Παράγραφος 5). Ωστόσο το Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει την ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας καθώς και μεταξύ Ο.Τ.Α. Α' και Ο.Τ.Α. Β' Βαθμού. Αυτό επαφίεται στον νομοθέτη με τις γνωστές δυσκολίες διαχωρισμού τομέων ευθύνης που συχνά προκύπτουν καθώς και τις αντικρουόμενες διατάξεις. (Σύνταγμα της Ελλάδας)

3.2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Σε ό, τι αφορά την ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Ε.Ο.Κ., είναι δόκιμο να ειπωθεί ότι προ Συνθήκης του Μάαστριχτ, δεν προβλέπονταν ειδικές ρυθμίσεις για την εξομάλυνση των ανισοτήτων και την ενίσχυση των περιφερειακών κρατών – σε πρώτο επίπεδο – και συνακόλουθα των περιφερειακών περιοχών εντός των κρατών-μελών. Η πετρελαϊκή κρίση του 1973 καθώς και η

είσοδος νέων κρατών στην Κοινότητα (Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία, Ιρλανδία) το 1972 αύξησαν την πίεση προς τις Κοινοτικές Αρχές αφενός για την εύρεση πόρων και μέσων επίλυσης της κρίσης και αφετέρου κατέστησαν σαφές ότι η ψαλίδα ανάμεσα στα αναπτυγμένα και λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη έπρεπε να κλείσει. Έτσι κρίθηκε απαραίτητη η περιφερειακή ανάπτυξη. Με τον Κανονισμό 75/724/Συμβουλίου εγκαινιάστηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (στον εξής Ε.Τ.Π.Α.) που είχε ως έργο τη χρηματοδότηση μέτρων προς ενίσχυση της περιφέρειας, χωρίς ωστόσο μεγάλη επιτυχία λόγω έλλειψης σχεδιασμού και οργάνωσης. (http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/)

Το Συμβούλιο των Υπουργών της Ε.Ο.Κ. οδηγήθηκε το 1984 στη θέσπιση νέου Κανονισμού σχετικά με το Ε.Τ.Π.Α., Κανονισμός 84/1787/Συμβουλίου, ο οποίος επί της ουσίας κατοχύρωσε τη δικαιοδοσία της Κοινότητας στον σχεδιασμό και συντονισμό προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης καθώς και στην έγκριση των αντίστοιχων προγραμμάτων των χωρών-μελών, και τον ενεργό ρόλο των περιφερειακών αρχών των κρατών στη διαδικασία αυτή. (http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/). Ένα χρόνο αργότερα κατοχυρώθηκε η σύμπραξη των τοπικών αρχών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την κεντρική εξουσία στη δημιουργία αναπτυξιακών προγραμμάτων για την περιφέρεια με τον Κανονισμό 85 / 2088 / Συμβουλίου (http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/) ενώ με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (στο εξής Ε.Π.Π.) που τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987, μπήκε στο επίκεντρο της Κοινοτικής πολιτικής η Περιφερειακή πολιτική. Πιο συγκεκριμένα με το Άρθρο 130Α στόχος της Ε.Π.Π. είναι η αντιστάθμιση των επιπτώσεων από την ενοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς στις πιο αδύναμες οικονομικά χώρες με την εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής που στόχευε στη συνοχή σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Εκτός όμως από την προστασία των χωρών αυτών επιδίωξη της Ε.Π.Π. ήταν και η μείωση του αναπτυξιακού επιπέδου μεταξύ των κρατών-μελών. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027)

Προκειμένου να χρηματοδοτηθούν προγράμματα για να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, έγιναν μεταρρυθμίσεις τόσο στο Ε.Τ.Π.Α. όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο (στο εξής Ε.Κ.Τ.) και στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Γεωργικού Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής Ε.Γ.Τ.Π.Ε.). Στα πλαίσια αυτών των μεταρρυθμίσεων τέθηκαν νέες προτεραιότητες της πολιτικής της Ε.Ο.Κ. με τον Κανονισμό-πλαίσιο

88/2052/Συμβουλίου, στον οποίο εισήχθηκε στην Κοινοτική νομοθεσία η *εταιρική σχέση*. Ως εταιρική σχέση ορίζεται αυτή ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission), στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και τις αρμόδιες τοπικές ή περιφερειακές αρχές και η οποία υφίσταται ως επιδίωξη εκ μέρους και των τριών του κοινού στόχου. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027) Η εταιρική σχέση αποτελεί γνήσια έκφραση της αρχής της επικουρικότητας στην Ε.Ο.Κ. και επί της ουσίας συντέλεσε στην πιο ενεργή συμμετοχή των αρχών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στις πρωτοβουλίες και αποφάσεις που τους αφορούσαν άμεσα. Τους επέτρεψε, τέλος, μεγαλύτερη πρόσβαση στα όργανα λήψης αποφάσεων της Ε.Ο.Κ.

3.3 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

Στις 15 Οκτωβρίου του 1985 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης υπεγράφη στο Στρασβούργο ο Ευρωπαϊκός Χάρτης (ή Χάρτα) της Τοπικής Αυτονομίας. Τον Χάρτη υπέγραψαν όλα τα κράτη – μέλη της Ε.Ο.Κ. (εκτός από το Μονακό, την Ανδόρρα και το Σαν Μαρίνο) και κατόπιν επικύρωσαν την ισχύ του με σύνταξη κρατικών νόμων. Η Γαλλία αποδέχεται τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στις 17 Ιανουαρίου 2007 ενώ στην Ελλάδα ο Χάρτης επικυρώθηκε με τον Νόμο 1850/1989 όπως ορίζει η παράγραφος 1 του Άρθρου 28 του Συντάγματος (Σύνταγμα της Ελλάδας).

Πριν από την ουσιαστικότερη επιβολή της συμμετοχής της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στη διευθέτηση τοπικών θεμάτων από τη Συνθήκη του Μάαστριχ, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας τόνισε τη σημασία της. Όπως αναφέρεται και στο Προοίμιο του Χάρτη, τα κράτη – μέλη δεσμεύτηκαν να τηρήσουν τα Άρθρα του:

- « […] θεωρώντας ότι σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πραγματοποίηση μιας πιο στενής ένωσης μεταξύ των μελών του για τη διασφάλιση και την προώθηση των ιδεωδών και των αρχών που είναι κοινή τους κληρονομιά,
- θεωρώντας ότι ένα από τα μέσα με τα οποία ο σκοπός αυτός θα πραγματοποιηθεί είναι η σύναψη συμφωνιών στο διοικητικό τομέα,

θεωρώντας ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια δημοκρατικού καθεστώτος,

- θεωρώντας ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης,
- πεπεισμένα ότι αυτό το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα στο τοπικό επίπεδο,
- Πεπεισμένα ότι η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μία διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη,
- έχοντας συνείδηση του γεγονότος ότι η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας,
- επιβεβαιώνοντας ότι αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δημοκρατικά συνεστημένα όργανα λήψης αποφάσεων και οι οποίοι απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους […]» (Φ.Ε.Κ. 144 Α, Εθνικό Τυπογραφείο)

Οι δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα κράτη μέλη που υπέγραψαν τον Χάρτη αποτελούν εγγύηση της πολιτικής, της διοικητικής και της οικονομικής αυτονομίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ο Χάρτης προϋποθέτει την αναγνώριση από την εσωτερική νομοθεσία, ακόμα και από το σύνταγμα, κάθε κράτους της αρχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ορίζει ακόμη ότι η εκλογή των Τοπικών Αρχών οφείλει να γίνεται με καθολική ψηφοφορία. Επί της ουσίας αυτή η ρύθμιση τις καθιστά το πρωιμότερο όργανο από νομικής πλευράς για την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας. (Παπαγιάννη, Κατσούλη, 2001)

Οι Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές με γνώμονα το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού και δρώντας εντός των νομικών ορίων, οφείλουν να διαχειρίζονται ένα μεγάλο μέρος δημοσίων υποθέσεων έχοντας αποκλειστικά την ευθύνη για τη ρύθμισή τους. Σύμφωνα με τον Χάρτη οι δημόσιες υποθέσεις αυτές θα πρέπει κατά

προτίμηση να διευθετούνται από τις Τοπικές Αρχές Α Βαθμού ενώ ο συντονισμός των υποθέσεων αυτών από Ο.Τ.Α. Β Βαθμού θεωρείται καταλληλότερος μόνο αν είναι αδύνατος ή λιγότερο αποτελεσματικός αυτός του κατώτερου διοικητικού επιπέδου. (Άρθρο). Ο Χάρτης θέτει επίσης ακριβείς προϋποθέσεις για την περιφρούρηση των ορίων των τοπικών αρχών, για τη δημιουργία κατάλληλων διοικητικών δομών, για την εξεύρεση πόρων προς επίτευξη της αποστολής των δομών αυτών, για τις αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων καθώς και για τη νομική προστασία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενώ παράλληλα θέτει όρια στην εποπτεία των τοπικών οργανισμών από την κεντρική εξουσία. (Μπέσιλα-Βήκα, 2010)

Με τη συνταγματική επικύρωση οι διατάξεις του Χάρτη αποκτούν μεγαλύτερη ισχύ από αυτή των νόμων. Καθίσταται φανερή λοιπόν η μεγάλη σημασία του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας αφού υπερισχύει του Δημοτικού Κώδικα και καλύπτει το συνταγματικό κενό εξειδικεύοντας και συγκεκριμενοποιώντας τους ορισμούς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. (Παπαδημητρίου, 1993)

3.4 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Το Μάαστριχτ είναι μια μικρή κωμόπολη της Ολλανδίας. Ήταν άγνωστη στο πλατύ κοινό έως το Δεκέμβρη του 1991, τότε που οι υπουργοί Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), που τη συγκροτούσαν 12 ευρωπαϊκά κράτη (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Βρετανία, Ιρλανδία, Δανία, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ισπανία, Πορτογαλία και Ελλάδα), συνυπέγραφαν τη Συνθήκη μετεξέλιξής της σε Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τη γνωστή πλέον Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (ή Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης) υπογράφτηκε στις 7 Φλεβάρη του 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοέμβρη του 1993. (https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf). Στα πλαίσια της συνθήκης αυτής αυξήθηκαν μεταξύ άλλων οι αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων και ιδρύθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών, αποκλειστικό έργο της οποίας είναι η επίλυση των ζητημάτων της περιφέρειας της ΕΕ. Με την ίδρυση της ΕΤΠ ουσιαστικά αναγνωρίστηκε η συμβολή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (και κυρίως των ΟΤΑ Β' Βαθμού) στην προσπάθεια της μείωσης των ανισοτήτων των

οικονομιών των κρατών μελών και στην προσπάθεια σύγκλισής τους ώστε να επιτευχθεί με επιτυχία η οικονομική νομισματική ένωση (Ο.Ν.Ε.) με απώτερο στόχο την πολιτική ένωση. Σύμφωνα με το άρθρο 198Α της Συνθήκης (Σ.Ε.Ε) η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελείται από 189 μέλη τα οποία είναι αντιπρόσωποι των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κάθε κράτους- μέλους. Στην επιτροπή συμμετέχουν εκ μέρους της Ελλάδας 12 αντιπρόσωποι. Η αρμοδιότητα της Επιτροπής είναι γνωμοδοτική και ενεργοποιείται είτε μετά από αίτημα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είτε κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας. Η Σ.Ε.Ε προβλέπει με μία σειρά άρθρων τα θέματα για τα οποία απαιτείται η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 126 προβλέπεται η θέσπιση δράσεων στον τομέα της Παιδείας, με το άρθρο 128 προβλέπεται θέσπιση μέτρων ενθάρρυνσης στον Πολιτισμό, με το άρθρο 129 προβλέπεται ανάληψη δράσεων σχετικά με τη Δημόσια Υγεία και με την παράγραφο Δ του ίδιου άρθρου υπάρχει πρόβλεψη μέτρων για τη ρύθμιση των διευρωπαϊκών δικτύων. Τέλος με το άρθρο 130 καθορίζονται οι βασικοί στόχοι των διαρθρωτικών ταμείων, θεσπίζονται οι εκτελεστικές αποφάσεις των ταμείων αυτών και ιδρύεται το ταμείο συνοχής. (https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)

3.5 ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ο βασικός στόχος και η σημασία της αρχής της επικουρικότητας είναι η περιφρούρηση ενός βαθμού ανεξαρτησίας μιας κατώτερης αρχής απέναντι σε μία ανώτερη και πιο συγκεκριμένα η διασφάλιση της ανεξαρτησίας μίας τοπικής αρχής έναντι της κεντρικής εξουσίας. (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf) Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται ως ρυθμιστής της παρέμβασης της Ένωσης στα κράτη-μέλη σε ζητήματα στα οποία δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα. Πιο αναλυτικά όπως ορίζει το άρθρο 5, παράγραφος 3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση «η παρέμβαση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας προϋποθέτει ότι πληρούνται τρεις όροι: α) δεν πρέπει να αφορά τομέα που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (*μη αποκλειστική αρμοδιότητα*), β) οι στόχοι της σχεδιαζόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη – μέλη (*ανάγκη*), γ) η φράση μπορεί,

λόγω της κλίμακας ή των επιπτώσεών της να εκτελεστεί καλύτερα με μια παρέμβαση της Ένωσης (*προστιθέμενη αξία*)». Στην τελευταία παράγραφο του Άρθρου 5 κατοχυρώνεται η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή ο καθορισμός των μέσων και της έκτασης της παρέμβασης ως συνάρτηση της φύσης αυτής και με γνώμονα την τήρηση των ορίων προς επίτευξη των στόχων. Η αρχή της αναλογικότητας, λοιπόν, αποτελεί συμπλήρωμα της αρχής της επικουρικότητας.

(http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf)

Η αρχή της επικουρικότητας ως κριτήριο προϋπήρχε ήδη στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987). Ωστόσο η επίσημη κατοχύρωσή της συντελέστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που την περιλαμβάνει στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Μάλιστα το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν αναγνωρίζει την επικουρικότητα ως γενική αρχή δικαίου με την οποία κρίνονται ως νόμιμες οι νομοθετικές πράξεις της Κοινότητας, προτού τεθεί σε ισχύ η παραπάνω συνθήκη (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf). Το γεγονός της συμπερίληψης των δύο αρχών στη Συνθήκη του Μάαστριχτ σηματοδοτεί τον περιορισμό της δράσης της ΕΕ σε ζητήματα στα οποία δεν έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες («συντρέχουσες αρμοδιότητες»). Συγκεκριμένα αφού διαπιστωθεί από τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα ότι σ' ένα ζήτημα ανταποκρίνονται επαρκέστερα οι φορείς (κεντρική διοίκηση, αυτοδιοίκηση κτλ) του κράτους-μέλους στο οποίο αυτό εντοπίστηκε, απ' ότι οι φορείς της ΕΕ, τότε η τελευταία καλείται να μην αναλάβει δράση - παρά μόνο αν η δράση αυτή κριθεί αποτελεσματικότερη. Σε κάθε περίπτωση η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί κατευθυντήρια πολιτική αρχή της ΕΕ και η επίδρασή της ήταν τέτοια ώστε τα κράτη-μέλη να την ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο.(http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf)

3.6 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΟΠΟΙΗΣΗ

Ο όρος «Περιφέρεια» στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλαμβάνει μία ευρεία γκάμα διοικητικών οντοτήτων καθώς τα κράτη-μέλη διαφοροποιούνται σε επίπεδο οργανωτικών δομών. Οι δομές αυτές λαμβάνουν τη μορφή Περιφερειών (Γαλλία, Βέλγιο, Ιταλία, Ελλάδα, Τσέχικη Δημοκρατία, Πολωνία, Ουγγαρία), τη μορφή Αυτόνομων Περιφερειών (Ισπανία, Πορτογαλία, Φινλανδία), τη μορφή

Ομόσπονδων Κρατών (Αυστρία, Γερμανία), Περιφερειακών Συμβουλίων (Φινλανδία), Κομητειών (Σουηδία), Διοικητικών Διαμερισμάτων (Λετονία, Κύπρος) και τέλος τη μορφή Περιφερειών ειδικού καθεστώτος (Ιταλία). Όλες οι παραπάνω δομές ανήκουν στο ίδιο επίπεδο διοίκησης, το οποίο τοποθετείται ιεραρχικά αμέσως μετά την κεντρική διοίκηση του κάθε κράτους-μέλους (Γρηγορίου, 2006). Επομένως η Περιφέρεια βρίσκεται ιεραρχικά ανάμεσα στις τοπικές αρχές, που συνήθως είναι αιρετές και αποτελούν το χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης, και την κεντρική εξουσία (Council of Europe, Draft on European Charter of Regional Self – Government, Recommentation 34, 3rd Article, 1997). Σύμφωνα με τον ΕΧΤΑ ως Περιφέρεια ορίζεται η περιοχή ή περιοχές που αποτελούν γεωγραφική ενότητα ή σύμπλεγμα γεωγραφικών ενοτήτων και περικλείει πληθυσμό με κοινά στοιχεία (Χλέπας, 1993). Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι οι δύο βασικές συνιστώσες της έννοιας της Περιφέρειας είναι τόσο η οργάνωση και η λειτουργίες της Περιφέρειας όσο και η εδαφική περιοχή που αυτή ορίζει.

Επιπλέον η Περιφέρεια άλλοτε αποτελεί θεσμό αποκέντρωσης (decentralization), άλλοτε θεσμό αυτοδιοίκησης (devolution – local government) κι άλλοτε θεσμό ομοσπονδιακής συγκρότησης (federalism). Στην πρώτη περίπτωση μετατίθενται προς τις τοπικές αρχές και υπηρεσίες, οι οποίες έχουν διοριστεί κι όχι εκλεγεί, αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας. Στη δεύτερη περίπτωση συμβαίνει η ίδια μετακύληση αρμοδιοτήτων με τη διαφορά ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται με άμεση και δημοκρατική ψηφοφορία. Στην περίπτωση της ομοσπονδιακής συγκρότησης «η πολιτική εξουσία που ασκεί κάθε δημόσια αρχή, όπως η Περιφέρεια, όχι μόνο απολαμβάνει δημοκρατική νομιμοποίηση (μέσα από δημοκρατικές εκλογές) αλλά και συνταγματική κατοχύρωση». Οι τρεις αυτές κατευθύνσεις της Περιφέρειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση διακλαδώνονται σε επιμέρους θεσμικές μορφές οι οποίες αποτελούν εκφάνσεις περιφερειοποίησης (Παπαδοπούλου, 2006.).

Σε ό, τι αφορά την Περιφερειοποίηση, ο όρος κατά τον Gerard Timsit υποδηλώνει τη «γενικευμένη μεταφορά εξουσίας σε θεσμούς που βρίσκονται στην περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού» (Timsit, 1989). Η Περιφερειοποίηση στα πλαίσια την Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει πάρει πολλές μορφές από κράτος-μέλος σε κράτος-μέλος και αποτελεί προϊόν της ευρωπαϊκής πολιτικής και θεσμικής δυναμικής. Μάλιστα επετεύχθη χάρη στην Ε.Ε., καθώς προωθήθηκε στα πλαίσια της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής που ακολουθήθηκε στα χρόνια 1974-1992 και ενισχύθηκε

μέσω της πολιτικής με στόχο τη συνοχή και την εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων από το 1992 και εξής. Η ανομοιογένεια της Περιφερειοποίησης στην Ε.Ε. καθίσταται εμφανής με τη διάκριση 4 τύπων αυτής στις δομές διοίκησης και συντάγματος στα κράτη-μέλη. Πιο συγκεκριμένα η ευρωπαϊκή Περιφερειοποίηση λαμβάνει τη μορφή στα ενιαία κράτη α) της διοικητικής αποκέντρωσης, β) της περιφερειακής αποκέντρωσης και γ) της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, και τέλος τη μορφή δ) των ομοσπονδιακών περιφερειοποιημένων κρατών.

Η πολυεπίπεδη αυτή διακυβέρνηση αποτελεί ουσιαστικό κομμάτι της ευρωπαϊκής πολιτικής και «χαρακτηρίζεται από αμοιβαία εξάρτηση, συμπληρωματικές λειτουργίες και αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες μεταξύ των υπερεθνικών, κρατικών και υποεθνικών θεσμών». (Χρυσοχόος, 2001). Σκοπός της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης επομένως, αποτελεί η μετακύληση του κέντρου βάρους εξουσίας και αρμοδιοτήτων από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό στοχεύοντας σε μια «Ευρώπη με Περιφέρειες». Οι θεωρητικοί της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρουν ότι τα παραπάνω αποτελούν αίτημα των υποεθνικών αρχών των κρατών-μελών, οι οποίες δε ζητούν να αντικαταστήσουν την κεντρική εκτελεστική εξουσία αλλά να αποκτήσουν παράλληλη επιρροή με εκείνη, καθώς στην παρούσα κατάσταση οι αρχές αυτές δεν εξυπηρετούν την κινητοποίηση σε υποεθνικό επίπεδο, διότι τελούν υπό καθεστώς «αμφιλεγόμενης ιεραρχίας» και δρουν συμπληρωματικά. (Τσινισιζέλης – Χρυσοχόου, 2007) Ωστόσο αποτιμάται θετικά η διαδικασία περιφερειοποίησης έως τώρα καθώς η σύγκλιση κέντρου-περιφέρειας αποτελεί επίτευγμα της Ε.Ε. και «επέτρεψε στο εγχείρημα της μεσογειακής διεύρυνσης να αποτελέσει ταυτόχρονα άλμα εμβάθυνσης» (Παγουλάτος, Ευρωπαϊκό μοντέλο, διεύρυνση και η δυναμική του εξευρωπαϊσμού, σ. 2 στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Πρόκλησης www. Proeuro.gr, Φεβρουάριος 2007). Τέλος, υπό αυτό το πρίσμα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η περιφερειοποίηση αποτελεί «την άλλη όψη της ομοσπονδίωσης». (Γρηγορίου, 2006).

4. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

4.1 ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

«Οι σκοποί της περιφερειακής πολιτικής προσδιορίζονται ως επί το πλείστον από τα προβλήματα που επικρατούν» (Vanhove N – Klaasen L., 1987). Η διατύπωση αυτή συνοψίζει το βαθύτερο αίτιο της έμφασης που δόθηκε από την Ε.Ε. στην ανάπτυξη περιφερειακής πολιτικής. Οι Περιφέρειες των χωρών-μελών παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές, τόσο μεταξύ τους όσο και στο εσωτερικό κάθε κράτους. Μεγάλες διαβαθμίσεις παρουσιάζονται στο βιοτικό επίπεδο, στην οικονομική ανάπτυξη, στη σύσταση του και τον όγκο του πληθυσμού καθώς και στη δυνατότητα απασχόλησής του εργατικού δυναμικού. Επομένως βαίνει ολοένα και αυξανόμενος ο ρόλος της Ε.Ε. στην εξομάλυνση αυτών των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς χωρίς την οικονομική και κοινωνική συνοχή των κρατών της δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί η επί της ουσίας νομισματική και οικονομική ενοποίηση ώστε να καταστεί η Ε.Ε. ανταγωνιστική στην παγκόσμια αγορά. Έτσι ενορχηστρώνεται με συνεχείς βελτιώσεις μια πολιτική που στοχεύει στην ανάπτυξη των μη ευνοημένων περιφερειών, στη μείωση των διαπιστωμένων ανισοτήτων και στην αποφυγή δημιουργίας καινούργιων.

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική χρωστά την μεγάλη ανάπτυξή της σε δύο βασικούς παράγοντες, την οικονομική ολοκλήρωση της Ε.Ε. και τη διεύρυνση της Ε.Ε. με νέα μέλη. Πιο συγκεκριμένα μέσα από την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική επιτυγχάνεται ο στόχος της ανάπτυξης όχι της περιφέρειας οριζόμενης ασαφώς, ως περιοχής δηλαδή που απλά απέχει από το κέντρο, αλλά συγκεκριμένα της Περιφέρειας που ανήκει στην Ε.Ε. (Λύκος, 2006,). Επίσης η δημιουργία της πολιτικής αυτής λειτούργησε ως αντιστάθμισμα του κόστους των διευρύνσεων με νέα κράτη-μέλη καθώς και ως μοχλός διαρθρωτικών προσαρμογών στο πλαίσιο που κάθε διεύρυνση επέβαλε (Πετράκος Γ – Ψυχάρης Γ, 2004). Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι σκοπός της Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε. δεν είναι η αντικατάσταση των αντίστοιχων πολιτικών σε εθνικό επίπεδο, οι οποίες υπάρχουν και εφαρμόζονται παράλληλα, αλλά ο καθορισμός γενικών συντεταγμένων και αρχών με βάση τις οποίες αυτές θα κινηθούν. (Κόνσολας, 1997)

4.2 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

Αποτελεί γεγονός ότι έως σήμερα η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ έχει αποδώσει καρπούς και οι πολίτες είναι δέκτες απτών αποτελεσμάτων. Αυτό ακριβώς το γεγονός ωθεί στη συνέχιση αυτής της πολιτικής με την Επιτροπή των Περιφερειών να την στηρίζει απόλυτα και να τη θεμελιώνει στις αρχές της δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης καθώς και στο ζητούμενο της εδαφικής συνοχής. Οι προκλήσεις δε λείπουν. Και με γνώμονα τις προκλήσεις αυτές είναι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις που θα απλοποιούν τους κανόνες εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής και θα ενισχύουν τις διαδικασίες αξιολόγησής της ΕΤΠ, χωρίς παράλληλα να κινδυνεύσει η ευρωπαϊκή και μη εθνική ταυτότητα της τελευταίας. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας προωθεί επίσης την περιφερειακή πολιτική προσθέτοντας και το αίτημα της εδαφικής συνοχής (που αναφέρθηκε παραπάνω) εντός ΕΕ κι ενθαρρύνει όλους τους πολιτικούς παράγοντες να συνεργαστούν προς αυτή την κατεύθυνση στα πλαίσια της πολυεπίπεδης κυβέρνησης – η οποία επίσης προωθείται. Έτσι δομούνται συμφωνίες σε τοπικό επίπεδο και ενθαρρύνεται η ουσιαστική συμμετοχή των ΟΤΑ στη διαρρύθμιση των προτεραιοτήτων και στη χάραξη της πολιτικής που αφορά σε ζητήματα των περιφερειών (Ανακοίνωση Τύπου ΕΤΠ από www.cor.eu).

Η εδαφική συνοχή, που αποτελεί στόχο της ΕΕ με βάση τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, ακολουθεί την πολιτική και κοινωνική συνοχή των κρατών-μελών και αποτελεί ουσιαστικά το ζητούμενο της αρμονικής ανάπτυξης των περιφερειών εν συνόλω της ΕΕ. Η αμεσότητα της επικοινωνίας ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πόλεις και περιφέρειες είναι βασική προϋπόθεση ώστε η ευρωπαϊκή περιφέρεια να καταστεί επί της ουσίας εταίρος στο διάλογο για την πολιτική της ΕΕ που την αφορά και σε αυτό το διάλογο σταθερός συζητητής που διασφαλίζει τα παραπάνω είναι η ΕΤΠ. Η πολιτική συνοχής, την οποία υποστηρίζει η ΕΤΠ, είναι μία στρατηγική αποκέντρωσης που στοχεύει τόσο στην επαρκέστερη υλοποίηση των ευρωπαϊκών στόχων σε ό, τι αφορά τους δήμους και της περιφέρειες της ΕΕ, όσο και στην ανάθεση αρμοδιοτήτων σε αυτές. Η πολιτική συνοχής επομένως, ως βασικό συστατικό της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, εφαρμόζεται με γνώμονα τον ίδιο τον πολίτη ανοίγοντας δίαυλο επικοινωνίας μαζί του και ενθαρρύνοντάς τον να εμπλακεί ενεργά με ζητήματα που άπτονται της πόλης και της περιφέρειάς του. Θέτει ως προτεραιότητα την ενημέρωση

των πολιτών για τις συνέπειες των πολιτικών της ΕΕ σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και μεταθέτει αυτή την παράμετρο σε καθοριστικό παράγοντα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. (Ανακοίνωση Τύπου ΕΤΠ, από www.cor.eu)

Η εικοσαετής και πλέον εφαρμογή της πολιτικής συνοχής εκφράζει την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη προς τον πολίτη. Αποτελούσε επικουρική πολιτική κατά την ενοποίηση της αγοράς εντός της ΕΕ και σκοπός της ήταν η διασφάλιση της ανάπτυξης των περιφερειών των πιο αδύναμων κρατών-μελών. Κατάφερε να μετριάσει τις κοινωνικοοικονομικές διαφορές που προέκυψαν από τις διευρύνσεις της ΕΕ. Εξελίχτηκε από συνοδευτική πολιτική σε βασικό παράγοντα που στηρίζει κάθε στρατηγική που στοχεύει στην ανάπτυξη σε κάθε έδαφος της ΕΕ (Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της ΕΤΠ, CONST-IV-020, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf). Η σημασία της πολιτικής συνοχής διαφαίνεται και από το γεγονός ότι το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της Κοινότητας διατίθεται προς αυτή την κατεύθυνση. Η χρηματοδότηση αυτή είναι αποτέλεσμα τόσο διοργανικής σύμπραξης και μόχλευσης όσο και αξιοποίησης της χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των συμπράξεων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Η μόχλευση της πολιτικής συνοχής είχε ως αποτέλεσμα επίσης τη διευκόλυνση της συνέργειας μεταξύ των κρατών-μελών στη χάραξη στρατηγικών ανάπτυξης σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Επιπλέον ενισχύθηκαν οι θεσμικές ικανότητες των δημόσιων διοικήσεων και αυτό συνέβη ως απόρροια της αξιοποίησης των διαρθρωτικών ταμείων. Πιο αναλυτικά ενθαρρύνθηκε η διαχείριση των ταμείων αυτών από τις δημόσιες διοικήσεις και χάρη στην πολιτική συνοχής εξομαλύνθηκαν οι διαφορές που υπήρχαν ανά κράτος-μέλος στις διαδικασίες αυτής της διαχείρισης. Επομένως εφαρμόστηκαν κι εφαρμόζονται οι κοινοτικές πολιτικές και σε αυτό συνετέλεσε η εν λόγω πολιτική. Τέλος, η ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης ανάμεσα σε παράγοντες την κοινωνίας των πολιτών και σε δημόσιους θεσμούς διευκόλυνε την πολιτκή συνοχής να εφαρμόσει συνολικές λύσεις σε ποικίλες και ανόμοιες καταστάσεις στο εσωτερικό της ΕΕ (Μαραβέγιας, 2001)

4.3 ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

4.3.1 Η Ταυτότητα της ΕΤΠ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Των Περιφερειών συστάθηκε το 1994 και συνιστά μια πολιτική συνέλευση των τοπικών και περιφερειακών αρχών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δημιουργία της ΕΤΠ δρομολογήθηκε για να εξυπηρετήσει δύο κυρίαρχα ζητήματα, την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και την εξομάλυνση του χάσματος μεταξύ της Ευρώπης και των Ευρωπαίων πολιτών της. Με δεδομένο ότι το 75% των νόμων που θεσπίζονται στα πλαίσια της Ε.Ε. αφορά στο περιφερειακό ή στο τοπικό επίπεδο, κρίνεται απαραίτητο κι εύλογο οι εκπρόσωποι των εκάστοτε Οργανισμών Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν ενεργά και να συναποφασίζουν την κατάρτιση των νόμων αυτών. Επιπλέον έχει διαπιστωθεί ότι η Ε.Ε. πορεύεται προς τα εμπρός, ωστόσο δεν συμβαδίζουν μαζί της οι πολίτες των χωρών-μελών της. Το χάσμα αυτό έχει επιφορτιστεί να γεφυρώσει η ΕΤΠ παρέχοντας τη δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας των πολιτών με τους εκλεγμένους εκπροσώπους τους. ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισσαβόνας ορίζουν ότι τόσο η Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο δεν μπορούν να διατυπώνουν προτάσεις που ενδέχεται να επιδράσουν σε επίπεδο τοπικό και περιφερειακό χωρίς τη γνωμοδότηση της ΕΤΠ. Συγκεκριμένα η Συνθήκη του Μάαστριχτ καθορίζει πέντε τομείς - υγείας, εκπαίδευσης, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, πολιτισμού, διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών – στους οποίους κρίνεται απαραίτητη η γνωμοδότηση της ΕΤΠ καθώς οι όποιες τροποποιήσεις επιφέρουν συνέπειες στις ευρωπαϊκές περιφέρειες. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ πρόσθεσε στους παραπάνω τους τομείς του περιβάλλοντος, της πολιτικής απασχόλησης, της κοινωνικής πολιτικής, των μεταφορών και της επαγγελματικής κατάρτισης. Το σύνολο των τομέων αυτών καλύπτει σε πλειοψηφικό ποσοστό το εύρος δραστηριοτήτων της Ε.Ε. Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας δόθηκε ακόμη περισσότερη ισχύ στην ΕΤΠ, καθώς της ανατέθηκε η αποστολή της προάσπισης της αρχής της επικουρικότητας. Όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, η αρχή της επικουρικότητας είναι μία

από τις θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σύμφωνα με αυτή ζητήματα που επιλύονται επαρκέστερα σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο, δεν εμπίπτουν στην δικαιοδοσία της Ε.Ε. Επιπλέον, στα πλαίσια της Συνθήκης της Λισσαβώνας ορίστηκαν και τέσσερις ακόμα τομείς, της κλιματικής αλλαγής, των κοινωφελών υπηρεσιών, της προστασίας των πολιτών και της ενέργειας, για τους οποίους γνωμοδοτεί υποχρεωτικά η ΕΤΠ. Έτσι ουσιαστικά διευρύνθηκαν περαιτέρω τα πεδία συμμετοχής της ΕΤΠ στη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. Πέρα όμως από αυτή την αξιοσημείωτη διεύρυνση της δικαιοδοσίας της, η ανάμειξη της ΕΤΠ στις αποφάσεις της Επιτροπής δεν σταματά στη γνωμοδότηση. Για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας καθίσταται υποχρεωτική η διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την ΕΤΠ, κατά την οποία η ΕΤΠ μπορεί να προτείνει αλλαγές στην προτεινόμενη από τους Ευρωβουλευτές νομοθεσία. Μπορεί επιπρόσθετα να ασκήσει το δικαίωμα ελέγχου προς το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, σε περίπτωση που οι προτεινόμενες αλλαγές δεν ληφθούν υπόψη και να αιτηθεί επαναληπτικής διαβούλευσης, αν η αρχική της πρόταση δεχτεί ουσιαστικές τροποποιήσεις από τα άλλα όργανα. Τέλος, σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, εφόσον εκτιμήσει ότι η διαβούλευση με την Επιτροπή ή το Συμβούλιο ή το Κοινοβούλιο υπήρξε ελλιπής. (https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf και https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf και http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC)

Σε γενικές γραμμές η ΕΤΠ εργάζεται εκπροσωπώντας τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών-μελών της ΕΕ συνολικά. Σε αυτό το πλαίσιο εργασίας υπεραμύνεται του δικαιώματος των αρχών αυτών για πρόσβαση σε επαρκή χρηματοδότηση προκειμένου να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους, και ταυτόχρονα προασπίζει και προάγει την αποκεντρωμένη διοίκηση και τις διαδικασίες και αρχές της χρηστής διακυβέρνησης με στόχο πάντα την όλο και μεγαλύτερη αποκέντρωση. Σε αυτήν την πορεία είναι απαραίτητη η συνεργασία μεταξύ των αρχών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο τόσο μεταξύ τους στα εθνικά όρια όσο και σε διακρατικό επίπεδο. Βασικό μέλημα της ΕΤΠ είναι η προώθηση της συνεργασίας αυτής αλλά και της συνεργασίας μεταξύ των ομολόγων των αρχών στα κράτη που είναι υποψήφια

ή/και δυνάμει υποψήφια προς ένταξη στην ΕΕ αλλά και σε κράτη γειτονικά. Επιπλέον η ΕΤΠ εκπροσωπεί τις παραπάνω αρχές στον ευρωπαϊκό διάλογο και ταυτόχρονα λειτουργεί ως πρέσβειρα της ΕΕ και όσων αυτή πρεσβεύει στις περιφέρειες. Επομένως αναλαμβάνει να επεξηγήσει και να αποσαφηνίσει την εφαρμογή των κοινοτικών νομοθεσιών και πολιτικών καθώς και τον αντίκτυπο που αυτές θα έχουν στα κράτη-μέλη (ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

4.3.2 Αρχές και εσωτερική δομή της ΕΤΠ

Οι βασικές αρχές πάνω στις οποίες θεμελιώθηκε και στηρίζεται η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η αρχή της επικουρικότητας, η αρχή της εγγύτητας και η εταιρική σχέση. Πιο αναλυτικά σε ό, τι αφορά στην επικουρικότητα, η αρχή αυτή, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, συμπεριλήφθηκε στις Συνθήκες του Μάαστριχτ και της Λισσαβώνας στις οποίες προβλέπεται ταυτόχρονα και η ίδρυση της ΕΤΠ. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας η λήψη αποφάσεων εκ μέρους των οργάνων της ΕΕ θα λαμβάνει υπόψη τον Ευρωπαίο πολίτη. Επομένως καμία δράση δε λαμβάνεται, εάν το ζήτημα, για το οποίο απαιτείται δράση, επιλύεται αποτελεσματικότερα σε επίπεδο εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό. Μάλιστα με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας περιφρουρείται ο ρόλος του θεματοφύλακα της επικουρικότητας για την ΕΤΠ, καθώς δίδεται στην τελευταία το δικαίωμα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε περιπτώσεις που η αρχή δεν γίνεται σεβαστή. (ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

Επιπλέον με την αρχή της εγγύτητας διασφαλίζεται η διαφάνεια της διακυβέρνησης σε κάθε επίπεδο, ώστε ο πολίτης να έχει ξεκάθαρη γνώση των διαδικασιών, των αποφάσεων, των αρμοδίων για κάθε τομέα και ζήτημα και κυρίως να έχει πρόσβαση ώστε να γνωστοποιεί την άποψή του. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι κάθε επίπεδο διοίκησης θα λειτουργεί με κριτήριο να είναι «κοντά στον πολίτη». (ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Pap

er%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf). Τέλος, με την αρχή της εταιρικής σχέσης ορίζεται το πλαίσιο συνεργασίας των τεσσάρων επιπέδων διακυβέρνησης, του τοπικού, του περιφερειακού, του εθνικού και του ευρωπαϊκού. Κάθε επίπεδο είναι απαραίτητο ώστε η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση να είναι ορθή και κάθε διαδικασία λήψης αποφάσεων να είναι προϊόν συμμετοχής κάθε βαθμίδας.

Αναφορικά με την δομή της ΕΤΠ, αυτή συνίσταται στον Πρόεδρο και τα μέλη, οι οποίοι εν συνόλω απαρτίζουν το Προεδρείο της ΕΤΠ. Πιο αναλυτικά το Προεδρείο αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Πρώτο Αντιπρόεδρο και 350 Μέλη (τακτικά) από τα 28 κράτη-μέλη της ΕΕ. Ο αριθμός των μελών σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 350. Τα μέλη απαρτίζουν επιπλέον και 5 πολιτικές ομάδες και 6 Επιτροπές, ο ρόλος των οποίων διευκρινίζεται παρακάτω. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου περιλαμβάνουν την εκπροσώπηση της ΕΤΠ, τη διεύθυνση των εργασιών της ΕΤΠ και των συνόδων ολομέλειάς της. Ο Πρώτος Αντιπρόεδρος αναπληρώνει τον Πρόεδρο σε περιστάσεις που ο τελευταίος αδυνατεί να παραστεί. Τόσο ο Πρόεδρος όσο και ο Πρώτος Αντιπρόεδρος εκλέγονται από την ολομέλεια της ΕΤΠ και η θητεία τους διαρκεί 2 έτη. (www.cor.eu)

Τα μέλη αντιπροσωπεύουν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης των 28 κρατών-μελών και αποτελούν εκλεγμένους εκπροσώπων αυτών, όπως ορίζει το άρθρο 263 της Συνθήκης ΕΕ, και ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης. Η θητεία κάθε μέλους, τόσο τακτικού όσο και αναπληρωματικού, ορίστηκε από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας να είναι πενταετής και ξεκινά από την ημερομηνία του επίσημου διορισμού του μέλους από το Συμβούλιο. Κάθε χώρα-μέλος επιλέγει με δική της διαδικασία τους εκπροσώπους της. Ωστόσο είναι βασική προϋπόθεση η εθνική αντιπροσωπεία στην ΕΤΠ να είναι ανάλογη της συνισταμένης δυνάμεων της χώρας σε πολιτικό και γεωγραφικό επίπεδο. Η θητεία ενός τακτικού ή αναπληρωματικού μέλους λήγει λόγω παραιτήσεως, θανάτου ή λήξης της θητείας του και το Συμβούλιο αναλαμβάνει να διορίσει διάδοχο για το υπόλοιπο της θητείας. Σε περίπτωση που κάποιο από τα μέλη κωλύεται να συμμετάσχει σε σύνοδο ολομέλειας, συνεδρίαση επιτροπής ή οποιαδήποτε άλλη συνεδρίαση μπορεί να αντικατασταθεί από άλλο τακτικό ή αναπληρωματικό μέλος. Το τακτικό ή αναπληρωματικό μέλος που αντικαθιστά άλλο μέλος δεν μπορεί να δεχθεί εκχώρηση του δικαιώματος ψήφου

παρά μόνο από ένα μέλος. Τέλος, τα αναπληρωματικά μέλη έχουν όλα τα δικαιώματα και τις αρμοδιότητες του τακτικού μέλους στη σχετική συνεδρίαση. (www.cor.eu)

Η εθνική αντιπροσωπεία κάθε κράτους-μέλους στην ΕΤΠ αποτελείται από τα τακτικά μέλη που αυτό έχει επιλέξει, όσο και από τα αναπληρωματικά. Κάθε εθνική αντιπροσωπεία ψηφίζει τον πρόεδρό της και ρυθμίζει την εσωτερική της οργάνωση. Στη συνέχεια ανακοινώνει επισήμως το όνομα του εκλεγμένου προέδρου στον Πρόεδρο της ΕΤΠ. Στα διοικητικά πλαίσια της ΕΤΠ λαμβάνεται αξιοσημείωτη μέριμνα για την υποστήριξη κάθε εθνικής αντιπροσωπείας. Το δίκτυο αυτής της υποστήριξης περιλαμβάνει τον Γενικό Γραμματέα της ΕΤΠ, ο οποίος είναι αρμόδιος για τη λήξη μέτρων που θα αντικατοπτρίζουν αυτή τη στήριξη, και τη Διεύθυνση Γραμματείας και Εξυπηρέτησης Μελών, η οποία παρέχει το απαραίτητο προσωπικό το οποίο με τη σειρά του ρυθμίζει τις διαδικασίες και παρέχει τα μέσα υποστήριξης στα μέλη. Σύνδεσμο ανάμεσα στις εθνικές αντιπροσωπείες και τη διοίκηση της ΕΤΠ αποτελούν οι συντονιστές των πρώτων, οι οποίοι βρίσκονται σε στενή συνεργασία με τη Διεύθυνση Γραμματείας και Εξυπηρέτησης Μελών. (ΕΤΠ, Εσωτερικοί και Διαδικαστικοί Κανονισμοί, Κεφ 2, άρθρα 7-8 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

Το Προεδρείο πραγματοποιεί κάθε χρόνο επτά συνεδρίες. Οι πέντε πραγματοποιούνται πριν από τις συνόδους της ολομέλειας στις Βρυξέλλες και οι δύο είναι έκτακτες και φιλοξενούνται στην χώρα που έχει την Προεδρεία του Συμβουλίου το τρέχον εξάμηνο. Οι έδρες του Προεδρείου είναι κατανεμημένες ανά κράτος-μέλος ως εξής: από τρεις έδρες έχουν η Γερμανία, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πολωνία, από δύο έδρες έχουν η Ελλάδα, το Βέλγιο, η Πορτογαλία, οι Κάτω Χώρες, η Σουηδία, η Ιρλανδία, η Τσέχικη Δημοκρατία, η Φιλανδία, η Δανία, η Αυστρία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Σλοβακία, η Ρουμανία και η Βουλγαρία και από μία έδρα έχουν η Κύπρος, η Σλοβενία, η Μάλτα, το Λουξεμβούργο, η Λετονία, η Εσθονία και η Κροατία. Οι αρμοδιότητες του Προεδρείου συνίστανται στην κατάρτιση - στο ξεκίνημα της θητείας του - του πολιτικού προγράμματος της ΕΤΠ, στον έλεγχο της διεκπεραίωσης του προγράμματος αυτού και στην οργάνωση και τον συντονισμό των εργασιών των συνεδριάσεων και των συνόδων ολομέλειας. Η θητεία του είναι διετής, όπως του Προέδρου και του Πρώτου Αντιπροέδρου. Καθώς το Προεδρείο θεωρείται ο

πολιτικός κινητήριος μοχλός της ΕΤΠ κι επειδή χαρακτηρίζεται από πολιτικό πλουραλισμό δεδομένων των εθνικών αντιπροσώπων των 28 κρατών-μελών που το απαρτίζουν, ως φυσική συνέπεια έχουν συσταθεί από τα μέλη του πέντε πολιτικές ομάδες οι οποίες αντικατοπτρίζουν τις ιδεολογικές ταυτίσεις των αντιπροσώπων και τις πολιτικές συμμαχίες που δομούνται σε επίπεδο διακρατικό. Πιο συγκεκριμένα τα μέλη συμμετέχουν στην ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος (EPP), στην ομάδα του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος (PES), στην ομάδα της Συμμαχίας των Φιλελεύθερων και των Δημοκρατών για την Ευρώπη (ALDE), στην ομάδα της Ευρωπαϊκής Συμμαχίας (EA) και στην ομάδα των Ευρωπαίων Συντηρητικών και Αναμορφωτών (ECR). Ο εσωτερικός κανονισμός της ΕΤΠ (ΕΤΠ, Εσωτερικοί και Διαδικαστικοί Κανονισμοί, Κεφ 2, αρθρο9 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf) ορίζει κάθε πολιτική ομάδα να έχει γραμματεία ή οποία στελεχώνεται από υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας της ΕΤΠ. Επίσης παρέχονται πόροι από τον Γενικό Γραμματέα, προκειμένου οι ομάδες να πραγματοποιούν τις συνεδριάσεις τους, τις εργασίες της γραμματείας τους, δημοσιεύσεις και γενικά τις δραστηριότητές τους. Οι ομάδες αυτές συνεδριάζουν στα πλαίσια των δύο έκτακτων συνεδριάσεων. Η ΕΤΠ διασφαλίζει ότι με τις πολιτικές ομάδες αυτές εκπροσωπείται θεσμικά το σύνολο των δήμων και των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προωθεί την αυξημένη συμμετοχή των πολιτών και των αρχών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. (www.cor.eu)

Ο εσωτερικός κανονισμός της ΕΤΠ ορίζει ότι το λιγότερο μία φορά κάθε τρεις μήνες ο Πρόεδρος συγκαλεί την Ολομέλεια (τακτική συνεδρίαση) και έκτακτη συνεδρίαση μετά από γραπτό αίτημα εκ μέρους τουλάχιστον του 25% των μελών. Το Προεδρείο καταρτίζει τα θέματα της ημερήσιας διάταξης και η Ολομέλεια αποφασίζει γι' αυτά με απαραίτητη προϋπόθεση να είναι παρόντα τα περισσότερα μέλη της. Υπάρχει επίσης η δυνατότητα να παρευρίσκονται στις συνεδριάσεις της Ολομέλειας και να μιλήσουν σε αυτές και εκπρόσωποι του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τέλος, ο χαρακτήρας της συνόδου της Ολομέλειας είναι δημόσιος, εκτός αν αποφασιστεί - για ολόκληρη τη σύνοδο ή για τμήμα της ημερήσιας διάταξης – διαφορετικά από την ίδια την Ολομέλεια. (ΕΤΠ, Εσωτερικοί και Διαδικαστικοί Κανονισμοί, άρθρα 14 -17 στο

http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

Όπως προαναφέρθηκε, τα μέλη της ΕΤΠ συμμετέχουν σε 6 επιτροπές με τη βοήθεια των οποίων η ΕΤΠ ασκεί το έργο της. Οι επιτροπές αυτές είναι 1) η Επιτροπή Πολιτικής Εδαφικής Συνοχής (COTER), 2) η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (ECON), 3) η Επιτροπή Ιθαγένειας, Διακυβέρνησης, Θεσμικών κι Εξωτερικών υποθέσεων (CIVEX), 4) η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Κλιματικής Αλλαγής κι Ενέργειας (ENVE), 5) η Επιτροπή Φυσικών Πόρων (NAT), 6) η Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής, Εκπαίδευσης, Απασχόλησης, Έρευνας και Πολιτισμού (SEDEC). Οι ονομασίες των επιτροπών είναι δηλωτικές των ζητημάτων πάνω στα οποία επικεντρώνονται και δραστηριοποιούνται. Πιο αναλυτικά οι επιτροπές καλύπτουν αρμοδιότητες στους εξής τομείς: απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση, οικονομική και κοινωνική συνοχή, κοινωνική πολιτική, υγεία, παιδεία, πολιτισμός, περιβάλλον, κλιματική αλλαγή, ενέργεια, μεταφορές, διευρωπαϊκά δίκτυα, πολιτική προστασία και τέλος, υπηρεσίες κοινής ωφελείας. Κατά τη διάρκεια των συνόδων της Ολομέλειας, εισηγητής που ορίζεται από μία εκ των 6 επιτροπών, αναλαμβάνει να στοιχειοθετήσει τις γνωμοδοτήσεις που θα συζητηθούν και θα υιοθετηθούν από την ΕΤΠ. Στόχος των γνωμοδοτήσεων είναι να προλάβουν τη νομοθετική διαδικασία στα αρχικά της στάδια και να επιδράσουν ακόμα κι εκεί παρέχοντας κατευθύνσεις και πολιτικές προσεγγίσεις εδραιωμένες στην εμπειρία των περιφερειακών και τοπικών αρχών, οι οποίες θα κληθούν και να εφαρμόσουν τις εν λόγω νομοθεσίες. (www.cor.eu)

4.4 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε. ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΤΠ

4.4.1 Ο ρόλος της Οργανωμένης Κοινωνίας Πολιτών και της Επιτροπής των Περιφερειών στη διαβούλευση

Καθ' όλες τις φάσεις της νομοθετικής διαδικασίας, από τη χάραξη της πολιτικής, ώστε η Επιτροπή να υποβάλει την πρότασή της, μέχρι την έκδοση και εφαρμογή του μέτρου, τα ευρωπαϊκά όργανα βρίσκονται σε συνεχή διαβούλευση μεταξύ τους. Ο ρόλος των διαβουλεύσεων αυτών είναι κρίσιμος καθώς επί της ουσίας

δίνει τη δυνατότητα, ανάλογα με τα προς αντιμετώπιση θέματα, στους αντιπροσώπους των αρχών των περιφερειών και των δήμων, στους πολίτες, σε κάθε οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών, στις ενώσεις επιχειρήσεων συλλογικά και στις επιχειρήσεις μεμονωμένα, σε εμπειρογνώμονες από πανεπιστημιακούς ή μη κύκλους και σε ενδιαφερόμενους από τρίτες χώρες να συμμετέχουν και να προσφέρουν την οπτική τους. Προκειμένου να πραγματοποιούνται απρόσκοπτα οι διαβουλεύσεις αυτές έχουν θεσμοθετηθεί ειδικοί μηχανισμοί. Πιο συγκεκριμένα η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο της ΕΕ υποβοηθούνται στην εν λόγω διαδικασία από την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), ειδικά συμβουλευτικά όργανα δηλαδή, τον ενεργητικό ρόλο των οποίων ενθαρρύνει έντονα η Επιτροπή με τη λήψη των απαραίτητων προς αυτή την κατεύθυνση μέτρων. Η εμπειρία των δύο αυτών οργάνων προσμετράται και εκτιμάται θετικά από την Επιτροπή και για τον λόγο αυτό και στοχεύοντας στην αξιοποίηση αυτής της εμπειρίας σύνηψε πρωτόκολλα συνεργασίας το 2001 τόσο με την ΕΤΠ όσο και με την ΟΚΕ. Τα πρωτόκολλα αυτά διασφαλίζουν την ενεργή παρουσία των εν λόγω οργάνων ως διαμεσολαβητών ανάμεσα στους πολίτες (ΟΚΕ), τις Περιφέρειες (ΕΤΠ) και την ΕΕ (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο). (Official Journal of the European Communities, CE 227, 24 September 2002 στο: http://eur-lex.europa.eu)

Τόσο η ΕΤΠ όσο και η ΟΚΕ αποτελούν θεσμοθετημένα συμβουλευτικά όργανα οι αρμοδιότητες των οποίων έχουν κατοχυρωθεί μέσω Συνθηκών της ΕΕ, ώστε να διασφαλιστεί η σημασία και το εύρος της επιρροής τους κατά τις διαβουλεύσεις στα πλαίσια της νομοθετικής διαδικασίας. Η παράδοση της διαβούλευσης είναι θεμελιώδης στην ΕΕ, γεγονός που ενισχύει περαιτέρω τον ρόλο της ΕΤΠ και της ΟΚΕ. Επιπλέον η Επιτροπή έχει χρέος, προκειμένου να περιφρουρήσει την παράδοση αυτή, να εξασφαλίσει την εκπροσώπηση και το δικαίωμα έκφρασης κάθε ενδιαφερόμενου μέρους κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης. Στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση μάλιστα τονίστηκε η σημασία της συμμετοχής των δύο αυτών οργανώσεων. Στο δεδομένο πλαίσιο η ΟΚΕ καλείται να παίξει έναν ειδικό ρόλο καθώς διασφαλίζει την ομαλότητα στον ευρύ πολιτικό διάλογο που διεξάγεται. Ο ειδικός αυτός ρόλος είναι στενά συνδεδεμένος με το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι προς επίτευξη κοινού στόχου. Το δικαίωμα αυτό για όλους τους πολίτες διασφαλίζεται με το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και πιο

συγκεκριμένα ορίζει τα εξής: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και στον συνδικαλιστικό τομέα καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη (…)» (http://eur-lex.europa.eu). Επομένως η συμμετοχή σε μια ένωση αποτελεί μία πρόσθετη και πιο ενεργή συμμετοχή του Ευρωπαίου πολίτη από αυτή στα πολιτικά κόμματα ή στην εξάσκηση του δικαιώματος ψήφου (Official Journal of the European Communities, CE 227, 24 September 2002 στο: http://eur-lex.europa.eu)

4.4.2 Συνεργασία ΕΤΠ και ΟΤΑ κατά τη διαδικασία νομοθεσίας στην ΕΕ

Από τη στιγμή της ίδρυσής της μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1994 η ΕΤΠ ως συνέλευση των εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών της ΕΕ αποσκοπεί στην περαιτέρω εκδημοκράτιση της Ευρώπης. Μια Ευρώπη που θα έχει άμεση και απρόσκοπτη επικοινωνία με τους πολίτες της, θα στηρίζεται σε αυτούς και θα βρίσκεται κοντά τους ήταν ένας από τους πρωταρχικούς της στόχους. Από τον Δεκέμβριο του 2009 που τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Λισσαβώνας, η ΕΤΠ βρίσκεται όλο και πιο κοντά σε αυτόν τον στόχο καθώς σημειώθηκε σημαντική πρόοδο στη συνεργασία όλων των επιπέδων διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Βασική παράμετρος που όρισε η Συνθήκη για τη χάραξη πολιτικών και το σχεδιασμό νομοθεσιών είναι κατά τη λήψη αποφάσεων να λαμβάνονται υπόψη οι πολίτες τους οποίους αφορούν οι αποφάσεις αυτές. Ενισχύθηκε επομένως η αρχή της επικουρικότητας (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 306, 2007 στο http://eur-lex.europa.eu). Στα πλαίσια της αρχής αυτής δίνεται μεγάλη βαρύτητα στους ΟΤΑ Α και Β Βαθμού καθώς η Συνθήκη ρητά πλέον αναγνωρίζει τον ρόλο τους στη διοίκηση των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών-μελών για πρώτη φορά. Επιπλέον η Συνθήκη εγγυάται ότι τα ευρωπαϊκά νομοσχέδια θα δομούνται και με γνώμονα τον αντίκτυπο που θα έχουν στους δήμους και τις περιφέρειες και αυξάνει τα καθήκοντα της ΕΤΠ ώστε να μπορεί η τελευταία να παρακολουθεί την πορεία ενός νομοσχεδίου σε κάθε στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση αιτιολογείται και η παροχή προς την ΕΤΠ περαιτέρω πολιτικών και νομικών μέσων εκ μέρους της Συνθήκης πάντα. Έτσι η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισσαβώνας, σε ό, τι αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση και τον ενισχυμένο ρόλο της ΕΤΠ, καλεί ουσιαστικά σε

στενότερη και ουσιαστικότερη συνεργασία όλες τις βαθμίδες διακυβέρνησης της ΕΕ και καθιστά την ΕΤΠ τοποτηρητή αυτής της συνεργασίας και εγγυητή της ισχυροποίησης των ευρωπαϊκών ΟΤΑ. (ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

Όπως προαναφέρθηκε, προκειμένου να ανταποκρίνεται στον ρόλο της η ΕΤΠ, έχει αναπτύξει στενή και συχνή επικοινωνία και συνεργασία με τα όργανα της ΕΕ, την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Κατά την επίβλεψη των σταδίων της νομοθετικής διαδικασίας η ΕΤΠ οφείλει να διαφυλάσσει την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Γι' αυτό τον σκοπό ίδρυσε το 2007 το Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας, στο οποίο και πλέον στηρίζεται για την εξασφάλιση της συμμετοχής των αρχών των δήμων και των περιφερειών στη χάραξη των πολιτικών της ΕΕ. Αυτό που επί της ουσίας διασφαλίζει το Δίκτυο είναι η απρόσκοπτη ανταλλαγή πληροφόρησης ανάμεσα στους ΟΤΑ, στις οργανώσεις τους και στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών. Η πληροφόρηση φυσικά άπτεται θεμάτων πολιτικής από την ΕΕ που επιδρούν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Το Δίκτυο έχει 108 εταίρους (κοινοβούλια των μελών, ΟΤΑ, οργανώσεις που συνδέονται με ΟΤΑ) οι οποίοι αξιολογούν τα νομοθετικά ζητήματα που διερευνά η ΕΤΠ και υποβάλλουν τις αξιολογήσεις αυτές στην ΕΤΠ. Στη συνέχεια οι αξιολογήσεις αυτές λαμβάνονται υπόψη και συνεισφέρουν πολύ στην εξαγωγή των γνωμοδοτήσεων από την ΕΤΠ σχετικά με τις πολιτικές και τα νομοσχέδια που επεξεργάζεται η ΕΕ. (http://subsidiarity.cor.europa.eu)

Συνοπτικά τέσσερις είναι οι στόχοι του Δικτύου. Ο πρώτος είναι να οργανώνει διαβουλεύσεις ανάμεσα στους εταίρους του Δικτύου ώστε να εξετάζονται προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατά τις διαβουλεύσεις αυτές αναλύεται η εφαρμογή ή μη της αρχής της επικουρικότητας, της αρχής της αναλογικότητας στα προτεινόμενα μέτρα και αξιολογούνται οι συνέπειες που αυτά θα έχουν στους δήμους και τις περιφέρειες. Το Δίκτυο λειτουργεί ως δίαυλος επικοινωνίας ανάμεσα στην ίδια την ΕΤΠ και τους ΟΤΑ αναφορικά πάντα με τη νομοθετική διαδικασία. Ο δεύτερος στόχος είναι να λειτουργεί ως κόμβος πληροφοριών διευκολύνοντας την πρόσβαση των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε υλικό άμεσα συνδεδεμένο με αυτές. Τρίτος στόχος του Δικτύου είναι να συνδράμει την ΕΤΠ στην προσπάθειά της να αυξήσει το

εύρος των διαβουλεύσεών της. Αυτό το πετυχαίνει εξασφαλίζοντάς της πρόσβαση στις περιφέρειες και τους δήμους των κρατών-μελών τόσο σε επίπεδο πολιτικών όσο και σε επίπεδο διοικητικών δομών. Προς αυτή την κατεύθυνση επίσης παρέχει πόρους στους εισηγητές των γνωμοδοτήσεων. Τέλος, τέταρτος στόχος αποτελεί η συμμετοχή των εταίρων του Δικτύου στα πολύ αρχικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας με σκοπό τη μελέτη των συνεπειών σε εδαφικό επίπεδο των προτάσεων της Επιτροπής. (CdR 89/2009, σελ. 28 στο www.cor.europa.eu)

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας εκτός όλων των άλλων, έδωσε βήμα στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών ώστε να έχουν λόγο στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα κατά τις επιταγές του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης για την επικουρικότητα, η Επιτροπή γνωστοποιεί τα νομοσχέδια στη βουλή των κρατών-μελών ώστε να εξεταστούν από αυτή, πριν συνεχίσει η νομοθετική διαδικασία. Σε όσες χώρες οι περιφερειακές αρχές έχουν νομοθετικές αρμοδιότητες, αυτές συμμετέχουν από κοινού με τη βουλή στις διαβουλεύσεις. Τα εθνικά κοινοβούλια έχουν στη διάθεσή τους 8 εβδομάδες, χρονικό διάστημα κατά το οποίο συνεργάζονται στενά τόσο με τις περιφερειακές αρχές όσο και με την ΕΤΠ. Ανταλλάσσουν πληροφορίες, αναλύουν τις εδαφικές συνέπειες των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής και σταθμίζουν την υλοποίησή τους ή μη σε κάθε επίπεδο, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό. Πολλά από τα περιφερειακά και εθνικά κοινοβούλια είναι παράλληλα και εταίροι στο Δίκτυο παρακολούθησης για την επικουρικότητα (όπως αναφέρθηκε παραπάνω), το οποίο πρωταγωνιστεί σε όλη αυτή τη διαδικασία. Στη συνέχεια η ΕΤΠ προβαίνει σε γνωμοδότηση αναφορικά με τις νομοθετικές προτάσεις που εξέτασε. Οι γνωμοδοτήσεις της ΕΤΠ, όπως εύλογα συνάγεται, έχουν τη δυνατότητα να υποστηρίζουν ή να εναντιώνονται στις αντιρρήσεις των εθνικών κοινοβουλίων. Επιτρέπουν επίσης στην ΕΤΠ να εισηγηθεί αναθεώρηση ή συνέχιση των προτάσεων στην Επιτροπή. Επιπλέον η αρχική γνωμοδότηση μπορεί να αναθεωρηθεί από την ίδια την ΕΤΠ σε περίπτωση που τα πορίσματα του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης το απαιτήσουν. Στην περίπτωση που οι προτάσεις της Επιτροπής κριθεί ότι αντιβαίνουν την αρχή της επικουρικότητας, ζητείται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να αναστείλουν τη νομοθετική διαδικασία. Τέλος, όταν κάποιο εθνικό κοινοβούλιο προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να ακυρώσει κάποιον ευρωπαϊκό νόμο ο οποίος αντιτίθεται στην αρχή της επικουρικότητας, η ΕΤΠ έχει τη δυνατότητα να υποστηρίξει την εν λόγω

προσφυγή. (ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης, 2009 στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf)

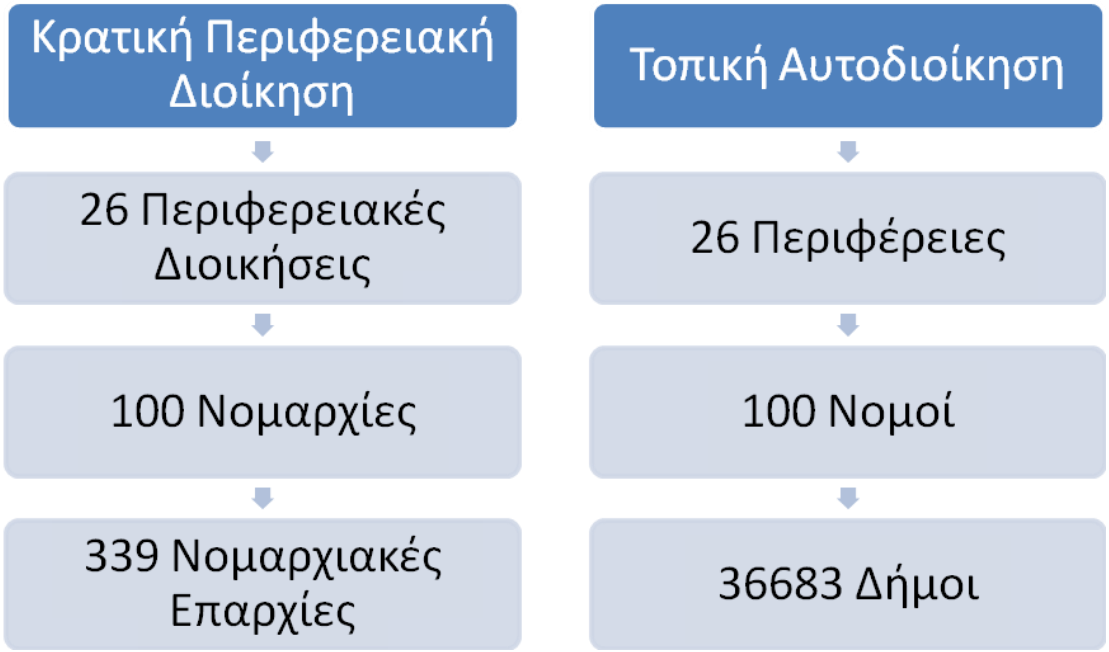
Εκτός από το Δίκτυο Παρακολούθησης για την Επικουρικότητα η ΕΤΠ δημιούργησε το 2006 την Πλατφόρμα Παρακολούθησης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας. Ρόλος της Πλατφόρμας είναι να παρακολουθεί τη συμμετοχή των περιφερειών και των πόλεων των κρατών-μελών στη διαδικασίας σχεδιασμού και πραγματοποίησης πολιτικών συνδεδεμένων με τη Στρατηγική της Λισσαβώνας. Η Πλατφόρμα αποσκοπούσε στη διερεύνηση της σχέσης όπως εξελισσόταν ανάμεσα στη Στρατηγική της Λισσαβόνας - η οποία στόχευε στην ανάδειξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ανταγωνιστικότατης οικονομίας μέχρι το 2010 μέσα από τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης που υιοθέτησαν τα κράτη-μέλη – και στην πολιτική συνοχής της ΕΕ η οποία στόχευε στην εξομάλυνση των ανισοτήτων στις περιφέρειες της Ευρώπης. Επίσης η Πλατφόρμα παρακολουθούσε τον βαθμό συμμετοχής στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης εκ μέρους της Αυτοδιοίκησης καθώς και τα εμπόδια που η τελευταία αντιμετώπιζε κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας ενώ επέβλεπε τη δημιουργία δικτύου ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες που θα επέτρεπε τη μεταξύ τους ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών μέτρων. (http://portal.cor.europa.eu/europe2020)

Η Πλατφόρμα λειτούργησε έως το 2010 και στη συνέχεια θεσπίστηκε η Πλατφόρμα Παρακολούθησης της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 (Europe 2020 Monitoring Platform). Τα μέλη της εν λόγω Πλατφόρμας εκπροσωπούν 117 περιφέρειες και πόλης από 26 χώρες-μέλη. Οι στόχοι της νέας Πλατφόρμας έως το 2020 περιλαμβάνουν τη μετάδοση του σχεδιασμού σε πολλαπλά επίπεδα πολιτικών ανάπτυξης και απασχόλησης, την υποστήριξη της επικοινωνίας μεταξύ των φορέων αυτοδιοίκησης ώστε να ανταλλάσσουν πληροφορίες και πρακτικές αναφορικά με τη χάραξη πολιτικής καθώς και την υποστήριξη προς την ΕΕ αλλά και των χωρών-μελών για την υπέρβαση δυσκολιών και εμποδίων. Αυτό το εκπληρώνει κυρίως με την παρακολούθηση και την παροχή ανατροφοδότηση προς την ΕΤΠ ώστε η τελευταία να ασκήσει το συμβουλευτικό έργο της. Έτσι η Πλατφόρμα Παρακολούθησης της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 συνδράμει ουσιαστικά στη «συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην Ευρωπαϊκή διαδικασία

λήψης αποφάσεων και, επομένως, ενθαρρύνει τη μεγαλύτερη συμμετοχή από τους συμπολίτες μας» (Δήλωση από την αποστολή της ΕΤΠ, 21 Απριλίου, 2009 στο http://portal.cor.europa.eu/europe2020), που αποτελεί άλλωστε και αποστολή της Επιτροπής των Περιφερειών.

5. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ, ΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1 ΓΑΛΛΙΑ



5.1.1 Ιστορική Αναδρομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη Γαλλία

Οι πρώτες καταγραφές τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γαλλία εντοπίζονται από της εποχή των Σταυροφόρων με τους Χάρτες τοπικών ελευθεριών. Κατά τον 11^{ο} με 13^{ο} αι οι Χάρτες αυτοί παραχωρούνταν από ευγενείς σε πόλεις εύπορες και κατόπιν ανταλλαγμάτων άλλοτε χρηματικών κι άλλοτε με τη μορφή στρατιωτικών υπηρεσιών κατά τις Σταυροφορίες. Αργότερα οι Γάλλοι βασιλείς που αποσκοπούσαν στη

διοικητική ενοποίηση της χώρας, απείλησαν με τις έντονα συγκεντρωτικές τάσεις της εξουσίας τους αυτές τις παραχωρημένες ελευθερίες και οι πόλεις που τις κατείχαν κλήθηκαν να υπερασπιστούν το δικαίωμα της διαχείρισης των τοπικών τους υποθέσεων. Σε πρώτο στάδιο οι βασιλείς επιχείρησαν να περιορίσουν την επιρροή και την εξουσία των φεουδαρχών και σε δεύτερο στάδιο να τις αφαιρέσουν πλήρως. Το συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα που ήθελαν να οικοδομήσουν, θα ομαλοποιούσε τη μετάβαση στην απόλυτη μοναρχία που ήταν και ο τελικός τους σκοπός.

Πριν από τη Γαλλική Επανάσταση του 1789 μόνο ορισμένες επαρχίες και πόλεις, οι επονομαζόμενες «bonnes villes», απολάμβαναν τη δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι bonnes villes ήταν οχυρωμένες πόλεις, αντίθετα με τους συνοικισμούς, και τύγχαναν μερικής αναγνώρισης ως νομικά πρόσωπα. Ωστόσο βρίσκονταν και αυτές κάτω από μοναρχική εποπτεία. (http://www.larousse.fr/archives/histoire_de_france/page/128) Τέλος, τα Συντάγματα της Επανάστασης δεν συμπεριέλαβαν τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα-Βήκα, 2010)

5.1.2 Η Γαλλική Τοπική Αυτοδιοίκηση Σήμερα - Γενικό Πλαίσιο

Μεγαλύτερη σε έκταση χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεύτερη μεγαλύτερη σε πληθυσμό μετά τη Γερμανία, η Γαλλία διατηρεί ως μοντέλο κεντρικής εξουσίας το συνδυασμό προεδρικής και κοινοβουλευτικής δημοκρατίας ή αλλιώς ημι-προεδρικό σύστημα εξουσίας, το οποίο κυρώθηκε συνταγματικά το 1958. Πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 20 και με το άρθρο 21 κυρώνεται η άσκηση εξουσίας από Κοινοβουλευτική Κυβέρνηση με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό.(Σύνταγμα της Γαλλίας)

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε συνταγματικά πρώτη φορά με το Σύνταγμα της 27^{ης} Οκτωβρίου του 1946 με τα Άρθρα 85 έως 89. Με το Άρθρο 87 συγκεκριμένα προβλεπόταν ότι οι Ο.Τ.Α. διοικούνταν από Συμβούλια εκλεγμένα με καθολική ψηφοφορία. Οι Πρόεδροι των Συμβουλίων και οι Δήμαρχοι ορίζονταν ως εκτελεστικά όργανα των αποφάσεων των Συμβουλίων. Με το Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου του 1958, το οποίο είναι και το ισχύον, θεσπίζεται με το άρθρο 34

η αρχή της ελεύθερης διοίκησης των Ο.Τ.Α. και ρυθμίζονται νομοθετικά τα πεδία αρμοδιοτήτων τους και η χρηματοδότησή τους. (Παπαγιάννη/Κατσούλη, 2001)

Σε ότι αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τη σχέση της με την κεντρική εξουσία, σύμφωνα με την παράδοση του κράτους ακολουθήθηκε στην οργάνωση το ναπολεόντειο μοντέλο, το οποίο κυρώνεται συνταγματικά με το άρθρο 72 (Σύνταγμα της Γαλλίας), και το οποίο προτάσσει κεντρικό έλεγχο τόσο της εδαφικής διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Δημοκρατίας είναι οι Κοινότητες, οι Νομοί και τα Υπερπόντια Εδάφη. Ο νόμος ιδρύει κάθε άλλο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτοί οι Οργανισμοί αυτοδιοικούνται ελεύθερα από εκλεγμένα Συμβούλια και υπό τους όρους του νόμου. Στους Νομούς και τα Εδάφη ο εκπρόσωπος της Κυβέρνησης έχει την ευθύνη των εθνικών συμφερόντων, του διοικητικού ελέγχου και του σεβασμού των νόμων.» (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρο 34) Το ίδιο άρθρο προβλέπει και τον έλεγχο των προϋπολογισμών των τοπικών αρχών καθώς και τον έλεγχο νομιμότητας των πεπραγμένων τους. (Σύνταγμα της Γαλλίας). Ο Στρατηγός Charles De Gaulle (και τότε Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας) πρότεινε την αναθεώρηση του εν λόγω συνταγματικού άρθρου και επιπλέον εισηγήθηκε την ίδρυση και οργάνωση Ο.Τ.Α Γ' Βαθμού (Regions). Η πρόταση αυτή απορρίφθηκε με δημοψήφισμα τον Απρίλιο του 1969. Μετά την απόρριψη της πρότασής του ο De Gaulle παραιτήθηκε από την Προεδρία και αποχώρησε από την πολιτική σκηνή. (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-25/la-demission-du-general-de-gaulle-devant-le-conseil-constitutionnel.51689.html Ανακτήθηκε στις 20/10/2016) Στη συνέχεια το 1982 καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των Ο.Τ.Α. και πλέον η διαδικασία διεκπεραιώνεται a posteriori και ανατίθεται στον Νομάρχη (Prefect) και τον Διοικητικό Δικαστή, όποτε είναι αναγκαίο. Ο οικονομικός έλεγχος και ο έλεγχος των προϋπολογισμών ασκείται πάλι από τον Νομάρχη a posteriori σε συνδυασμό με το Περιφερειακό Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (Chambre Régional des Comptes-CRC)

Σε ό, τι αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ορίζεται τόσο από τον Οργανικό Νόμο (2003) όσο και από τον Νόμο για την Αποκέντρωση (2004) ότι η συμμετοχή αυτή θα είναι με τη μορφή δημοψηφισμάτων, τα αποτελέσματα των οποίων είναι δεσμευτικά με την προϋπόθεση ότι μετέχουν σε

αυτά οι μισοί και περισσότεροι των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Αρμόδιοι για την οργάνωση των δημοψηφισμάτων είναι τα βουλευόμενα όργανα των τοπικών αρχών. (Οι παραπάνω Νόμοι στο www.legifrance.gouv.fr)

Σχετικά με το πεδίο ευθύνης των Αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορεί να ειπωθεί ότι στις αρχές της δεκαετίας του '80 αυτό διευρύνθηκε με την μετακύλιση από την κρατική ευθύνη σε αυτές αρμοδιοτήτων που αφορούν τομείς της εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, της κοινωνικής πρόνοιας και του περιβάλλοντος (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρο 72). Σε αδρές γραμμές οι Νομοί είναι υπεύθυνοι για τον περιφερειακό σχεδιασμό (περικλείει ζητήματα αγροτικής ανάπτυξης, οδικό δίκτυο και αλιεία), για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και για την κοινωνική πρόνοια και υγεία ενώ οι Δήμοι ασκούν αρμοδιότητες στους τομείς της πολεοδομίας, του περιβάλλοντος (συλλογή κι επεξεργασία απορριμμάτων, δίκτυα ύδρευσης κι αποχέτευσης), των δημοσίων συγκοινωνιών, του δημοτικού οδικού δικτύου και της εκπαίδευσης (κυρίως στην κατασκευή και συντήρηση σχολικών εγκαταστάσεων). Οι αρμοδιότητες των Αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκούνται είτε άμεσα είτε με μετάθεση κάποιων από αυτών σε άλλους φορείς. Η μετάθεση αυτή άλλοτε είναι με τη μορφή ιδιωτικής εταιρείας και άλλοτε με τη μορφή δημοτικής ενώ ολοένα και αυξάνονται οι εταιρικές συμπράξεις ιδιωτικού-δημοσίου τομέα (contrats de partenariat). (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρο 88)

Τα έσοδα των Τοπικών Αρχών κάθε βαθμίδας στη Γαλλία προέρχονται κυρίως από τη φορολογία. Πιο συγκεκριμένα βασικό έσοδο αποτελούν τέσσερις φόροι που επιβάλλονται άμεσα και από τις τρεις βαθμίδες, ο φόρος των τοπικών επιχειρήσεων (taxe professionnelle), ο φόρος κατοικίας (taxe d' habitation), ο φόρος ακίνητης περιουσίας (taxe fonciere sur le propietes baties) και τέλος ο φόρος γης (taxe fonciere sur le propietes non baties). Υπάρχουν επίσης και άλλοι, άμεσοι και έμμεσοι, φόροι που επιβάλλονται από κάθε τοπική αρχή ξεχωριστά, όπως ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων που επιβάλλεται τόσο από τους Νομούς όσο και από τους Δήμους, ο φόρος για τα Μέσα Μεταφοράς που η επιβολή του μετατέθηκε σε φορείς διαδημοτικής συνεργασίας. Τέλος, το έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμπληρώνονται από επιχορηγήσεις του γαλλικού κράτους. (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρο 88)

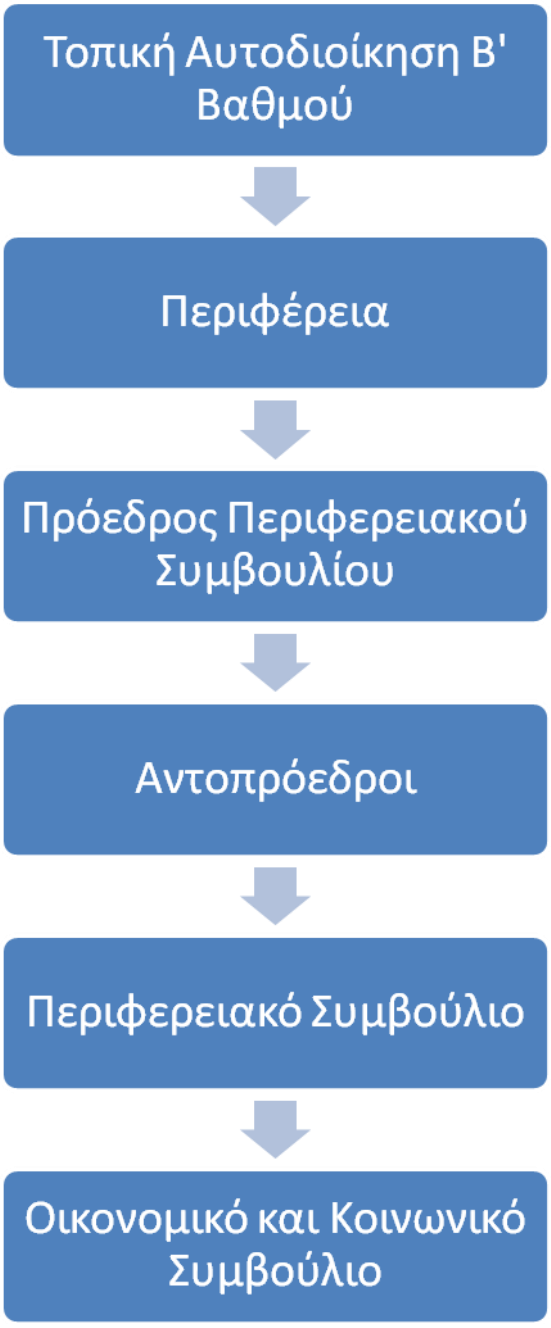
5.1.3 Δομή Της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η δομή της γαλλικής κρατικής περιφερειακής διοίκησης διαμορφώνεται σε τρία επίπεδα, το περιφερειακό με 26 Περιφερειακές Διοικήσεις (Circonscriptions Regionales), το νομαρχιακό με 100 Νομαρχιακές Διοικήσεις (Circonscriptions Departementales), οι οποίες διαιρούνται σε 339 Νομαρχιακές Επαρχίες (Arrondissements), δηλαδή το τρίτο επίπεδο. Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γαλλίας διαρθρώνεται σε 26 Περιφέρειες (Regions), σε 100 Νομούς (Depatrements) και σε 36.683 Δήμους. (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρα 72-75)

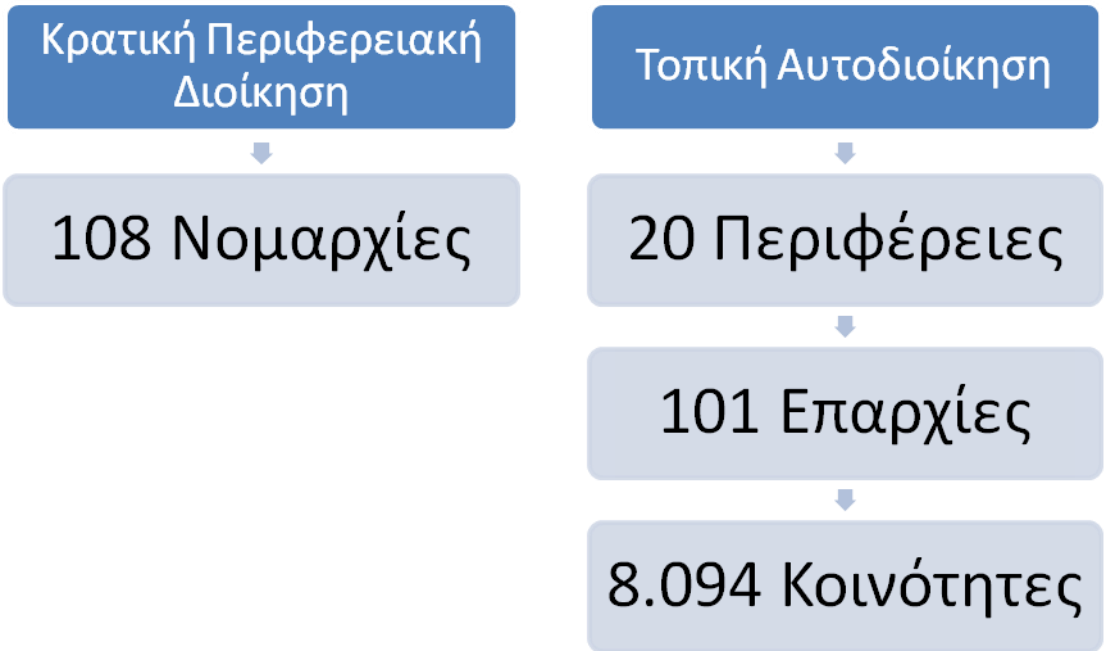
Οι Περιφέρειες, οι οποίες ιδρύθηκαν το 1950, έχουν αρμοδιότητες στους τομείς της οικονομικής ανάπτυξης, της χωροταξίας και των μεταφορών. Οι αρχές τους εκλέγονται δημοκρατικά από το 1986 με συνταγματική κατοχύρωση το Μάρτιο του 2003. Από το σύνολο των περιφερειών της Γαλλίας ιδιαίτερο καθεστώς έχει η περιφέρεια της Κορσικής και του Παρισιού. Το τελευταίο μάλιστα συνδυάζει στοιχεία και δήμου και νομού. (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρο 72-75) Το βουλευόμενο όργανο της Περιφέρειας είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο (Conseil Regional). Τα μέλη του από το 2004 εκλέγονται για εξαετή θητεία με βάση ένα πλειοψηφικό σύστημα δύο γύρων με λίστα. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου είναι σύμβουλος και εκλέγεται από τα υπόλοιπα μέλη. Αποτελεί το περιφερειακό εκτελεστικό όργανο που εκπροσωπεί τη Μόνιμη Επιτροπή (Commission Permanente) μαζί με τους Αντιπροέδρους. Στη διοίκηση της Περιφέρειας συμβάλουν επίσης Ειδικές Επιτροπές καθώς και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (Conseil Economique et Social Regional). Στο τελευταίο συμμετέχουν εκπρόσωποι σωματείων οργανώσεων κι έχει κυρίως ρόλο συμβουλευτικό. (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρα 72-75

Το βουλευόμενο όργανο των Νομών είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Οι αρμοδιότητες του Νομαρχιακού Συμβουλίου περιλαμβάνουν την ενδιάμεση εκπαίδευση, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την κοινωνική πρόνοια, το ελάχιστο εισόδημα καθώς και τη συντήρηση και διαχείριση του οδικού δικτύου. Τα μέλη των Συμβουλίων εκλέγονται κατόπιν ψηφοφορίας άμεσης και καθολικής με βάση ένα πλειοψηφικό σύστημα που ισχύει σε κάθε Επαρχία ενώ κάθε 3 χρόνια αντικαθίστανται οι μισοί Νομαρχιακοί Σύμβουλοι. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου εκλέγεται από τα υπόλοιπα μέλη, αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του Νομού και,

όπως και στην περίπτωση των Περιφερειών, σε συνδυασμό τους Αντιπροέδρους εκπροσωπεί τη Μόνιμη Επιτροπή. (Σύνταγμα της Γαλλίας, Άρθρα 72-75)



5.2 ΙΤΑΛΙΑ



5.2.1 Γενικό Πλαίσιο

Πρόκειται για μία χώρα 60 εκατομμυρίων ανθρώπων και έκτασης 301,262 χλμ^2 , η οποία διοικείται από τη Βουλή και τη Γερουσία. Η Ιταλία υπήρξε από τις ιδρύτριες χώρες της ΕΟΚ μαζί με τη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ισπανία. Η Ιταλική Δημοκρατία αποτελεί το 7ο σε έκταση κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης κι έχει πληθυσμό περίπου 61.000.000. Το Σύνταγμα του 1948 με το Άρθρο 114 προβλέπει τον διοικητικό διαχωρισμό της Ιταλίας σε Περιοχές, Επαρχίες και Δήμους (Ιταλικό Σύνταγμα του 1948). Ορίζει επίσης λεπτομερώς το πεδίο ευθύνης, την οργάνωση και τη λειτουργία των Ο.Τ.Α., γεγονός που συνιστά πρωτοτυπία σε σύγκριση με Συντάγματα των άλλων χωρών – μελών της Ε.Ο.Κ (Μπέσιλα-Βήκα, 2010). Η αυτονομία που παραχωρούσε το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948 στην περιφερειακή διοίκηση της χώρας διευρύνθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Συγκεκριμένα το κεφάλαιο V του Συντάγματος ρυθμίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση κάθε επιπέδου και με το άρθρο 117 παραχωρεί στις Περιφέρειες νομοθετικές εξουσίες με την προϋπόθεση ότι οι νομοθετήσεις τους βρίσκονται εντός των πλαισίων των νόμων του

κράτους, δεν αντιτίθενται στο εθνικό συμφέρον και δε συγκρούονται με το συμφέρων άλλων Περιφερειών (Σύνταγμα της Ιταλίας). Επίσης προβλέπεται με την Παράγραφο 3 του ίδιου Άρθρου και η δυνατότητα ειδικών εξουσιοδοτήσεων για άλλα ζητήματα που δεν ορίζονται από το Σύνταγμα (Παπαγιάννη, Κατσούλη, 2001). Τέλος, με το άρθρο 115 οι Περιφέρειες αποτελούν αυτόνομα νομικά πρόσωπα και ασκούν τις εξουσίες τους σύμφωνα με συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές (Σύνταγμα της Ιταλίας). Η Ιταλία προστέθηκε στις χώρες που επικύρωσαν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας τον Μάϊο του 1990. (Παπαγιάννη, Κατσούλη, 2001)

5.2.2 Δομή και Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Σήμερα

Η Κρατική Περιφερειακή Διοίκηση της Ιταλίας αναπτύσσεται σε 108 Νομαρχίες με επικεφαλής τον Νομάρχη που διατελεί και επικεφαλής του κυβερνητικού γραφείου και εσωκλείει στις αρμοδιότητές του ζητήματα αστυνόμευσης και δημόσιας ασφάλειας. Αναλυτικότερα τρία είναι τα επίπεδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία, το περιφερειακό με 20 Περιφέρειες (Regioni), το επαρχιακό με 101 Επαρχίες (Provinci) και το δημοτικό με 8.094 Κοινότητες (Communi). 15 από τις 20 Περιφέρειες τελούν υπό κοινού καθεστώτος αυτονομίας ενώ 5 υπό ειδικού. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρο 115)

Το νομοθετικό όργανο σε περιφερειακό επίπεδο είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο (Consiglio Regionale). Μέσα στις δικαιοδοσίες του είναι η πρόταση νομοσχεδίων στο Εθνικό Κοινοβούλιο και η ανάκληση του Προέδρου της Περιφερειακής Εκτελεστικής Επιτροπής. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου αποτελεί μέλος του και εκλέγεται από τα υπόλοιπα μέλη για πενταετή θητεία. Έχει τη δυνατότητα να ορίσει και να παύσει τα μέλη της Περιφερειακής Εκτελεστικής Επιτροπής και αποτελεί τον θεσμικό εκπρόσωπο της Περιφέρειας. Είναι επίσης αρμόδιος για την εφαρμογή των διοικητικών καθηκόντων που έχουν μετακυληθεί στην Περιφέρεια από το κράτος καθώς και για τη διοίκηση των αστυνομικών αρχών. Το εκτελεστικό όργανο των Περιφερειών είναι η Περιφερειακή Εκτελεστική Επιτροπή (Giunta Regionale), η οποία απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και Περιφερειακούς Συμβούλους. Οι αρμοδιότητές της είναι διοικητικής φύσης και είναι

υπεύθυνη για την εφαρμογή των αποφάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρο 115)

Το βουλευόμενο όργανο των Επαρχιών είναι το Επαρχιακό Συμβούλιο (Consiglio Provinciale). Εκλέγεται προς πενταετή θητεία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ο Πρόεδρος της Επαρχίας εκλέγεται επίσης για πενταετή θητεία πάλι με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Το εκτελεστικό όργανο της Επαρχίας είναι η Επαρχιακή Εκτελεστική Επιτροπή (Giunta Provinciale), κύριο μέλημα της οποίας είναι η εφαρμογή των αποφάσεων του Επαρχιακού Συμβουλίου. Τα μέλη της ορίζονται από τον Πρόεδρο της Επαρχίας και δεν μπορούν να είναι ταυτόχρονα και μέλη του Συμβουλίου. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρο 118)

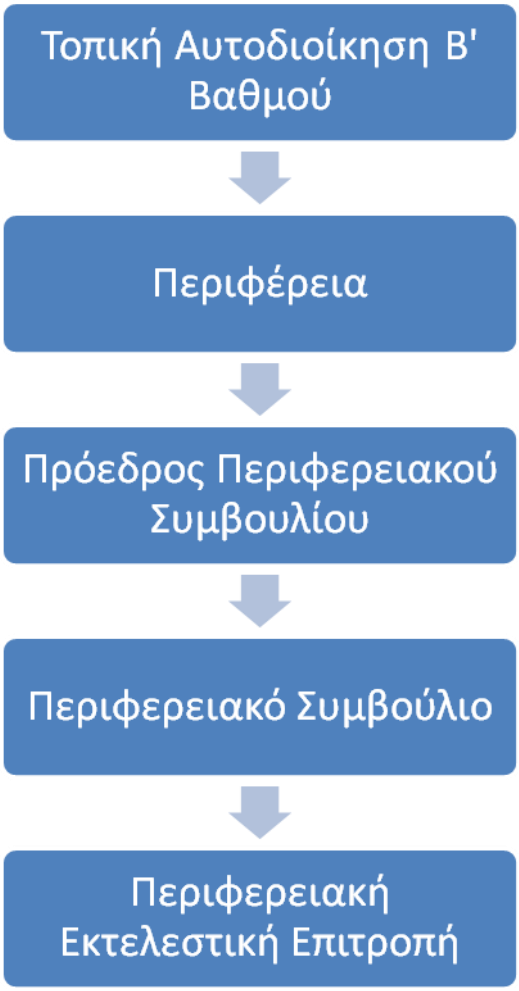
Το κύριο βουλευόμενο όργανο των Κοινοτήτων είναι το Κοινοτικό Συμβούλιο (Consiglio Communale) το οποίο εκλέγεται για πενταετή θητεία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Εκτελεστικό όργανο της Κοινότητας είναι η Εκτελεστική Επιτροπή (Giunta Communale), η οποία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου. Τα μέλη της (assesori) ορίζονται από τον Δήμαρχο. Τέλος, επικεφαλής της διοίκησης στο κοινοτικό επίπεδο είναι ο Δήμαρχος (sincado) ο οποίος εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρο 118)

Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών στην Ιταλία περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες υγείας με τη διαχείριση των Κέντρων Υγείας, των Νοσοκομείων και της μισθοδοσίας του προσωπικού, τη διαχείριση πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τον συντονισμό της οικονομικής ανάπτυξης της περιφέρειας, τα προγράμματα περιβαλλοντικής και αγροτικής ανάπτυξης, την οργάνωση επαγγελματικής εκπαίδευσης και τον σχεδιασμός της χωροταξίας. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρα 115-116)

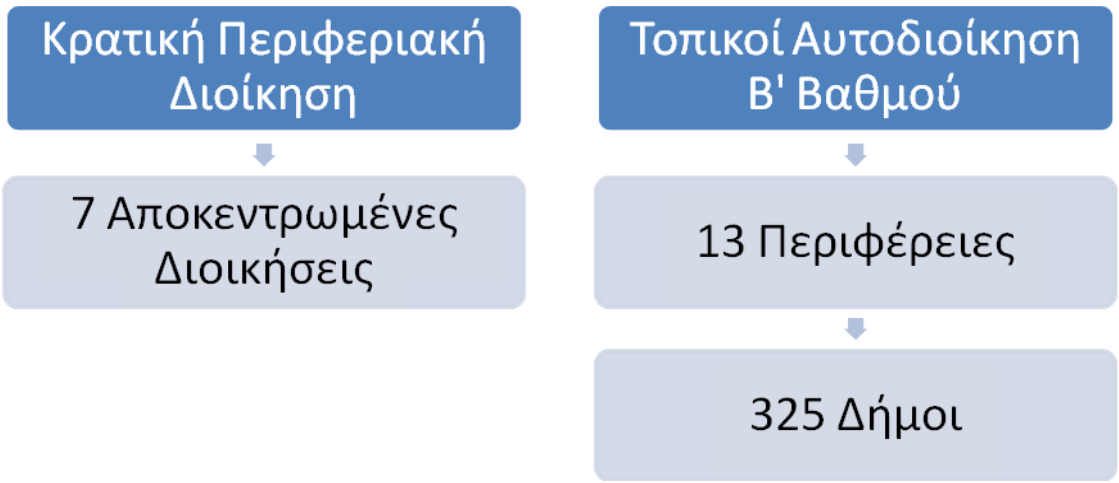
Αρμοδιότητες των Επαρχιών αποτελούν η διαχείριση λυμάτων και απορριμμάτων, η περιβαλλοντική προστασία και η διαχείριση των ενεργειακών πόρων, τα επαρχιακά δημόσια μέσα μεταφορών και το οδικό δίκτυο, η προστασία του Πολίτη, υπηρεσίες απασχόλησης και επιδόματα προς ανέργους καθώς και η συντήρηση και ανέγερση σχολικών εγκαταστάσεων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τέλος, το εύρος των αρμοδιοτήτων των ιταλικών Κοινοτήτων περιλαμβάνει τη διαχείριση της τοπικής συγκοινωνίας, των απορριμμάτων, των αδειών εμπορίου καθώς και της τοπικής αστυνομίας. Επίσης ευθύνη των Κοινοτήτων αποτελούν ο

πολεοδομικός σχεδιασμός, οι υπηρεσίες αθλητισμού, πολιτισμού και αναψυχής, η προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και η επαγγελματική ενώ συμπεριλαμβάνεται και η μισθοδοσία του εκπαιδευτικού προσωπικού και εν κατακλείδι η διαχείριση της λαϊκής στέγης, του οδικού δικτύου και των δικτύων ύδρευσης κι αποχέτευσης. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρα 117- 119)

Η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κάθε βαθμίδας στην Ιταλία απορροφά το 15,7% του ΑΕΠ της χώρας και το 31,3% των δημοσίων δαπανών. Από τη συνολική χρηματοδότηση ένα μεγάλο ποσοστό της τάξης του 44% δαπανάται στις υπηρεσίες υγείας, οι οποίες όπως αναφέρθηκε πριν αποτελούν αρμοδιότητα των Περιφερειών. Τέλος, οι πολίτες συμμετέχουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα από την ψήφιση διαφόρων οργάνων κάθε βαθμίδας αλλά και μέσα από δημοψηφίσματα συμβουλευτικού χαρακτήρα στα πλαίσια του Δήμου και της Επαρχίας, όπως το ορίζει η ιταλική νομοθεσία. (Σύνταγμα της Ιταλίας, Άρθρο 120-122)


Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού
Περιφέρεια
Πρόεδρος Περιφερειακού Συμβουλίου
Περιφερειακό Συμβούλιο
Περιφερειακή Εκτελεστική Επιτροπή

5.3 ΕΛΛΑΔΑ


Κρατική Περιφεριακή Διοίκηση
7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις
Τοπικοί Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού
13 Περιφέρειες
325 Δήμοι

5.3.1 Ιστορική Αναδρομή ης Αποκεντρωμένης Διοίκησης στον Ελληνικό Χώρο πριν τη Συνθήκη Μάαστριχτ

Σύμφωνα με τους ιστορικούς Καρολίδη και Παπαρρηγοπούλο (Παπαρρηγόπουλος, τόμος 1ος και 2ος) η θεμελίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εντοπίζεται στη μινωική εποχή κατά την οποία στα πλαίσια του φυλετικού κράτους, ιδρύθηκε ο Δάμος. Στην εποχή των Μυκηναϊκών Βασιλείων ο μινωικός Δάμος έγινε Δήμος και ο βασιλιάς κάθε Δήμου ήταν επί της ουσίας ο δήμαρχος. Αργότερα τον 5ο π.Χ. αι. ο Κλεισθένης χώρισε σε 100 Δήμους το κλεινόν άστυ και αναδείχθηκε στον πατέρα της αυτοδιοίκησης. Κάθε αθηναϊκός δήμος είχε τη δική του ονομασία, διοικητικά όργανα εκλεγμένα με άμεση ψηφοφορία από τους κατοίκους των ορίων του και όριζε τη δική του Περιφέρεια. Ο Κλεισθένης ίδρυσε επίσης νομαρχίες τις οποίες ονόμασε Τριττύες. (Αριστοτέλη, «Πολιτικά», 2006). Στα χρόνια του Μεγάλου Αλεξάνδρου η τεράστια αυτοκρατορία στηριζόταν στην αυτοδιοίκηση των Κοινοτήτων και των Πόλεων ενώ το σύστημα της αποκεντρωμένης διοίκησης ακολούθησαν και αντέγραψαν οι Ρωμαίοι καθώς είχε αποδειχτεί αξιόπιστη μορφή οργάνωσης και εξασφάλιζε την τάξη και την ασφάλεια των αχανών κτήσεών τους. Οι ίδιες αρχές διοίκησης κληροδοτήθηκαν στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία στην οποία μέχρι και την πτώση της υπήρχαν αυτοτελείς κοινοτικοί και δημοτικοί οργανισμοί με άμεσα εκλεγμένες αρχές. (Παπαρρηγόπουλος, τόμος 5ος) Στη διάρκεια της οθωμανικής κατοχής ο θεσμός των Κοινοτήτων διατηρήθηκε από τους Τούρκους και μάλιστα αρκετά χωριά είχαν τέτοιου τύπου διοίκηση. Οι Κοινότητες υποχρεούνταν να πληρώνουν φόρους στον Σουλτάνο και σε αντάλλαγμα διατηρούσαν σχετική αυτοτέλεια. Απόδειξη της αυτοτέλειας που απολάμβαναν επί τουρκικής κατοχής οι Κοινότητες είναι το γεγονός ότι μπορούσαν να εκλέξουν τα ίδια τα μέλη τους δια βοής τους διοικητές τους, τους επονομαζόμενους προεστούς ή δημογέροντες.

Μετά την Επανάσταση του 1821 και την επακόλουθη ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, υιοθετήθηκε από τις πρώτες ελληνικές κυβερνήσεις το γαλλικό διοικητικό σύστημα το οποίο ήταν εξόχως συγκεντρωτικό. Άλλωστε το Γαλλικό Σύνταγμα (24 Ιουνίου του 1793), δηλαδή το Σύνταγμα της Γαλλικής Επανάστασης, δεν συμπεριελάμβανε τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα

άρθρα του. (Μπέσιλα-Βήκα, 2010) Ωστόσο με τον "Νόμο Περί Συστάσεως των Δήμων" του 1833 εισάγεται για πρώτη φορά στα πλαίσια του νεοσύστατου ελληνικού κράτους ως έννοια η Τοπική Αυτοδιοίκηση με τη μορφή της οργάνωσης σε Δήμους. (Φ.Ε.Κ. Α 3/10-1-1834, Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13) . Προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικοί οι Δήμοι, ο Νόμος αυτός έθετε ως προϋπόθεση τη λειτουργία Ο.Τ.Α με λειτουργικό μέγεθος. Όριζε επίσης ότι το Δημοτικό Συμβούλιο θα εκλεγόταν από δημότες που θα κατείχαν συγκεκριμένο εισόδημα, ενώ ο Δήμαρχος και οι σύμβουλοί του (Πάρεδροι) θα ορίζονταν από τον Βασιλιά. Οι Δήμοι χωρίζονταν σε τρία επίπεδα οργάνωσης και οι αρμοδιότητές τους συμπεριελάμβαναν μεγάλο μέρος κρατικών δραστηριοτήτων και ήταν αρκετά διευρυμένες. Καθώς η δύναμη των Δημάρχων είχε φτάσει στο σημείο της εξάρτησης των Βουλευτών από αυτούς, η κυβέρνηση του Βενιζέλου επεχείρησε να την περιορίσει με τον νόμο ΔΝΖ'/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 58/14-2-1912, Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13) . Για τον σκοπό αυτό επανήλθε ο θεσμός των Κοινοτήτων για περιοχές με μικρό πληθυσμό και συναποτελούσαν με τους Δήμους την Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' Βαθμού. Με το Σύνταγμα του 1927 τέθηκαν σωστότερες βάσεις για την οργάνωση και τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Φ.Ε.Κ. Α 107/3-6-1927, Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13), οι οποίες ωστόσο ανατράπηκαν από τον Μεταξά και αργότερα από τη Χούντα, καθώς τόσο οι Δήμαρχοι όσο και τα Δημοτικά Συμβούλια διορίζονταν από τις δικτατορικές κυβερνήσεις και ήταν πειθήνια όργανά τους. Τέλος, με νόμο της Μεταπολίτευσης το 1986 προβλέφθηκε η ίδρυση Ο.Τ.Α Β' βαθμού με την ονομασία "Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις" (Φ.Ε.Κ. 107/Α/3-6-1927, Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13)

5.3.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα των Νεότερων Χρόνων - Συνταγματική Κατοχύρωση

Στο κεφάλαιο με τίτλο «Οργάνωση της Διοίκησης» του ισχύοντος Συντάγματος της Ελλάδας υπάρχουν δύο άρθρα, το 101 και το 102, τα οποία θέτουν τους βασικούς άξονες οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνακόλουθα κατοχυρώνεται συνταγματικά τον θεσμό αυτό. Όπως παρατίθεται και στα εν λόγω

άρθρα παρακάτω, το Σύνταγμα ορίζει επίσης και τους δύο βαθμούς Αυτοδιοίκησης, Α' και Β', καθώς και το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. αποτελούν εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κι επομένως έχουν πεδία αρμοδιοτήτων αλλά και περιουσία και προϋπολογισμό. (Κοκκίδου, Αλ. 2008) Επίσης καθορίζεται και η σχέση κρατικής εξουσίας με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η κεντρική διοίκηση του κράτους αναλαμβάνει το γενικό συντονισμό των Ο.Τ.Α. καθώς και τους ελέγχους νομιμότητας των αποφάσεων και πράξεών τους, γεγονός που πρακτικά συνεπάγεται την μετακίνηση τοπικών υποθέσεων σε όργανα κρατικής διοίκησης και το αντίστροφο, δηλαδή μετακίνηση κρατικών υποθέσεων στη δικαιοδοσία των Ο.Τ.Α. πάντα κατόπιν νόμου. Λόγω του μη σαφούς προσδιορισμού του όρου «τοπική υπόθεση», υπάρχει εκ μέρους του Συμβουλίου Επικρατείας αυξημένη νομολογία προκειμένου να οριοθετηθεί ο όρος ανά περίπτωση. Δεδομένου ότι στο Σύνταγμα γίνεται λόγος για τεκμήριο αρμοδιότητας, όταν δεν προβλέπεται από νόμο, υπεύθυνοι διαχείρισης υπόθεσης «τοπικού ενδιαφέροντος» τίθενται αυτόματα οι Ο.Τ.Α. (Τάχος, 2008) Α.Ι. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», σελ 230 επ) Πιο αναλυτικά στο Άρθρο 101 στις παραγράφους 1-4 αναφέρονται τα εξής:

1. «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.»
2. «Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.»
3. «Τα περιφερειακά Όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της Περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά Όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών Οργάνων, όπως ορίζει ο νόμος.»
4. «Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.»

Ενώ το Άρθρο 102 στις παραγράφους 1,2,4 και 5 αναφέρει:

1. «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. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των

τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.»

2. « Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ορίζει ο νόμος.»

4. «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. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ορίζει ο νόμος. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.»

5. «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.»

5.3.3 «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης»

Το 1997 ψηφίστηκε ο νόμος 2539/1997 ή όπως είναι ευρέως γνωστός ο "Νόμος Καποδίστριας" σύμφωνα με τον οποίο συνενώθηκαν αρκετοί Δήμοι στην ελληνική Επικράτεια (Φ.Ε.Κ. 244 Α', Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13). Αυτός ο νόμος κατά κάποιον τρόπο επαναφέρει τη μορφή διοίκησης που εφαρμόστηκε από

τον Βαυαρό Αντιβασιλέα Mauer το 1883. Ως συνέπεια της εφαρμογής του Καποδίστρια συρρικνώθηκαν οι Κοινότητες και δημιουργήθηκαν νέοι Δήμοι. Συγκεκριμένα σε αριθμούς οι 5.318 Κοινότητες μειώθηκαν σε μόλις 120 ενώ οι 457 Δήμοι διπλασιάστηκαν αφού αυξήθηκαν σε 914. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 επαναπροσδιορίστηκε το καθεστώς στα συνταγματικά πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό συντελέστηκε με την καθιέρωση των δύο βαθμίδων Αυτοδιοίκησης, του Α' και Β', με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της και με τη διασφάλιση της οικονομικής και διοικητικής της αυτοτέλειας με θεσμικές εγγυήσεις. (Σωτηρέλη, 2002) Τη νέα αυτή αντίληψη της διοίκησης σε τοπικό επίπεδο ενίσχυσε με τις ρυθμίσεις του και ο νέος "Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων" που ψηφίστηκε το 2006 (Νόμος 3463/2006, Φ.Ε.Κ.114 Α', Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13).

Το 2010 με την ψήφιση του νόμου "Καλλικράτη" (Νόμος 3852/2010, Φ.Ε.Κ. Α' 87, Εθνικό Τυπογραφείο στο http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13) ο αριθμός των Δήμων ελαττώθηκε στους 325 ενώ καταργήθηκαν οι εναπομείνασες από τον νόμο "Καποδίστρια" Κοινότητες. Διευρύνθηκε ωστόσο από άποψη γεωγραφικής έκτασης η διοικητική εξουσία τόσο των Α' όσο και Β' βαθμού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κι ενισχύθηκε σημαντικά ο θεσμικός τους ρόλος και η αυτοτέλειά τους, διοικητική και οικονομική. Επιπλέον καθιερώθηκε ελεγκτικός μηχανισμός, αυτοτελής και με σημαντικές εγγυήσεις. Παρόλ' αυτά οι αλλαγές αυτές, σύμφωνα με αρκετούς, δεν άγγιξαν την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα (Κατσούλης, "Ο Καλλικράτης Σήμερα και ο Δρόμος για την Επανεκκίνηση σε: www.topikidimokratia.blogspot.gr/2012/07)

Πιο αναλυτικά η κατεύθυνση την τελευταία τριακονταετία είναι αυτή των έντονων προσπαθειών απομάκρυνσης από τον συγκεντρωτισμό στη διακυβέρνηση. Άλλωστε το ελληνικό κράτος έχει χαρακτηριστεί το συγκεντρωτικότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στα πλαίσια της νέας πλεύσης στη διακυβέρνηση ανήκει και το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα «Καλλικράτης». Με το πρόγραμμα αυτό επιχειρήθηκε κι επιτεύχθηκε ο επανασχεδιασμός κάθε επιπέδου διοίκησης με στόχο τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και τελικά την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η Νέα Αρχιτεκτονική αποσκοπεί σε μια άσκηση εξουσίας πιο συμμετοχικής, ώστε ο πολίτης να είναι ενεργό και ουσιαστικό μέρος της, κι επομένως πιο δημοκρατικής. Μέσα από την άσκηση εξουσίας όπως παρουσιάστηκε, επιτελείται εμβάθυνση στην ουσία της

δημοκρατίας και την εφαρμογή της καθώς ενισχύεται και αναδεικνύεται ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, κάθε είδους κοινωνικής πρωτοβουλίας και οργάνωσης όπως και του εθελοντισμού. Αυτό συνεπάγεται ισχυροποίηση των περιφερειών, συνεπάγεται περιφέρειες πιο προσβάσιμες στους πολίτες, συνεπάγεται ενίσχυση της θέση τους στην ΕΤΠ και συνεπώς πιο ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή στη διαδικασία σχεδιασμού πολιτικών και λήψης αποφάσεων στην Ευρώπη. Και όλα τα παραπάνω αποτελούν στόχους της ΕΕ. (Κατσούλης, "Ο Καλλικράτης Σήμερα και ο Δρόμος για την Επανεκκίνηση σε: www.topikidimokratia.blogspot.gr/2012/07)

Βασικός στόχος του «Καλλικράτη» είναι η ισχυροποίηση των διοικητικών βαθμίδων ώστε η άσκηση των καθηκόντων τους να είναι μια αποτελεσματικότερη, πιο διαφανή και πιο ποιοτική διαδικασία (βλ «Καλλικράτης», αρ 9). Αυτό επιτεύχθηκε με την μείωση των διοικητικών μονάδων τόσο στην Αυτοδιοίκηση Α' όσο και Β' Βαθμού. Διευρύνθηκαν τα γεωγραφικά όρια υπευθυνότητας κάθε διοικητικής ενότητας, γεγονός που συμβάδισε με τις διευρυμένες αρμοδιότητες που αυτές ανέλαβαν προκειμένου να επιτύχουν και να επιφέρουν ανάπτυξη. Αποδείχθηκε ότι η προϋπάρχουσα Νομαρχία δυσχέραινε την συμμετοχή στην ΕΤΠ και σε άλλα ευρωπαϊκά όργανα, στα οποία οι περιφέρειες άλλων κρατών-μελών έχουν ενεργότερη συμμετοχή και συνεπώς ρόλο και λόγο. Οι λόγοι αυτοί υπαγόρευσαν στη Νέα Αρχιτεκτονική να δράσει γύρω από δύο άξονες, στην ανασυγκρότηση των ΟΤΑ Β' Βαθμού σε επίπεδο Περιφέρειας και στην συνολική εσωτερική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ αυτών με την παράλληλη ενίσχυσή τους τόσο οικονομικά όσο και με ανθρώπινο δυναμικό. Με αυτόν τον τρόπο εκπροσωπούνται και διεκδικούνται αποτελεσματικότερα τα συμφέροντα της ελληνικής περιφέρειας στην ΕΕ (βλ. «Καλλικράτης», αρ.22) Καθιερώνονται, τέλος, Συμβούλια Διαβούλευσης από τη Νέα Αρχιτεκτονική σε επίπεδο δήμων και περιφερειών στα οποία συμμετέχουν οι επικεφαλής των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, οι επικεφαλής των παρατάξεων, οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οργανώσεις εργαζομένων, εργοδοτών κι επαγγελματικών συλλόγων. Κατά τις διαβουλεύσεις των Συμβουλίων σχεδιάζεται ο Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης και δομείται η επικοινωνία των θεσμών για θέματα των δήμων και των περιφερειών που άπτονται προγραμματισμού και συντονισμού (βλ. «Καλλικράτης», αρ. 42, 82)

5.3.4 Δομή της Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού

Σε, ότι αφορά τη δομή της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, αυτή συνίσταται σε 13 Περιφέρειες και 325 Δήμους. Συστήνονται επίσης και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που υπάγονται όμως στην Κρατική Περιφερειακή Διοίκηση και όχι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. (βλ. «Καλλικράτης», αρ.1,3, 6). Επικεφαλής κάθε Περιφέρειας είναι ο Περιφερειάρχης και τα υπόλοιπα όργανα είναι οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή και η Εκτελεστική Επιτροπή. Ο ρόλος των Αντιπεριφερειαρχών είναι επικουρικός του Περιφερειάρχη. Τα μέλη κάθε Περιφερειακού Συμβουλίου είναι αναλογικά με τον πληθυσμό της Περιφέρειας, με κατώτερο αριθμό τα 41 μέλη και ανώτερο τα 71. Ειδική περίπτωση αποτελεί το Περιφερειακό Συμβούλιο της Αττικής που αριθμεί 101 μέλη. (βλ «Καλλικράτης», αρ 113). Ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες και τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου εκλέγονται με καθολική, μυστική και άμεση ψηφοφορία και η θητεία τους είναι πενταετής. Οι περιφερειακές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα με τις δημοτικές. (βλ. «Καλλικράτης», αρ 114)

Όπως ορίζει το πρόγραμμα «Καλλικράτης», «ο Περιφερειάρχης προασπίζει ο δημόσιο συμφέρον, κατευθύνει την υλοποίηση του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.» Πιο συγκεκριμένα το εύρος των αρμοδιοτήτων του περιλαμβάνει την εκτέλεση των αποφάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου και των δύο Επιτροπών κι επίσης τη σύγκληση και την προεδρεία των συνελεύσεων της Εκτελεστικής Επιτροπής. Επιπλέον εκπροσωπεί την Περιφέρεια και άπαξ του έτους παρουσιάζει τον ετήσιο απολογισμό των πεπραγμένων των δικών του και της Εκτελεστικής Επιτροπής στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. (βλ. «Καλλικράτης» αρ 159)

Οι Αντιπεριφερειάρχες επικουρούν τον Περιφερειάρχη στο έργο του κι εκλέγονται άμεσα. Εκτός από τους αιρετούς, ορίζονται επιπλέον 3 Αντιπεριφερειάρχες από τον Περιφερειάρχη με απόφασή του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Στην ίδια απόφαση περιλαμβάνονται και οι τομείς αρμοδιοτήτων των Αντιπεριφερειαρχών. Οι βασικές αρμοδιότητές των αιρετών περιλαμβάνουν τον συντονισμό και την εποπτεία των υπηρεσιών της Περιφέρειας, την εκτέλεση των αποφάσεων του Περιφερειάρχη, του Περιφερειακού Συμβουλίου και της Οικονομικής Επιτροπής, οι οποίες άπτονται τον τομέων τους, την άσκηση των

ορισμένων από τον Περιφερειάρχη αρμοδιοτήτων τους και τον σχεδιασμό μέτρων πολιτικής προστασίας στην περιφερειακή ενότητα (βλ. «Καλλικράτης», αρ.160)

Το Περιφερειακό Συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην Περιφέρεια εκτός κι αν έχουν ανατεθεί σε άλλο όργανο. Πιο συγκεκριμένα είναι υπεύθυνο το επιχειρησιακό και το αναπτυξιακό πρόγραμμα της Περιφέρειας, την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, την αξιοποίηση ακινήτων, τη σύναψη δανείων, την πλήρωση θέσεων προσωπικού στην Περιφέρεια καθώς και τη σύσταση επιτροπών στις οποίες μετακυλύει αρμοδιότητές του ώστε να το επικουρήσουν. (βλ. «Καλλικράτης», αρ.163).

Η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες και «είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο της Περιφέρειας». Βασικός τομέας ευθύνης της είναι οι εισηγήσεις προς το Περιφερειακό Συμβούλιο που σχετίζονται με προγράμματα δράσης στην Περιφέρεια, με επιχειρησιακά προγράμματα καθώς και η υλοποίησή τους. Στις αρμοδιότητές της εμπίπτουν ακόμη η παρακολούθηση του προϋπολογισμού, η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Περιφέρειας, ο σχεδιασμός κανονισμών διαβούλευσης και η επικοινωνία με των πολιτών με το έργο της Περιφέρειας και τα όργανά της. Η Οικονομική Επιτροπή έχει ως πρόεδρο είτε τον Περιφερειάρχη είτε τον Αντιπεριφερειάρχη που έχει αυτός διορίσει και μέλη, ο αριθμός των οποίων είναι ανάλογος του πληθυσμού της Περιφέρειας. Βασικές αρμοδιότητές της αφορούν τον σχεδιασμό του προϋπολογισμού της Περιφέρειας και την εισήγησή του στο Περιφερειακό Συμβούλιο, τη σύνταξη του απολογισμού, την οργάνωση διακηρύξεων και διαγωνισμών και τη μελέτη σύναψης δανείων. Σε περιπτώσεις που κριθεί σκόπιμο και ψηφιστεί με απόλυτη πλειοψηφία από τα μέλη, η Οικονομική Επιτροπή μπορεί να μεταθέσει αρμοδιότητές της στο Περιφερειακό Συμβούλιο και το αντίστροφο. (βλ. «Καλλικράτης», αρ 173-176).

Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού
Περιφερειάρχης
Αντιπεριφερειάρχες
Περιφερειακό Συμβούλιο
Εκτελεστική Επιτροπή
Οικονομική Επιτροπή

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο θεσμός της Περιφέρειας είναι κοινός σχεδόν σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Ωστόσο δεν έχει λάβει σε όλα την ίδια μορφή. Ανάλογα το κράτος η Τοπική Αυτοδιοίκηση της 2^{ης} Βαθμίδας αντιστοιχεί σε διαφορετική διοικητική οντότητα και εκφράζει άλλη πολιτική πραγματικότητα. Άλλοτε αποτελεί θεσμό αποκέντρωσης και άλλοτε θεσμό αυτοδιοίκησης ενώ σε κάποιες περιπτώσεις εκφράζει την ομοσπονδιακή διοίκηση του κράτους-μέλους. Σε κάθε περίπτωση όμως, όποια μορφή και να έχει λάβει, ο θεσμός της Περιφέρειας θεωρείται καθοριστικός παράγοντας στη διαδικασίας της αποκέντρωσης της εξουσίας, μιας πολιτικής που η ΕΕ ενισχύει ουσιαστικά. Προκειμένου να καταστεί βιώσιμη η διαδικασία αυτή και να αρθούν τα πολλά εμπόδια που υπάρχουν σε επίπεδο εθνικής διακυβέρνησης, θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ή, όπως είναι επίσημα γνωστή, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το 1992, η αρχή της επικουρικότητας. Η επικουρικότητα διασφαλίζει την ανεξαρτησία κάθε βαθμίδα διοίκησης και περιφρουρεί τη διαφάνεια στις πολιτικές και νομικές διαδικασίες. Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί θεμέλιο της ΕΕ στο τομέα της διακυβέρνησης και στις περιπτώσεις που υιοθετήθηκε από το εθνικό δίκαιο πολλών κρατών – μελών και εφαρμόστηκε, οχύρωσε τους ΟΤΑ κάθε βαθμίδας από την κρατική επέμβαση και τους επέτρεψε να αναλάβουν πιο ενεργό και ουσιαστικό ρόλο στην περιοχή που ορίζουν.

Το πιο σημαντικό βήμα σε μία μακρόχρονη πορεία αποκέντρωσης της εξουσίας, αποτελεί αναντίρρητα η αναβάθμιση της σημασίας των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών και η ενίσχυση του ρόλου τους με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Με αυτή τη Συνθήκη αναγνωρίστηκε επίσημα η καθοριστική συμβολή των ΟΤΑ κάθε βαθμίδας αλλά κυρίως των ΟΤΑ Β' Βαθμού στην ανάπτυξη των ευρωπαϊκών περιφερειών στον οικονομικό τομέα, στην εξομάλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων μεταξύ τους και στην ευρύτερη ανάπτυξη των χωρών των οποίων είναι μέλη. Αναγνωρίστηκε συνακόλουθα η ουσιαστική συμμετοχή τους στην πολυεπίπεδη ανάπτυξη της ίδιας της ΕΕ και στην επίτευξη των στόχων που η Ένωση έχει θέσει. Η παραπάνω αναγνώριση επήλθε με την ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών με το άρθρο 198 Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ και όριζε ως μέλη της τους αντιπροσώπους των Δήμων και των Περιφερειών των χωρών-μελών της ΕΕ. Αρμοδιότητα της ΕΤΠ ήταν και είναι η διασφάλιση της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες σχεδιασμού

πολιτικών και νομοθεσιών της ΕΕ και η περιφρούρηση της αρχής της επικουρικότητας κατά την εφαρμογή των παραπάνω. Ο γνωμοδοτικός ρόλος της ΕΤΠ δίνει βήμα και φωνή στις τοπικές και περιφερειακές αρχές της ΕΕ και συμβάλλει καθοριστικά στη διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης κοντά στον πολίτη.

Από την αρχή της δράσης της η ΕΤΠ αποσκοπούσε να καταστήσει τις πολιτικές και νομοθετικές διαδικασίες της ΕΕ αλλά και εν γένει τον χαρακτήρα της ίδιας της Ευρώπης περισσότερο δημοκρατικό, πιο διαφανή και αδιάβλητο. Οι παράγοντες που οδήγησαν στην ίδρυσή της αποτέλεσαν ταυτόχρονα και τις προκλήσεις που κλήθηκε να αντιμετωπίσει. Η διεύρυνση της ΕΕ με νέα μέλη έφερε στο προσκήνιο μεγάλες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες ανάμεσα στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, γεγονός που δυνάμωσε την ανησυχία ότι η Ευρώπη προχωρά μεν αλλά αφήνει πίσω τους πολίτες της. Επίσης η συντριπτική πλειοψηφία των νόμων της ΕΕ εφαρμόζεται και άρα έχει αντίκτυπο σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Ήταν επόμενο, λοιπόν, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές να επιθυμούν να συμμετέχουν μέσω των αντιπροσώπων τους στη χάραξη των κοινοτικών αυτών νόμων. Η λύση των δύο παραπάνω προκλήσεων ήταν η στενότερη και ουσιαστικότερη επικοινωνία και συνεργασία των αντιπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τους πολίτες και με τα όργανα της ΕΕ.

Η διαδικασία συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, στην υλοποίηση των πολιτικών και στην εφαρμογή των νομοθεσιών έθεσε νέα πρόκληση στις Εθνικές και Κοινοτικές Αρχές. Η συμμετοχική δημοκρατία αποτελεί την αυθεντικότερη έκφραση του δημοκρατικού πολιτεύματος και παράλληλα και βασική προϋπόθεση ανάπτυξης καθώς δίνει την ευκαιρία σε εμβάθυνση του δημοκρατικού φρονήματος και βιώματος. Είναι λοιπόν ένα τεστ για την ευρωπαϊκή δημοκρατία η διασφάλιση της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη λήψη αποφάσεων που κυρίως τους αφορούν άμεσα. Θεματοφύλακας αυτής της συμμετοχής και της θεσμικής εκπροσώπησης όλων των περιφερειών, των δήμων και των κοινοτήτων στην ΕΕ ορίστηκε η ΕΤΠ. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύθηκε ουσιαστικά ο ρόλος της καθώς κατέχει πλέον το δικαίωμα να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε όσες περιπτώσεις κρίνει ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας. Ο ρόλος της παραμένει γνωμοδοτικός κι επομένως ακόμα περιορισμένος, ωστόσο η πρόοδος που επετεύχθη αναφορικά με την ενδυνάμωση της φωνής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ δεν είναι καθόλου αμελητέα.

Κατά τη διερεύνηση της εξέλιξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού στη Γαλλία, την Ιταλία και την Ελλάδα, γίνεται αντιληπτό ότι οι δομές απλοποιήθηκαν και οι αρμοδιότητες αυξήθηκαν μαζί με τη γεωγραφική περιοχή που κάθε ΟΤΑ ορίζει. Οι αιτίες της αλλαγής είναι η ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο κάθε χώρας, της Κοινοτικής Νομοθεσίας και κυρίως της Κοινοτικής Πολιτικής που στοχεύει στην περιφερειοποίηση της διακυβέρνησης. Έτσι οι Περιφέρειες της Ευρώπης – εν προκειμένω της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ελλάδας – προσαρμοζόμενες στα νέα δεδομένα έγιναν πιο προσβάσιμες στον πολίτη και ταυτόχρονα απέκτησαν μεγαλύτερο έλεγχο στη διαχείριση των πόρων και των ζητημάτων της περιοχής τους. Παράλληλα αυξήθηκαν οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας να εμπλακεί και να καθορίζει πολιτικές και νομοθεσίες της ΕΕ, η εφαρμογή των οποίων έχει άμεσο αντίκτυπο σε αυτήν. Αξιοποιώντας τη διαδικασία της διαβούλευσης οι ΟΤΑ Β' Βαθμού της Ευρώπης γίνονται πιο δημοκρατικοί και δίνουν τη δυνατότητα έτσι στους Ευρωπαίους πολίτες να νιώθουν ότι συμπορεύονται πλέον με την ΕΕ και δε μένουν πίσω.

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αριστοτέλης, «Πολιτικά», μτφρ Δ. Παπαδής, εκδ ΖΗΤΡΟΣ, Θεσσαλονίκη, 2006
2. Γρηγορίου, Π., «Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας», στον τόμο, σ. 17, επιμ Γρηγορίου-Αντωνίου Μεταξά, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια». Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.
3. Κοκκίδου, Αλ. «Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008
4. Κόνσολας, Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», εκδ Παπαζήση, Αθήνα, 1997
5. Λύκος, Μ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Περιφερειακή Ανάπτυξη», σ. 155 επ. στο τόμο, επιμ. Μαραβέγια, Ν. – Σακελαρόπουλου, Θ., «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα», εκδ. Διόνικος, 2006
6. Μαραβέγιας Ν., «Περιφερειακή Πολιτική και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», σ. 733 - 763 στον τόμο Β, επιμ. Γ. Δημόπουλου, Ν. Μπαλτά, Ι Χασσίδ, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές,», εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001.
7. Μπέσιλα-Βήκα, Ευρ. «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Θεσμικό Πλαίσιο. Υπό το Πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος Καλλικράτης», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010
8. Π. Παπαγιάννη/ Δ. Κατσούλη, «Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, 2001
9. Παπαδημητρίου Γ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία», εκδ. Σακκούλα, Αθήνα, 1993
10. Παπαδοπούλου, Λ., «η Τυποποίηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα Νέα Συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης», σ. 180-181, επ στον τόμο, επιμ. Κοντιάδη Ξ., «Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001», τόμ Α, εκδ Σάκκουλα, Αθήνα, 2006
11. Παπαρρηγόπουλος, Κ., «Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: Από Αρχαιοτάτων Χρόνων Μέχρι Σήμερα», τόμος 1ος, 2ος και 5ος εκδ. Γαλαξίας-Ερμείας
12. Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», εκδ, ΚΡΙΤΙΚΗ, 2016
13. Σωτηρέλη, Γ., «Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και Προοπτικές Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση», εκδ Προσκήνιο, 2002

14. Τάχος. Α.Ι. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008
15. Timsit, G., «Κράτη και Διοικήσεις», Ελληνικές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, Αθήνα, 1989
16. Τσινισιζέλης, Μ., Χρυσοχόου, Δ., «Πολιτική Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», σελ. 133, στον τόμο, επιμ Μαραβέγια Ναπ., Τσινισιζέλη Μιχ., «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ Θεμέλιο, Αθήνα, 2007
17. Χρυσοχόος, Δ., «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003
18. Χλέπας, Ν. Κ., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», περ *Το Σύνταγμα,* σ. 109, τευχ. 1, 1993
19. Χρυσοχόος, Δ., «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης – Μια Διαλεκτική Συναρμογή», εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2015
20. Vanhove N, Klaasen L., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ο.Κ. και των χωρών-μελών της», 1987

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

1. Council of Europe, Draft on European Charter of Regional Self – Government, Recommentation 34, 3rd Article, 1997 στο https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=845527&Site=COE&direct=true

2. CdR 89/2009, σ. 28 στο www.cor.europa.eu

3. *Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ*, C 306, 2007 στο http://eur-lex.europa.eu

4. «ΕΤΠ, Κοινή Δράση για την Οικοδόμηση της Ευρώπης» στη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών» στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf

5. «ΕΤΠ, Εσωτερικοί και Διαδικαστικοί Κανονισμοί», στη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών» στο http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf

6. Οργανικός Νόμος 2003 και Νόμος για την Αποκέντρωση στο www.legifrance.gouv.fr

7. *Official Journal of the European Communities*, CE 227, 24 September 2002 στο: http://eur-lex.europa.eu

8. Σύνταγμα της Γαλλίας στο http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

9. Σύνταγμα της Ιταλίας στο https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

10. Σύνταγμα της Ελλάδας (Αναθεώρηση), ΦΕΚ Α' 85/2001

11. Ν.3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης & της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ Α' 87/2010.

12. Ν. 3463/2006, Φ.Ε.Κ. Α/114

13. Ν.2539/1997, «Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας», ΦΕΚ Α' 244/1997.

14. Ν.2503/1997, «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 107/1997

15. Ν.2218/1994, «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 90/1994.

16. Ν.1622/1986, «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός», ΦΕΚ Α' 92/1986.

17. Π.Δ.51/1987, «Καθορισμός των Περιφερειών της χώρας για τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης», ΦΕΚ Α' 26/1987.

18. Φ.Ε.Κ. Α/107/1927

19. Φ.Ε.Κ. Α/58/1912

20. Φ.Ε.Κ. Α/1834

21. Συνθήκη του Άμστερνταμ στο https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf

22. Συνθήκη της Λισσαβώνας στο http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC)

23. Συνθήκη του Μάαστριχτ στο https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

(σημ. όλοι οι παραπάνω νόμοι αναζητήθηκαν στη διαδικτυακή τοποθεσία του Εθνικού Τυπογραφείου www.et.gr)

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

1. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-25/la-demission-du-general-de-gaulle-devant-le-conseil-constitutionnel.51689.html
2. http://www.larousse.fr/archives/histoire_de_france/page/128
3. www.cor.europa.eu
4. http://subsidiarity.cor.europa.eu
5. http://portal.cor.europa.eu/europe2020
6. http://eur-lex.europa.eu/homepage.html
7. http://www.larousse.fr/archives/histoire_de_france/page/128
8. http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/

ΑΡΘΡΑ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

1. Δ. Κατσούλης, “Ο Καλλικράτης Σήμερα και ο Δρόμος για την Επανεκκίνηση σε: www.topikidimokratia.blogspot.gr/2012/07
2. Παγουλάτος, Γ., «Ευρωπαϊκό Μοντέλο, Διεύρυνση και η Δυναμική του Εξευρωπαϊσμού», σ.2, στο www.proeuro.gr , 2007