

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

**ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ
& ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ»**

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ:

ΚΟΥΤΣΙΟΥΝΗ ΜΑΡΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ:

ΗΛΙΑΣ ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ

ΠΑΡΑΣΚΕΥΗ ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 1997



αρ. εισ. 60 / Π.Α.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ



004000055834



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»**

Αριθ. Εισ.: 2011/1
Ημερ. Εισ.: 17-09-1997
Δωρεά: Συγγραφέας
Ταξιθετικός Κωδικός: ΠΤ - ΜΧΠΠΑ
1997
ΚΟΥ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕΚΕ	Διεύθυνση Ελέγχου Κατασκευής Έργων
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
ΕΟΤ	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
ΕΠΑ	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΤΕΟ	Κέντρο Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΧΩΔΕ	Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΠΣ	Πολεοδομικό Συγκρότημα
ΠΣΕΑ	Πολιτική Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών
ΠΥΔΕ	Περιφερειακή Υπηρεσία Δημοσίων Έργων

ΣΑΕ	Συλλογικές Αποφάσεις Έργων
ΣΧΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής Οργάνωσης της Ανοικτής Πόλης
ΣΧΟΠ	Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΤΥΔΚ	Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα μελέτη προσπαθεί να σκιαγραφήσει το προφίλ των νομαρχιών και των σύγχρονων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και ειδικότερα, τη λειτουργία των υπηρεσιών περιβάλλοντος, χωροταξίας και τεχνικών έργων στους κόλπους των δύο αυτών θεσμών. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους ανθρώπους που βοήθησαν στην σύνθεση και ολοκλήρωση αυτής της μελέτης, τους καθηγητές μου Η. Μπεριάτο και Π. Χριστοφιλοπούλου για τις χρήσιμες συμβουλές και καθοδηγήσεις τους και την Γζ. Γιαννακούρου για την παροχή στοιχείων και συμβουλών. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται και στα στελέχη των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας που δέχτηκαν να απαντήσουν στα καίρια ερωτήματα αυτής της μελέτης και στους ανθρώπους του ΥΠΕΧΩΔΕ, της ΕΝΑΕ και της ΕΕΤΑΑ, για την παροχή στοιχείων.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	1
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5

Α΄ ΜΕΡΟΣ

2. ΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	11
2.1. Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και οι θεσμοί του	11
2.1.1. Η ιστορία της Νομαρχιακής Διοίκησης στη χώρα μας	11
2.1.2. Ο ρόλος του Νομάρχη στη Νομαρχιακή Διοίκηση	15
2.1.3. Η οργάνωση των Νομαρχιών	18
2.1.4. Συμπεράσματα	19
2.2. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και οι νόμοι 2218/1994 και 2240/1994	22
2.2.1. Ανάλυση των νόμων 2218/1994 και 2240/1994	23
2.2.2. Τροποποιήσεις των νόμων 2218/1994 και 2240/1994 που αφορούν την περιφέρεια	29
2.2.3. Συμπεράσματα	31
3. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΝΕΟΣΥΣΤΑΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ	34
3.1. Η οργάνωση των Νομαρχιών	34
3.1.1. Η οργάνωση των Νομαρχιών Κορινθίας και Μαγνησίας ...	35
3.1.2. Συμπεράσματα	38
3.2. Η οργάνωση των νεοσύστατων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	40
3.2.1. Η εφαρμογή του νέου θεσμού στο σύνολο της χώρας	41
3.2.2. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας	47

3.2.2.α. Θέσεις και απόψεις των εκπροσώπων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας	47
3.2.2.β. Προβλήματα λειτουργίας των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων	51
3.2.3. Συμπεράσματα	54

Β' ΜΕΡΟΣ

4. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, Η ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΣΤΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	58
4.1. Νομαρχιακή Διοίκηση και οι υπηρεσίες Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων	58
4.1.1. Η διάρθρωση των υπηρεσιών στις Νομαρχίες Κορινθίας και Μαγνησίας	58
4.1.2. Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και ο ρόλος του στις χωρικές ρυθμίσεις	60
4.1.3. Οι αρμοδιότητες των Νομαρχών σε αντικείμενα του ΥΠΕΧΩΔΕ	63
4.1.4. Συμπεράσματα	67
4.2. Οι υπηρεσίες Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	69
4.2.1. Η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας	69
4.2.2. Η λειτουργία των υπηρεσιών	76
4.2.2.α. Η λειτουργία των υπηρεσιών από την σκοπιά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	76
4.2.2.β. Το Κράτος και η λειτουργία των υπηρεσιών	79
4.2.3. Οι τροποποιήσεις στις αρμοδιότητες των Νομαρχών και των υπηρεσιών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων του νομαρχιακού επιπέδου	81
4.2.4. Ο χωροταξικός σχεδιασμός και προγραμματισμός στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης	85
4.2.5. Το Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα του Νομού Μαγνησίας	88
4.2.6. Συμπεράσματα	91
5. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ	94
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	100
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η νομαρχιακή διοίκηση που πρωτοδημιουργήθηκε το 1833 την περίοδο της Αντιβασιλείας του Όθωνα, ίσχυσε με διάφορες τροποποιήσεις και αλλαγές μέχρι τα τέλη του 1994. Την 1/1/1995 η νομαρχιακή διοίκηση παραχώρησε τη θέση της στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η ίδρυση της οποίας πραγματοποιήθηκε με το νόμο 2218/1994. Τρεις μήνες μετά την ψήφιση του πρώτου νόμου για το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο νόμος 2240/1994, ως συμπλήρωμα του πρώτου. Στην πραγματικότητα ο νόμος 2240/1994 έθεσε σοβαρά εμπόδια στην ομαλή λειτουργία και εφαρμογή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα και με τους δύο νόμους που αφορούν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, στους αιρετούς νομάρχες και τις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σχετικές με τις τοπικές υποθέσεις, ενώ αρμοδιότητες που αφορούν κεντρικές υποθέσεις, παραμένουν στην κεντρική εξουσία. Δύο χρόνια έχουν συμπληρωθεί από την έναρξη λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και μέχρι στιγμής δεν έχει ξεκαθαριστεί πλήρως το θέμα με τις αρμοδιότητες.

Η ανάληψη των καθηκόντων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ξεκίνησε με ποικίλα προβλήματα. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις πραγματοποιήθηκε από τη στιγμή που οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός από τις αρμοδιότητες που αφορούσαν τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, οι οποίες και άρχισαν να ασκούνται από την έναρξη της λειτουργίας τους. Μέχρι την ολοκλήρωση και δημοσίευση των εσωτερικών οργανισμών, οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ασκούνταν από τον Περιφερειακό Διευθυντή, τον άμεσο εκπρόσωπο του κράτους στο επίπεδο του νομού, ο οποίος και συνυπήρχε, δεν θα λέγαμε ομαλά, με τον αιρετό Νομάρχη.

Το πέρασμα από τη νομαρχία στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση γενικότερα και ειδικότερα ως προς τις υπηρεσίες που εκπροσωπούν το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ στο επίπεδο του νομού, είναι σε γενικές γραμμές το αντικείμενο της μελέτης αυτής. Πιο συγκεκριμένα, προσπαθεί να παρουσιάσει τις διαφορές του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης με εκείνο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Να προσδιορίσει το ρόλο των πρώην Νομαρχίων και των σύγχρονων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στην αντιμετώπιση των αναγκών και στην ρύθμιση των προβλημάτων του νομού γενικότερα, και ειδικότερα το ρόλο τους στη ρύθμιση των θεμάτων του περιβάλλοντος, της χωροταξίας, του προγραμματισμού και της εκτέλεσης των τεχνικών έργων του νομού.

Να προσεγγίσει τα ερωτήματα για το αν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν κατανοήσει πλήρως τον κυρίαρχο ρόλο τους στα θέματα του νομού τους, ποιες οι ενέργειες τους και ποιο το έργο που έχουν να παρουσιάσουν τόσο στους πολίτες του νομού τους όσο και στη κεντρική εξουσία. Προσπαθεί παράλληλα να ερευνήσει τα προβλήματα του παρελθόντος και αν κάποια από αυτά έχουν κληρονομηθεί από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, καθώς και ποια τα προβλήματα που αντιμετωπίζει στη σύγχρονη εποχή ο νέος θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Η περιγραφή της γενικότερης λειτουργίας των νομαρχιών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων κρίθηκε απαραίτητη καθώς οι γενικότερες συνθήκες λειτουργίας και τα προβλήματα που αντιμετώπισε η νομαρχία και αντιμετωπίζει στις μέρες μας η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, είχαν και έχουν επιπτώσεις στη λειτουργία του συνόλου των νομαρχιακών υπηρεσιών.

Η σύγκριση μεταξύ της νομαρχιακής διοίκησης και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν είναι δυνατή. Ο θεσμός της νομαρχιακής διοίκησης με την πολύχρονη θητεία του στο διοικητικό σύστημα της χώρας μας δεν μπορεί να συγκριθεί με τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η οποία την 1/1/1997 συμπλήρωσε τα δύο χρόνια λειτουργίας της. Οι εμπειρίες τόσων ετών της νομαρχιακής διοίκησης δεν μπορούν να συγκριθούν με τις εμπειρίες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, για την οποία δεν μπορούμε να πούμε ότι στο λιγοστό χρόνο λειτουργίας της έχει αποκτήσει εμπειρίες ανάλογες με εκείνες του προηγούμενου συστήματος διοίκησης. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, από την στιγμή έναρξης λειτουργίας της μέχρι τις μέρες μας, βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία μάθησης, γνώσης και προσαρμογής στη νέα τάξη πραγμάτων.

Δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας και μελέτης της παρούσας εργασίας. Η προσέγγιση του αντικειμένου αυτής της μελέτης σε πανελλαδικό επίπεδο ήταν αδύνατη εξαιτίας του μεγάλου όγκου στοιχείων και πληροφοριών που θα έπρεπε να συλλεχθεί και να επεξεργαστεί από τις 53 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας. (Στην υποενότητα 3.2.1. του κεφαλαίου 3 μόνο, παρουσιάζεται η εφαρμογή του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολο της χώρας και σύμφωνα με στοιχεία της ΕΝΑΕ.) Η εργασία αυτή βασίστηκε στη μελέτη βιβλιογραφίας, αρχειακού υλικού σχετικών φορέων (ΕΝΑΕ, ΕΕΤΑΑ, ΥΠΕΧΩΔΕ) και στη μελέτη περίπτωσης των δύο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας.

Η μελέτη περίπτωσης πραγματοποιήθηκε με στοιχεία που παραχωρήθηκαν από τις συγκεκριμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και

με συνεντεύξεις σε βάθος, με τη βοήθεια ερωτηματολογίου (βλέπε Παράρτημα). Τα βασικά ερωτήματα που τέθηκαν για τις ανάγκες της μελέτης αυτής, απαντήθηκαν από αιρετά πρόσωπα και υπαλλήλους, έναν αιρετό και έναν υπάλληλο από κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, οι άνθρωποι που δέχτηκαν να απαντήσουν στα ερωτήματα της μελέτης ήταν, από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας ο κ. Μάρκου Γεώργιος, Πρόεδρος Νομαρχιακής Επιτροπής Υποδομών, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος και η κ. Βασιλοπούλου Μαρία, Διοικητικός Υπάλληλος. Από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας ο κ. Δερβένης Δημήτρης, Πρόεδρος Νομαρχιακής Επιτροπής Οικονομικής Ανάπτυξης και Απασχόλησης και ο κ. Παπαδέλλης Παναγιώτης, Διευθυντής Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρχαν άνθρωποι των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που προφασιζόμενοι φόρτο εργασίας, δεν δέχτηκαν να απαντήσουν στις ερωτήσεις της μελέτης. Επίσης, στοιχεία για την γενικότερη λειτουργία της Νομαρχίας Μαγνησίας μας έδωσε μέσα από συνέντευξη, ο κ. Δανηλόπουλος, πρώην Διευθυντής στο Γραφείο Νομάρχη και νυν Αντιδήμαρχος Πολεοδομίας και Κυκλοφοριακών Θεμάτων του Δήμου Βόλου.

Η μελέτη χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος ασχολείται με τη γενικότερη λειτουργία των νομαρχιών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται ο τρόπος λειτουργίας των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Πιο αναλυτικά, το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την παρουσίαση της νομοθεσίας στην οποία στηριζόταν η νομαρχιακή διοίκηση και εκείνης που στηρίζει τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πρώτο μέρος περιλαμβάνεται επίσης και το προφίλ των νομαρχιών και των νεοσύστατων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Το υλικό του ερωτηματολογίου, για το οποίο έγινε λόγος προηγουμένως, χρησιμοποιήθηκε για την δημιουργία του γενικότερου προφίλ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας, και για την συγκριτική ανάλυση μεταξύ αυτών των αυτοδιοικήσεων.

Στο δεύτερο και ειδικό μέρος της μελέτης παρουσιάζεται ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας και τα προβλήματα των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Υλικό του ερωτηματολογίου χρησιμοποιήθηκε και στην ενότητα στην οποία γίνεται λόγος για τη λειτουργία των συγκεκριμένων υπηρεσιών στους κόλπους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Η έλλειψη στοιχείων για τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και ειδικότερα στις

εξεταζόμενες Νομαρχίες Κορινθίας και Μαγνησίας, δεν μας επέτρεψε την συγκριτική ανάλυση, ως προς τη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών, μεταξύ των δύο εξεταζόμενων νομαρχιών. Σημαντικό εμπόδιο για την συγκριτική ανάλυση τους ήταν και η απουσία οργανογράμματος με πλήρη διάρθρωση των υπηρεσιών και των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους από τις δύο νομαρχίες.

Α' ΜΕΡΟΣ

2. ΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1. Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και οι θεσμοί του

2.1.1. Η ιστορία της Νομαρχιακής Διοίκησης στη χώρα μας

Η πρώτη διοικητική διαίρεση του κράτους σε νομούς και επαρχίες έγινε το 1833, την περίοδο της Αντιβασιλείας του Όθωνα και σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο της εποχής. Ο νόμος (Β.Δ.) της 3ης/15ης Απριλίου 1833 "περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του", διαιρούσε το Βασίλειο της Ελλάδας σε δέκα (10) νομούς και σαράντα επτά (47) επαρχίες και καθιέρωνε το νομό ως διοικητική απλώς διαίρεση της επικρατείας. Το διάταγμα της 20ης Ιουνίου 1836 "περί διοικητικού οργανισμού" αντικατέστησε τους νομούς με μικρότερες σε γεωγραφική έκταση Διοικήσεις και Υποδιοικήσεις. Όριζε 30 Διοικητές και 19 Υποδιοικητές οι οποίοι μειώθηκαν με το νόμο της 22ης Ιουνίου/4ης Ιουλίου 1838 σε 24 και 7 αντίστοιχα ενώ με το νόμο της 29ης Ιουλίου/10ης Αυγούστου 1943 καταργήθηκαν όλες οι υποδιοικήσεις.

Ο νόμος ΚΕ' της 5ης Δεκεμβρίου 1845 επαναφέρει το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης καθώς και το θεσμό των επαρχιών και Επαρχών¹ (Σ.Ι. Φλογαΐτης, 1987). Με το νόμο αυτό η ανώτατη διοικητική διεύθυνση σε κάθε νομό ανατίθεται στο Νομάρχη που επικουρείται από ένα νομαρχιακό συμβούλιο. Η ρύθμιση των ζητημάτων του νομαρχιακού συμβουλίου έγινε με το νόμο ΑΦΝΣΤ' της 27ης Μαΐου 1887 του Χ. Τρικούπη "περί νομαρχιακών συμβουλίων, των αρμοδιοτήτων και δικαιωμάτων τους". Ο νόμος αυτός αποτελεί την πρώτη προσπάθεια ίδρυσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και σύμφωνα με αυτόν ο νομός αποτελούσε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με όργανα τον Νομάρχη, το νομαρχιακό συμβούλιο και τη νομαρχιακή επιτροπή (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια του Τρικούπη είχε σαν στόχο την ορθολογικοποίηση του κρατικού μηχανισμού, σε μια περίοδο που το πελατειακό σύστημα ανθούσε εξαιτίας της έλλειψης μονιμότητας και αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η προσπάθεια ίδρυσης δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ακολουθούσε τις αντίστοιχες προσπάθειες των ευρωπαϊκών

¹ Ο νόμος ΑΦΞΑ' της 27ης Μαΐου 1887 κατήργησε τη διαίρεση του κράτους σε επαρχίες, τις οποίες επανέφερε σε ισχύ ο νόμος ΑΟΓ' της 1ης Μαΐου 1891 για να τις καταργήσει και πάλι ο νόμος ΒΚΖ' της 14ης Ιουλίου 1892.

κρατών με νομαρχιακά συστήματα διοίκησης. (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Ανάμεσα στις αρμοδιότητες των νομαρχιακών συμβουλίων ήταν η άσκηση εποπτείας στους δήμους, και τα μέλη τους εκλέγονταν άμεσα από το λαό της περιφέρειας του νομού. Ο θεσμός αυτός δεν προικίστηκε με ουσιαστικές αρμοδιότητες ούτε με επαρκείς οικονομικούς πόρους, με αποτέλεσμα την αποτυχία της εφαρμογής του και την κατάργηση του με ένα άρθρο του νόμου ΑΩΟΖ' της 31ης Δεκεμβρίου 1890 "περί καταργήσεως των περί νομαρχιακών συμβουλίων νόμων".

Ο νόμος ΒΧΔ' της 6ης Ιουλίου 1899 "περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους" διαιρούσε την επικράτεια σε είκοσι έξι (26) νομούς και ήταν ο πρώτος νόμος που ανήγαγε το νομό σε ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο ενώ παράλληλα προέβλεπε την συγκρότηση και πάλι των νομαρχιακών συμβουλίων. Συμπλήρωμα του νόμου αυτού αποτελεί ο νόμος ΒΧΕ' της 6ης Ιουλίου 1899 "περί νομών και της διοικήσεως αυτών" του Γ. Θεοτόκη, ο οποίος συγκοιτεί νομαρχιακά συμβούλια με αποφασιστικές και κανονιστικές αρμοδιότητες και επιτρέπει την επιβολή πρόσθετων τοπικών φόρων (Π.Ι. Ματθαίου, 1995). Η μη εφαρμογή και η αποτυχία της δεύτερης σημαντικής προσπάθειας ίδρυσης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης οφειλόταν στην αδυναμία του Κράτους να στηρίξει οικονομικά τους νέους θεσμούς² (Σ.Ι. Φλογαίτης, 1987).

Το νομοθετικό διάταγμα της 18ης Μαΐου 1919 "περί νομαρχιακών οικονομικών επιτροπών" δημιουργεί Νομαρχιακές Οικονομικές Επιτροπές, οι οποίες θα διαχειρίζονταν το δημόσιο χρήμα για έργα στο νομό. Αποτελούσαν τη διορθωτική επέμβαση του κράτους στο κενό που δημιουργούσε η αποτυχημένη προσπάθεια ίδρυσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Μια άλλη μεταρρυθμιστική προσπάθεια δημιουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης έγινε με το νομοθετικό διάταγμα της 9ης Μαΐου 1923 "περί διοικήσεως των νομών" από τον Στ. Γονατά. Ο νομός αναγορευόταν και πάλι σε νομικό πρόσωπο αυτοδιοικούμενο με όργανα αυτοδιοίκησης το Νομάρχη, το νομαρχιακό συμβούλιο και τη νομαρχιακή επιτροπή. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις προικίζονταν με ευρείες αρμοδιότητες και ο Νομάρχης αποτελούσε ταυτόχρονα το κύριο εκτελεστικό όργανο του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής αλλά και εκπρόσωπος του κεντρικού κράτους (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Με το νόμο 3154/31ης Ιουλίου/5ης Αυγούστου 1924, ο οποίος αποτελούσε συμπλήρωμα του διατάγματος της 9ης Μαΐου 1923,

² Η οικονομική αυτή αδυναμία του κράτους θεωρείται ως η αιτία μείωσης και του αριθμού των νομών σε δέκα έξι με το νόμο ΓΥΛΔ' της 16ης Νοεμβρίου 1909, από είκοσι έξι του νόμου ΒΧΔ' της 6ης Ιουλίου 1899.

συνιστώταν στην έδρα κάθε Εφετείου Δικαστήριο Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, το οποίο θα ασκούσε τον ακυρωτικό έλεγχο των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Παρά την πληρότητα που χαρακτήριζε την νομοθετική αυτή ρύθμιση δεν κατάφερε ποτέ να εφαρμοστεί, καθώς η χώρα την περίοδο εκείνη αντιμετώπιζε έντονα πολιτικά και οικονομικά προβλήματα.

Το χρονολογικό έτος 1955, αποτελεί βασικό σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας μας. Ο νόμος 3200/1955 "περί διοικητικής αποκεντρώσεως", ήταν ο πρώτος βασικός νόμος που καθιέρωσε το σύστημα της νομαρχιακής αποκέντρωσης και προχώρησε στην οργάνωση και λειτουργία των νομαρχιών (ΕΕΤΑΑ, 1992). Ο νομός αποτελούσε την κύρια διοικητική διαίρεση της επικρατείας και σαν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο, διαχειριζόταν τα οικονομικά της νομαρχίας. Η θεσμοθέτηση νομοθετικού πλαισίου για την αποκεντρωμένη διοίκηση τη συγκεκριμένη περίοδο κρίθηκε αναγκαία εξαιτίας της υπερβολικής επιβάρυνσης του κρατικού μηχανισμού και εντασσόταν μέσα στο γενικότερο κλίμα εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος και των έντονων αναπτυξιακών προσπαθειών (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Παράλληλα, δημιουργούσε νομαρχιακά συμβούλια, των οποίων τα μέλη αποτελούνταν από υπηρεσιακούς παράγοντες και από αιρετά μέλη. Τα αιρετά μέλη αναδεικνύονταν με έμμεση εκλογή κατά επαρχίες και η θητεία τους ήταν διετής. Οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών συμβουλίων ήταν δευτερεύουσας σημασίας, και περιορίζονταν σε γνωμοδοτικές και αρμοδιότητες σχετικές με μελέτες και έρευνες προβλημάτων. Η δευτερεύουσα σημασία του οργάνου στη διοίκηση του νομού, αποδεικνύεται και από τη συχνότητα σύγκλησης του σε τακτική συνεδρίαση, η οποία και ήταν μόνο δύο φορές το χρόνο.

Ένα από τα σημαντικότερα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που είχαν οργανωθεί από τη νομοθεσία και με χώρο αναφοράς το νομό, ήταν τα Νομαρχιακά Ταμεία (Σ.Ι. Φλογαίτης, 1987). Η ίδρυση τους προβλέφθηκε από το νομοθετικό διάταγμα 3620/1956 "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως". Αποτελούσαν εξέλιξη των Νομαρχιακών Οικονομικών Επιτροπών του νομοθετικού διατάγματος της 18ης Μαΐου 1919, διοικούσαν από συλλογικό όργανο τεχνοκρατικής συγκρότησης και ήταν το κύριο όργανο εκτέλεσης των προγραμμάτων δημόσιων έργων στο νομό.

Ο νόμος 1235 της 3ης Μαρτίου 1982 "άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς", διατήρησε την νομική προσωπικότητα του νομού και τα όργανα διοίκησης του, άλλαξε όμως τον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων αυτών. Το νομαρχιακό συμβούλιο αποτελούνταν από το

Νομάρχη ως πρόεδρο, από εκπροσώπους των ΟΤΑ και από εκπροσώπους επαγγελματικών, συνεταιριστικών, επιστημονικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων του νομού και συνεδρίαζε τουλάχιστον μια φορά το μήνα. Οι αρμοδιότητες του διευρύνθηκαν και από απλό συμβουλευτικό όργανο, μετατράπηκε σε όργανο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, χωρίς να περιοριστούν οι αρμοδιότητες εξέτασης θεμάτων και γνωμοδότησης.

Επίσης, το νομαρχιακό συμβούλιο ήταν αρμόδιο για την κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων στο νομό και είχε το δικαίωμα της έγκρισης, της τροποποίησης ή της αναμόρφωσης του ετήσιου προϋπολογισμού του νομαρχιακού ταμείου. Ωστόσο, το νομαρχιακό συμβούλιο δεν κατάφερε να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και δεν κατόρθωσε να αποκτήσει πρόσβαση στις νομαρχιακές υπηρεσίες. Δεν απέκτησε ποτέ αυτονομία από το Νομάρχη ούτε και κατάφερε να επηρρεάσει τη λειτουργία της νομαρχιακής διοίκησης (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Με το άρθρο 11, ο νόμος 1235/1982 επιφέρει αλλαγές στη διοίκηση του Νομαρχιακού Ταμείου, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί από το νομοθετικό διάταγμα 3620/1956. Το Νομαρχιακό Ταμείο του νόμου 1235/1982 διοικείται από συμβούλιο που αποτελείται από το Νομάρχη, ο οποίος και προεδρεύει, από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και από υπηρεσιακούς παράγοντες. Με αυτόν τον τρόπο ο νομοθέτης δημιουργεί ικανό δεσμό ανάμεσα στη νομαρχία, την τοπική αυτοδιοίκηση στο νομό και στην παραδοσιακή τεχνοκρατική συγκρότηση του Νομαρχιακού Ταμείου (Σ.Ι. Φλογαΐτης, 1987).

Ο νόμος 1622/1986, "Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός", προέβλεπε για μια ακόμη φορά την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Όργανα της ήταν το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου, στα οποία ο Νομάρχης δεν είχε καμιά θέση. Τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου ήταν μεικτής προέλευσης και ήταν το αποφασιστικό όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, καθώς αποφάσιζε για τις υποθέσεις της δικαιοδοσίας της.

Η νομαρχιακή επιτροπή προετοίμαζε τα θέματα που έπρεπε να συζητηθούν στο νομαρχιακό συμβούλιο και παρακολουθούσε τις νομαρχιακές υπηρεσίες στην εκτέλεση των αποφάσεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η εφαρμογή του νόμου θα γινόταν με την έκδοση προεδρικού διατάγματος ύστερα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, το οποίο και δεν εκδόθηκε ποτέ.

2.1.2. Ο ρόλος του Νομάρχη στη Νομαρχιακή Διοίκηση

Ο Νομάρχης, το σημαντικότερο όργανο της νομαρχιακής διοίκησης, δημιουργήθηκε με την πρώτη προσπάθεια διοικητικής διαίρεσης του κράτους και με το νόμο της 3ης/15ης Απριλίου 1833 "περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του", οργανώθηκε όμως πληρέστερα από το Β.Δ. της 5ης Δεκεμβρίου 1845 "περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών". Με το διάταγμα αυτό ο Νομάρχης είχε την ανώτατη διοικητική εξουσία στο νομό και γενικά αλλά και ειδικά καθήκοντα κατά Υπουργεία. Υπαγόταν σε όλα τα Υπουργεία κατά την άσκηση των καθηκόντων του, και στο Υπουργείο Εσωτερικών για ότι αφορούσε την υπηρεσιακή του κατάσταση.

Με το νόμο της 26ης Απριλίου/8ης Μαΐου 1833 "περί της αρμοδιότητος των Νομαρχών και περί της κατά νομαρχίας υπηρεσίας" σχεδιάστηκε η Νομαρχία. Η Νομαρχία, μια μικρή και στοιχειώδη υπηρεσία στα πρώτα βήματα της, υποστήριζε τη δράση του Νομάρχη και συγκροτούνταν από όλες τις διοικητικές υπηρεσίες του Κράτους στο νομό, προϊστάμενος των οποίων ήταν ο Νομάρχης.

Ο Νομάρχης, αντιπρόσωπος της εκτελεστικής εξουσίας στο νομό, όπως οριζόταν και από το νόμο 517/23ης/24ης Δεκεμβρίου 1914 "περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών" είχε τον έλεγχο όλων των αρχών του νομού, πλην των δικαστικών και των στρατιωτικών αρχών. Με το νομοθετικό διάταγμα όμως της 9ης Μαΐου 1923 "περί διοικήσεως των νομών", ο ρόλος του Νομάρχη περιοριζόταν σημαντικά. Πιο συγκεκριμένα, εκπροσωπούσε το νομικό πρόσωπο του νομού, συνέτασε το σχέδιο του ετήσιου προϋπολογισμού του νομού, εξέδιδε εντάλματα πληρωμής και αποτελούσε το κύριο εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής, όργανα τα οποία είχαν προικιστεί με σπουδαίες αρμοδιότητες από το εν λόγω νομοθετικό διάταγμα.

Η δημιουργία του υπαλληλικού καθεστώτος των Νομαρχών και ο καθορισμός των προσόντων που έπρεπε να είχαν οι διοριζόμενοι Νομάρχες αποδείχτηκε πολύ δύσκολο έργο (Σ.Ι. Φλογαΐτης, 1987). Ο πρώτος καθορισμός προσόντων έγινε με το νόμο 4250/1929 "περί των Νομαρχών", ο οποίος και καταργήθηκε έπειτα από τρία χρόνια. Ακολούθησε μια πληθώρα νόμων και νομοθετικών διαταγμάτων που προσπαθούσαν να προτείνουν προσόντα διορισμού, συστήματα βαθμολόγησης των Νομαρχών, δοκιμαστική εξάμηνη θητεία κ.λ.π.

Ο νόμος 1235/1982 "άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς", άλλαξε το υπηρεσιακό καθεστώς των Νομαρχών και συνέστησε σε κάθε νομαρχία και στα διαμερίσματα του νομού Αττικής, θέσεις μετακλητού Νομάρχη

με βαθμό 1ο ειδικών θέσεων. Άλλαξε το υπηρεσιακό καθεστώς των Νομαρχών και τους έθεσε στην απόλυτη διάθεση της Κυβέρνησης. Διορίζονταν και παύονταν με Προεδρικό Διάταγμα που εκδιδόταν μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ίδιου νόμου, ο Νομάρχης ήταν ο άμεσος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση και εφαρμογή της Κυβερνητικής Πολιτικής στο νομό. Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των Νομαρχών, ο νόμος 1235/1982 παρέπεμπε στις αρμοδιότητες του "επί θητεία" Νομάρχη, που υπήρχαν μέχρι εκείνη την χρονική στιγμή, καθώς και σε εκείνες που θα χορηγούνταν από το κεντρικό Κράτος.

Ο Νομάρχης, ως το ανώτατο όργανο άσκησης διοίκησης στο νομό, όφειλε να εκτελεί τις εντολές και οδηγίες των καθύλην αρμόδιων Υπουργών (άρθρο 5, Ν.Δ. 3770/1957). Παράλληλα, όταν έκρινε ότι η εφαρμογή των παραπάνω εντολών δεν ήταν δυνατή εξαιτίας τοπικών συνθηκών, αυθημερών μπορούσε να αναφερόταν στον αρμόδιο Υπουργό και να τις εκτελούσε μόνο στην περίπτωση που ο Υπουργός επέμενε στην απόφαση του (Σ.Ι. Φλογαΐτης, 1987).

Σε γενικές γραμμές, οι αρμοδιότητες των Νομαρχών ορίζονταν από τις ακόλουθες διατάξεις (Σ.Ι. Φλογαΐτης, 1987):

- Φρόντιζε να εκτελούνται οι νόμοι, τα διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις (άρθρο 62, Β.Δ. της 5ης/8ης Οκτωβρίου 1949, άρθρο 25, § 2, Β.Δ. 864/1960).
- Είχε τον έλεγχο και συντονισμό των νομαρχιακών υπηρεσιών, σύμφωνα με την καθοδήγηση της Κυβέρνησης (άρθρο 63, Β.Δ. της 5ης/8ης Οκτωβρίου 1949, άρθρο 25 § 4, Β.Δ. 864/1960).
- Ασκούσε εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου του νομού (άρθρο 64, Β.Δ. της 5ης/8ης Οκτωβρίου 1949, άρθρο 25 § 4, Β.Δ. 864/1960) και στα σωματεία του νομού.
- Ήταν ο προϊστάμενος των διοικητικών υπαλλήλων του νομού, διόριζε το προσωπικό ΥΕ (Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης) και το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου των δημόσιων διοικητικών υπηρεσιών (άρθρο 25 § 13, Β.Δ. 864/1960, άρθρο 1 § 5α', Ν. 1586/1986).
- Είχε την εποπτεία της δημόσιας τάξης των λιμενικών ή αστυνομικών αρχών, πλήν του Λιμεναρχείου Πειραιώς. Παράλληλα, ενέκρινε τις αστυνομικές διατάξεις, πλην των περιφερειών Αθηνών και Πειραιώς και της Θεσσαλονίκης, τις πυροσβεστικές διατάξεις και τους κανονισμούς και τις αστυνομικές διατάξεις των λιμενικών αρχών (άρθρα 66, 67, 72, Β.Δ. της 5ης/8ης Οκτωβρίου, άρθρο 25 § 6, 7, 8, Β.Δ. 864/1960).

- Μπορούσε να αναστείλει εφάπαξ, και για τριάντα το πολύ ημέρες την ισχύ κάθε πράξης διανομαρχιακών περιφερειακών οργάνων των Υπουργείων, και είχε το δικαίωμα να ζητήσει από τον αρμόδιο Υπουργό νέα εξέταση του θέματος (άρθρο 25 § 18, εδάφιο α', Β.Δ. 864/1960).
- Όφειλε να κάνει την περιήγηση του νομού δύο τουλάχιστον φορές το χρόνο και να υποβάλλει εκθέσεις στην Κυβέρνηση για τα ζητήματα του νομού και εμπιστευτικές εκθέσεις στους αρμόδιους Υπουργούς για όλους όσους ασκούσαν δημόσιο λειτούργημα στο νομό (άρθρα 23 § 3, 25 § 16, Β.Δ. 864/1960).
- Φρόντιζε να ενημερώνεται από τους προϊστάμενους των νομαρχιακών υπηρεσιών για τα έργα που προγραμματίζονταν για την περιφέρεια του και χορηγούσε τις κανονικές και αναρρωτικές άδειες του προσωπικού (άρθρο 15, Ν. 1491/1984).

Πέρα από τις παραπάνω αρμοδιότητες, ασκούσε και εκείνες των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών, Γεωργίας, Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, Εμπορίου, Εργασίας, Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Μεταφορών και Επικοινωνιών, πλην εκείνων που είχαν διατηρηθεί στους Υπουργούς ή στους προϊστάμενους των Υπουργείων και των περιφερειακών αρχών διανομαρχιακού επιπέδου. Υπήρχε όμως η δυνατότητα να μεταβιβάζονται αρμοδιότητες που είχαν διατηρηθεί υπέρ των Υπουργών στους Νομάρχες, με διατάγματα που εκδίδονταν με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Εσωτερικών και του καθύλην αρμόδιου Υπουργού.

Οι αρμοδιότητες που διατηρούσαν οι Υπουργοί και δεν μεταβιβάζονταν στους Νομάρχες, απαιτούσαν για την άσκηση τους την κοινή απόφαση περισσότερων του ενός Υπουργών. Ήταν κανονιστικές αρμοδιότητες με αντικείμενα που αφορούσαν ολόκληρη την Επικράτεια, αρμοδιότητες που αφορούσαν υπηρεσίες ή έργα γενικότερης σημασίας και εκείνες που ρύθμιζαν την κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι πράξεις του Νομάρχη ελέγχονταν διοικητικά από τον καθύλην αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος και μπορούσε να τις ακύρωνε ως παράνομες είτε αυτεπαγγέλτως μέσα σε τρεις μήνες από την έκδοσή τους, είτε κατόπιν ειδικής προσφυγής μέσα σε εξήντα μέρες από την υποβολή της προσφυγής.

2.1.3. Η οργάνωση των Νομαρχιών

Σε κάθε νομό της ελληνικής επικράτειας υπήρχε μια νομαρχία (εξάιρεση αποτελούσε ο νομός Αττικής ο οποίος και αποτελούνταν από τέσσερις νομαρχίες) με επικεφαλής τον Νομάρχη, που ήταν μετακλητός υπάλληλος και εκπροσωπούσε την κυβέρνηση στο επίπεδο του νομού. Τη νομαρχία συγκροτούσαν υπηρεσίες που υπάγονταν στα επιμέρους κεντρικά τομεακά Υπουργεία και οι οποίες είχαν έντονη κάθετη επικοινωνία και εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση.

Οι αρμοδιότητες των νομαρχιών καθορίζονταν από το νόμο, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 101 του Συντάγματος, κατά το οποίο η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα (παρ. 1) και τα περιφερειακά κρατικά όργανα, που έχουν γενική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους (παρ. 3) (ΚΕΠΕ, Εκθέσεις 19, 1991).

Η νομαρχία αποτελούσε τον κόμβο σύγκλισης του κεντρικού και του τοπικού επιπέδου, αλλά και των επιμέρους τομεακών πολιτικών σε ενιαία γεωγραφική περιοχή, το νομό. Με άλλα λόγια ήταν το μέσο επικοινωνίας του κεντρικού με το τοπικό επίπεδο, και ο χώρος λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους στο επίπεδο του νομού.

Ο νόμος 1235/1982, ο οποίος όπως προαναφέραμε και σε προηγούμενη υποενότητα (βλέπε υποενότητα 2.1.2.) άλλαξε το υπηρεσιακό καθεστώς των Νομαρχών, επέφερε αλλαγές και στη σύνθεση του νομαρχιακού συμβουλίου. Το νομαρχιακό συμβούλιο αποτελούσε όργανο λαϊκής εκπροσώπησης και σύμφωνα με τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες του (όπως αναφέρθηκαν σε προηγούμενες παραγράφους), μπορούσε να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία σχεδιασμού-προγραμματισμού του νομού. Επίσης, λόγω της σύνθεσης του, ήταν ο χώρος συνάντησης του εκπροσώπου της Κυβέρνησης, του Νομάρχη, με τους εκπροσώπους του νομού.

Ήταν το όργανο που έπρεπε να συνθέσει την απαραίτητη συναίνεση για τις βασικές κατευθύνσεις εξέλιξης του νομού και επομένως πεδίο αντιπαράθεσης και σύγκρουσης απόψεων. Διαπίστωση μελέτης που εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ το 1992, ήταν ότι τα νομαρχιακά συμβούλια περιορίζονταν στην κατανομή των πιστώσεων του Νομαρχιακού Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων, δηλαδή σε διαχειριστικές και όχι σχεδιαστικές λειτουργίες και ότι απουσίαζε η σοβαρή αντιπαράθεση μεταξύ των μελών του, με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται η σημασία του πολιτικού του ρόλου.

Η οργάνωση των νομαρχιακών υπηρεσιών ήταν αποτέλεσμα της σταδιακής διαδικασίας αποσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς το

πρόσωπο του Νομάρχη και της συγκέντρωσης των αντίστοιχων υπηρεσιών υπό την επίβλεψη του (ΕΕΤΑΑ, 1992). Αποτελούσε το χώρο συγκέντρωσης των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους και η εσωτερική οργάνωση της είχε μορφή ανάλογη με αυτή του Διαγράμματος 1 (βλέπε Παράρτημα), (σε ορισμένες νομαρχίες μπορεί να μην υπήρχαν όλες οι υπηρεσίες που παρουσιάζονται στο Διάγραμμα). Επίσης, υπήρχε η δυνατότητα οι ίδιες υπηρεσίες να ήταν σε επίπεδο διεύθυνσης σε ορισμένες νομαρχίες, ενώ σε κάποιες άλλες σε επίπεδο τμήματος, σύμφωνα πάντα με τις ιδιαιτερότητες και τις απαιτήσεις του κάθε νομού.

Οι έντονες κάθετες τομεακές εξαρτήσεις που εμφανίζονταν μεταξύ των νομαρχιακών υπηρεσιών και των αντίστοιχων Υπουργείων και η παντελής έλλειψη οριζόντιας διασύνδεσης μεταξύ των νομαρχιακών υπηρεσιών, είχαν απωθήσει τον συντονισμό στο υψηλότερο πολιτικό-διοικητικό επίπεδο, το Νομάρχη. Επίσης, είχε παρατηρηθεί το φαινόμενο να συνυπάρχουν διαφορετικές υπηρεσίες, με αλληλοκαλυπτόμενες αρμοδιότητες, υπαγόμενες σε διαφορετικά Υπουργεία. Κλασικό παράδειγμα αποτελούσαν οι τεχνικές υπηρεσίες της νομαρχίας, οι οποίες είχαν την ευθύνη της κατασκευής και επίβλεψης των έργων αλλά και την αδειοδότηση για την εκτέλεση έργων (ΕΕΤΑΑ, 1992).

Ο τρόπος οργάνωσης των νομαρχιακών υπηρεσιών, όπως περιγράφηκε παραπάνω, δεν εξυπηρετούσε επαρκώς τις απαιτήσεις του προγραμματισμού για ολοκληρωμένη και ενοποιημένη θεώρηση (ΕΕΤΑΑ, 1992). Από την άλλη, ο κατακερματισμός ομοειδών λειτουργιών σε διάφορες υπηρεσίες είχε σαν αποτέλεσμα την αναποτελεσματικότητα των υπηρεσιών αυτών, και την ταλαιπωρία του ενδιαφερόμενου κοινού, αν λάβει κανείς υπόψη και την αδυναμία επικοινωνίας μεταξύ τους. Τέλος, το γεγονός ότι ο Νομάρχης, ανάμεσα στις πολυάριθμες και πολυποίκιλες αρμοδιότητες του, έπαιζε και το ρόλο του "διαιτητή" μεταξύ των νομαρχιακών υπηρεσιών, από τη μια μεριά ενίσχυε υπέρμετρα το ρόλο του, από την άλλη όμως η ενασχόληση του με επουσιώδη ζητήματα είχε σαν αποτέλεσμα τον παραμερισμό άλλων ουσιαστικότερων.

2.1.4. Συμπεράσματα

Η εφαρμογή της νομαρχιακής διοίκησης στη χώρα μας, ξεκίνησε από την περίοδο του Όθωνα το 1833 και διατηρήθηκε μέχρι τα τέλη του 1994, όπου και αντικαταστάθηκε από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Στην πολύχρονη πορεία της, σημειώθηκαν ποικίλες αλλαγές και προσπάθειες αντικατάστασης της από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Στην αρχή, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αφορούσαν τη διοικητική διαίρεση του

κράτους μεταξύ του επιπέδου των νομών και των Διοικήσεων και Υποδιοικήσεων, μικρότερης γεωγραφικής έκτασης από τους νομούς.

Έπειτα, ακολούθησαν πολύχρονες προσπάθειες και προτάσεις για την ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Όλες οι προσπάθειες κατέληγαν στο κενό, καθώς η Κυβέρνηση είτε αντιμετώπιζε οικονομικά προβλήματα είτε αντιμετώπιζε αναταραχές και πολιτική αστάθεια και επομένως δεν μπορούσε να στηρίξει την ιδέα αυτή. Άλλες φορές πάλι η ισχύση των νόμων εξαρτιόταν από την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, τα οποία και δεν εκδίδονταν ποτέ.

Μια σειρά νόμων παρατηρείται να ψηφίζονται και να καταργούνται από άλλους, σε μια προσπάθεια αναμόρφωσης του συστήματος της νομαρχιακής διοίκησης. Οι νόμοι αυτοί, αφορούσαν το υπαλληλικό καθεστώς των νομαρχών, τα όργανα της νομαρχιακής διοίκησης και τον ορισμό των αρμοδιοτήτων τους, αλλά και την οργάνωση των Νομαρχιών. Ο προσδιορισμός του υπαλληλικού καθεστώτος των Νομαρχών αποδείχτηκε πολύ δύσκολο έργο μέχρι το νόμο 1235/1982, ο οποίος και δίνει τη λύση. Τους ορίζει ως κυβερνητικούς εκπροσώπους στο νομό και τους θέτει στη διάθεση της Κυβέρνησης.

Παράλληλα, παρατηρείται η μεγένθυση της νομαρχίας, και η μετατροπή της από μια στοιχειώδη υπηρεσία, σε έναν οργανισμό που συγκέντρωνε τις διοικητικές υπηρεσίες του κράτους στο επίπεδο του νομού. Η ενίσχυση των νομαρχιών ήταν αποτέλεσμα της αποσυγκέντρωσης μιας σειράς αρμοδιοτήτων προς το πρόσωπο του Νομάρχη. Η οργάνωση τους έγινε με τον νόμο 3200/1955, ο οποίος και θεωρείται σταθμός στη νομαρχιακή διοίκηση, αφού ίσχυσε μέχρι το 1982.

Τα όργανα διοίκησης του νομού, άλλαζαν μορφή, αρμοδιότητες και τρόπο λειτουργίας με την πάροδο διαφόρων νόμων. Τα νομαρχιακά συμβούλια του νόμου 3200/1955, είχαν συμβουλευτικές αρμοδιότητες και ήταν όργανα δευτερεύουσας σημασίας. Αν και ο νόμος 1235/1982, άλλαξε τον τρόπο λειτουργίας και συγκρότησης τους, παρ' όλα αυτά δεν κατάφεραν ποτέ να επηρεάσουν τη λειτουργία της νομαρχιακής διοίκησης.

Ο ρόλος του Νομάρχη αποδείχτηκε ισχυρός στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Το έργο του όμως ήταν πολύ δύσκολο. Έπρεπε οι πράξεις και οι αποφάσεις του να ήταν αρεστές στην Κυβέρνηση που τον διορίζε. Σε αντίθετη περίπτωση υπήρχε ο κίνδυνος της απόλυσης του. "Η παύση ενός Νομάρχη και ο διορισμός νέου στη θέση του σήμαινε και την καθυστέρηση στην ροή των εργασιών της νομαρχίας", είναι η άποψη εργαζόμενου στη νομαρχία. Αυτό συνέβαινε εξαιτίας του ότι έπρεπε να περάσει ένα σεβαστό χρονικό διάστημα ώστε ο νέος Νομάρχης να

κατανοήσει τη φυσιογνωμία του νομού και τα προβλήματα του, πράγμα που δεν βοηθούσε στην ομαλή λειτουργία της νομαρχίας και επομένως στην ανταπόκριση των υποχρεώσεων της απέναντι στον πολίτη.

2.2. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και οι νόμοι 2218/1994 και 2240/1994

Την αναδιοργάνωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης επέφεραν οι νόμοι 2218/1994 και 2240/1994, με την προσθήκη του δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού, με την μορφή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αποτελεί προϊόν πολύχρονων προσπαθειών, ταλαντεύσεων και διεκδικήσεων. Μέχρι πρόσφατα δεν είχε κατορθώσει να υλοποιηθεί στην Ελλάδα σε αντίθεση με την πλειοψηφία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο νόμος 2218/1994, πέρα από την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, περιέχει και τροποποιήσεις που αφορούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και την περιφέρεια. Στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του κατακερματισμού των ΟΤΑ, κάτι το οποίο δεν κατάφεραν οι Ν. 1416/1984 και 1622/1986, δημιουργούνται τα συμβούλια περιοχής. Στα συμβούλια περιοχής δίνονται ορισμένες αρμοδιότητες επιτελικού και διαχειριστικού χαρακτήρα, οι οποίες είναι αδύνατον να ασκηθούν μεμονωμένα από μικρούς ΟΤΑ, γεγονός που κάνει υποχρεωτική τη συνένωση τους (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Στις περιφέρειες, δημιουργείται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης και μετατρέπονται σε διοικητικές περιφέρειες. Η ανασύσταση και αναδιοργάνωση τους τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές νομαρχίες (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Ο νόμος 2218/1994, που αναφέρεται στην "ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις", αποτελείται από τέσσερα μέρη:

Το α' μέρος, που αποτελείται από 40 άρθρα, αναφέρεται σε διατάξεις που αφορούν την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Το β' μέρος περιέχει τροποποιήσεις στις διατάξεις για τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και αποτελείται από 8 άρθρα.

Το γ' μέρος επιφέρει τροποποιήσεις στις διατάξεις για τις περιφέρειες της χώρας και αποτελείται από 8 άρθρα.

Το δ' μέρος περιέχει τις τελικές και άλλες διατάξεις για τη ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποτελείται από 7 άρθρα.

Ο νόμος 2240/1994, που περιέχει συμπληρωματικές διατάξεις για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, αποτελείται από 7 άρθρα.

2.2.1. Ανάλυση των νόμων 2218/1994 και 2240/1994

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 2218/94, έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους. Σε καμιά περίπτωση δεν ασκούν εποπτεία στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και δεν θίγουν τις αρμοδιότητες τους. Επιπλέον τονίζεται ότι μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια στη διαχείριση των υποθέσεων του νομού (Άρθρο 2, Ν.2218/94). Στο ίδιο άρθρο προσδιορίζεται ότι η περιφέρεια κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμπίπτει με την περιφέρεια του νομού, με έδρα της την πρωτεύουσα του νομού. Παράλληλα, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται εφάπαξ με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, παρέχεται η δυνατότητα σύστασης νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων με χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια δύο ή περισσότερων νομών.

Η διαφορετική αυτή ρύθμιση αποδεικνύει ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καλείται να διαδραματίσει και σχεδιαστικό ρόλο αναφορικά με ζητήματα ανάπτυξης, πέρα από τη διαχείριση των τοπικών της υποθέσεων. Επιβεβαιώνεται με αυτό τον τρόπο η άρρηκτη σύνδεση τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφερειακής ανάπτυξης και δημοκρατικού προγραμματισμού, που εισήγαγε για πρώτη φορά ο νόμος 1622/1986 (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του συμπληρωματικού νόμου 2240/94, συνιστώνται νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με κατά τόπο χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσότερων του ενός νομών ή της μιας νομαρχιών, σε τρεις περιπτώσεις: α) Αθηνών και Πειραιώς, β) Ροδόπης και Έβρου και γ) Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης. Η οργάνωση και η λειτουργία τους ρυθμίζεται από το άρθρο 40 του Ν. 2218/94, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 2 του Ν. 2240/94, όπου ανάμεσα στα άλλα, προβλέπεται ότι κάθε νομός της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτελεί Νομαρχιακό Διαμέρισμα, όργανα του οποίου είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο, οι Νομαρχιακές Επιτροπές του Διαμερίσματος και ο Νομάρχης του.

Στην περίπτωση της Αττικής, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αντιστοιχούν στις σημερινές Νομαρχίες, ενώ τα υπερτοπικά ζητήματα θα αντιμετωπίζονται με συμβάσεις συνεργασίας και με διαδημοτικά και διανομαρχιακά όργανα. Η λύση αυτή, για την διοίκηση της

μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και των περιχώρων της, αποτελεί το σημαντικότερο μειονέκτημα του νέου νόμου. Η διοίκηση των μητροπολιτικών περιοχών λόγω της ιδιαιτερότητας τους και του μεγέθους τους, απαιτεί διαφοροποιημένο σύστημα διοίκησης από εκείνο των υπόλοιπων ΟΤΑ, τακτική την οποία και έχουν ακολουθήσει οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Το άρθρο 3 του Ν. 2218/94 αναφέρεται στις αρμοδιότητες των νεοσύστατων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, σύμφωνα με το οποίο στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Εξαιρούνται μόνο οι αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας καθώς και αυτές που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας), των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας καθώς και της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών (σημείο που επισημάνθηκε και από το άρθρο 1 του ίδιου νόμου).

Αξιοσημείωτη είναι η παρέμβαση του Ν. 2240/94 στο σημείο αυτό όπου με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 (το οποίο αποτελεί τροποποίηση του άρθρου 3, § 1 του Ν. 2218/94) προστίθεται η λέξη "σχετικές" πριν από τις λέξεις "αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών". Η προσθήκη αυτή του Ν. 2240/94 αφήνει κενά και αναπάντητα ερωτήματα ως προς τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων που αφορούν τοπικές υποθέσεις και επομένως μεταβιβάζονται στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, και ποιες από αυτές αφορούν κεντρικές υποθέσεις και επομένως παραμένουν κάτω από τον έλεγχο της κεντρικής εξουσίας (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Η "Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης" που συνίσταται σε κάθε νομό και νομαρχία (σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 2240/94) συγκροτείται από τις δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες του νομού και της νομαρχίας που δεν περιέρχονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Με το ίδιο άρθρο θεσμοθετείται σε κάθε νομό και νομαρχία, θέση μετακλητού υπαλλήλου που φέρει τον τίτλο "Περιφερειακός Διευθυντής", ο οποίος διορίζεται και παύεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Ο Περιφερειακός Διευθυντής³ ασκεί τις αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών που δεν μεταβιβάζονται στις

³Με το νόμο 2399/1996 άρθρο 14, καταργούνται οι θέσεις των περιφερειακών διευθυντών της παραγράφου 2 του άρθρου 4 του Ν. 2240/1994. Οι αρμοδιότητες του καταργούμενου περιφερειακού διευθυντή περιέρχονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Μέχρι τη δημοσίευση του οργανισμού της περιφέρειας ως ενιαίας οργανικής μονάδας οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνται από τον αναπληρωτή περιφερειακό διευθυντή, τον άνθρωπο δηλαδή που είχε οριστεί ως αναπληρωτής του περιφερειακού διευθυντή, πριν την κατάργηση της θέσης.

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις κατά το άρθρο 3 του Ν. 2218/94, ασκεί εποπτεία στα κρατικά ΝΠΔΔ και στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης αναλαμβάνει την προσωρινή άσκηση των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων των σχετικών με τις τοπικές υποθέσεις, μέχρις ότου δημοσιευθούν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Με τον τρόπο αυτό, ο Ν.2240/94 επαναφέρει με άλλη μορφή το σύνδεσμο ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ο οποίος απουσίαζε μετά την κατάργηση του διορισμένου νομάρχη και των δημόσιων υπηρεσιών στο επίπεδο του νομού, από το Ν. 2218/94 (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, μπορούν να μεταβιβάζονται στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης, εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, καθώς και οι απαραίτητοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών (Άρθρο 3, §2).

Με τη νέα παράγραφο που προστίθεται στο άρθρο 3 και πριν την παράγραφο 1 (βάση του άρθρου 5, §2 του Ν. 2240/94), αναστέλεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων από τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μέχρις ότου αυτές δημοσιεύσουν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τους εσωτερικούς οργανισμούς οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Εξαιρούνται οι αρμοδιότητες των διατάξεων για το "Δημοκρατικό Προγραμματισμό", οι οποίες και ασκούνται από τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης από την έναρξη λειτουργίας τους.

Όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι το νομαρχιακό συμβούλιο, οι νομαρχιακές επιτροπές και ο νομάρχης. Τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου (21 έως 37, ανάλογα με τον πληθυσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης), εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετής.

Οι νομαρχιακές επιτροπές εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο για δύο χρόνια και ο αριθμός τους είναι 3 έως 6, ανάλογα με τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου. Νομάρχης εκλέγεται ο υποψήφιος Νομάρχης του επιτυχόντος συνδυασμού, με τετραετή θητεία. Το εκλογικό σύστημα που ισχύει για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ υιοθετείται και για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και δεν επιτρέπεται η παράλληλη υποψηφιότητα και στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτελεί και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Η ίδρυση της επιτροπής αυτής σε

κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτελεί σημαντική καινοτομία του Ν. 2218/94. Λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο στο νομαρχιακό συμβούλιο για το μεσοχρόνιο και ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα αλλά και σε θέματα που ζητείται η γνώμη της. Επίσης είναι αρμόδια για την επίλυση των προβλημάτων του νομού καθώς και την αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του. Μέλη της είναι εκπρόσωποι της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων, των επαγγελματικών οργανώσεων, των επιμελητηρίων και επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και εκπρόσωποι των εργαζομένων στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Άρθρο 4, § 5,6).

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα νομαρχιακά συμβούλια του νόμου 1235/1982 είχαν σύνθεση παρόμοια με αυτή των οικονομικών και κοινωνικών επιτροπών. Αποτελούνταν από εκπροσώπους των ΟΤΑ και των τοπικών παραγωγικών και επαγγελματικών οργανώσεων, έχοντας σαν πρόεδρο το Νομάρχη (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996). Με την ίδρυση των οικονομικών και κοινωνικών επιτροπών, ο νομοθέτης επαναφέρει στο επίπεδο του νομού και στους κόλπους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης την δυνατότητα της λαϊκής εκπροσώπησης και της συμμετοχής όλων των οργανώσεων του νομού στην επίλυση των προβλημάτων του.

Σύμφωνα με τα άρθρα 13 έως 16, που αναφέρονται στις αρμοδιότητες και λειτουργία των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το νομαρχιακό συμβούλιο είναι το κυρίαρχο σώμα και ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, πλην αυτών που ανήκουν στο νομάρχη ή στις νομαρχιακές επιτροπές και μόνο αυτό μπορεί να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για θέματα αρμοδιότητας του.

Οι νομαρχιακές επιτροπές έχουν κατά κύριο λόγο εκτελεστικές αρμοδιότητες και σε ορισμένες περιπτώσεις γνωμοδοτικές-εισηγητικές αρμοδιότητες που παραχωρούνται είτε από τον ίδιο τον νόμο, είτε μεταβιβάζονται από το νομαρχιακό συμβούλιο. Παράλληλα, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητας τους, στο νομαρχιακό συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεως, όταν πρόκειται για θέματα με ιδιαίτερη σοβαρότητα.

Η σημαντικότερη ίσως καινοτομία του Ν. 2218/94, είναι η κατάργηση του διορισμένου νομάρχη και η αντικατάστασή του από τον αιρετό. Ο αιρετός νομάρχης αποτελεί εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου και των νομαρχιακών επιτροπών και είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα και μπορεί κατ' εξαίρεση να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα των νομαρχιακών επιτροπών, όταν υπάρχει κίνδυνος

βλάβης των συμφερόντων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα έχει δικαίωμα μεταβίβασης μέρους των αρμοδιοτήτων του στους προέδρους των νομαρχιακών επιτροπών ή στους προϊσταμένους των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων του Νομαρχιακού Συμβουλίου, των Νομαρχιακών Επιτροπών, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των ιδρυμάτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης γίνεται, σύμφωνα με το άρθρο 18, από τριμελή Επιτροπή μικτής σύνθεσης, που αποτελείται από έναν πρωτοδίκη, έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων ανατίθεται σε ειδικές τριμελείς διοικητικές επιτροπές, παρόμοιες με εκείνες του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ μέχρι το 1994 οι αποφάσεις αυτές υπόκεινται στον έλεγχο του διορισμένου νομάρχη (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Η Επιτροπή αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας αποστέλλει μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε (5) ημερών, αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην ειδική επιτροπή τις πράξεις που θεωρεί ότι δεν είναι σύμφωνες με το νόμο. Αντίθετα, οι αποφάσεις του νομάρχη ελέγχονται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, μετά από προσφυγή οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον, ο οποίος μπορεί να προσφύγει μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες αφότου οι πράξεις δημοσιεύθηκαν και κατά των υπολοίπων οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ενώπιον της τριμελούς ειδικής επιτροπής.

Η δυσαρμονία που παρουσιάζεται στις προθεσμίες προσβολής των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αντιβαίνει στις αρχές της ασφάλειας και της ισότητας του δικαίου, με κίνδυνο δημιουργίας προβλημάτων κατά την εκτέλεση τους. Ανάλογος προβληματισμός είχε δημιουργηθεί στη Γαλλία, το 1982 - έτος μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - και τελικά επικράτησε η άποψη της ενιαίας προθεσμίας προσβολής των πράξεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τα ενδιαφερόμενα μέρη (Π.Ι. Ματθαίου, 1995). Τέλος θα πρέπει να σημειωθεί ότι όταν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ασκούν αρμοδιότητες για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόκεινται και στους ελέγχους που προβλέπονται από τη νομοθεσία αυτή.

Τα άρθρα 19 και 20 του Ν. 2218/94, αναφέρονται στις ευθύνες των οργάνων του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και προβλέπουν τις κυρώσεις που τους επιβάλλονται. Αξιοσημείωτη είναι η κατάργηση της επ' αυτοφώρω σύλληψης των αιρετών τοπικών αρχών για πταίσματα ή πλημμελήματα που διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους εξαιτίας αυτών (Άρθρο 57, § 1).

Στο δικαίωμα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να συστήνουν ιδρύματα, λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και επιχειρήσεις, αναφέρεται το άρθρο 21, τα οποία και συνοδεύονται από φορολογικές απαλλαγές (που ισχύουν και για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση), ατέλειες αλλά και άλλα προνόμια (Άρθρο 38, § 1 του Ν. 2218/94).

Η οικονομική διοίκηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων καθορίζεται από τα άρθρα 22 έως 26. Τα έσοδα της χωρίζονται σε τακτικά και έκτακτα, σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγραφος 1 του Ν. 2218/94. Ανάμεσα στα τακτικά έσοδα συγκαταλέγονται και οι "κεντρικοί αυτοτελείς πόροι", οι οποίοι και κρίνονται απαραίτητοι για τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Ο προϋπολογισμός της καταρτίζεται για ένα οικονομικό έτος και με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, καθορίζονται τα κριτήρια τα οποία θα βασίζονται στις δημογραφικές, γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικιστικές συνθήκες κάθε περιοχής και η διαδικασία και οι λοιπές λεπτομέρειες για την κατανομή του προϋπολογισμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στα νομαρχιακά διαμερίσματα της (Άρθρο 23 του Ν. 2218/94).

Σύμφωνα με την παράγραφο 14 του άρθρου 39 του Ν. 2218/94, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 6, παράγραφο 20 του Ν. 2240/94, ο προϋπολογισμός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων θα επιχορηγηθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό. Οι δαπάνες λειτουργίας τους, μέχρις ότου δημοσιευθούν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους, θα καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της οικείας νομαρχίας σύμφωνα με τις διατάξεις του νομαρχιακού προϋπολογισμού. Επίσης, με το άρθρο 6, παράγραφος 17 του συμπληρωματικού νόμου 2240/94, συνιστάται Υπηρεσία Προγραμματισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Επενδύσεων, προσωπικό της οποίας θα αποτελέσει το προσωπικό της Νομαρχιακής Διεύθυνσης Προγραμματισμού και του Νομαρχιακού Ταμείου.

Τα άρθρα 30 έως 35, ρυθμίζουν τα θέματα οργάνωσης των υπηρεσιών και του προσωπικού των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 30, το Νομαρχιακό Συμβούλιο καταρτίζει τον

εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, που σε γενικές γραμμές περιέχει τις υπηρεσιακές μονάδες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και την διάρθρωση τους σε οργανικές μονάδες καθώς και την κατηγοριοποίηση του προσωπικού της. Υπενθυμίζεται ότι η δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των οργανισμών αυτών σηματοδοτεί και την έναρξη άσκησης των αρμοδιοτήτων που έχουν παραχωρηθεί στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση βάση του άρθρου 3 του Ν. 2218/94.

Η προθεσμία που δίνει ο νομοθέτης για την κατάρτιση των εσωτερικών οργανισμών οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι δώδεκα μήνες από την έναρξη της λειτουργίας τους. Το προσωπικό των υπηρεσιών που καταργούνται προσφέρει τις υπηρεσίες του στην αντίστοιχη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και θεωρείται αποσπασμένο σε αυτή κατά παρέκλιση των διατάξεων για τα χρονικά όρια της απόσπασης δημοσίων υπαλλήλων.

Πρέπει να τονιστεί η ιδιαίτερη επιμέλεια που δείχνει ο νομοθέτης, προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν αντιδράσεις και μειονεκτήματα για τους υπαλλήλους των καταργούμενων νομαρχιών και την ομαλή μετάβαση τους στο νέο καθεστώς της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, κυρίως λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων μεταθέσεων σε άλλες περιοχές και ειδικότερα στο κέντρο (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Τέλος, η κατάργηση των νομαρχιακών και άλλων ταμείων με την έναρξη της λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, υπαγορεύεται από το άρθρο 36, και οι πόροι και οι αρμοδιότητες αυτών περιέρχονται στην οικεία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Επίσης, οι θέσεις των νομαρχών, τα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια καταργούνται με τη λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και οι θέσεις των εφόρων καταργούνται από τη στιγμή δημοσίευσης των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (Άρθρο 39, § 17 του Ν. 2218/94 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 6, § 21 του Ν. 2240/94).

2.2.2. Τροποποιήσεις των νόμων 2218/1994 και 2240/1994 που αφορούν την περιφέρεια

Οι περιφέρειες, δημιουργήθηκαν για πρώτη φορά σαν διοικητική ενότητα του κράτους με τον Ν. 1622/1986 και είχαν σαν σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Συγκροτούνταν από τις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ και από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες άλλων Υπουργείων.

Στις αρχές του 1987, η χώρα διαιρέθηκε σε δεκατρείς περιφέρειες (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Σύμφωνα με τα άρθρα 49 έως 56 του Ν. 2218/94, τα οποία αναφέρονται στην τροποποίηση διατάξεων για την περιφέρεια και τη σύσταση του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης, οι περιφέρειες του Ν. 1622/1986, πέρα από το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, γίνονται και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδα διοίκησης του κράτους (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Η ενδυνάμωση και ανασύσταση της περιφέρειας κρίθηκε αναγκαία σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 101 του Συντάγματος, κατά το οποίο η διοίκηση της χώρας οργανώνεται με το αποκεντρωτικό σύστημα (ΚΕΠΕ, Εκθέσεις 19, 1991). Από τη στιγμή που οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις γίνονται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη διοικητική αυτοτέλεια, το επίπεδο οργάνωσης με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα του άρθρου 101 μεταφέρεται από το νομό στην περιφέρεια.

Σε κάθε περιφέρεια συνιστάται περιφερειακό συμβούλιο αποτελούμενο από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας ως πρόεδρο, τους νομάρχες και τους προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, τους εκπροσώπους των ΤΕΔΚ της περιφέρειας καθώς και εκπροσώπους των εξής οργάνωσεων: των επιμελητηρίων παραγωγικών τάξεων, του Τ.Ε.Ε., του Γεωτεχνικού και Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., της ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ και της Γ.Σ.Ε.Ε..

Καθώς η περιφέρεια στερείται νομικής προσωπικότητας, ιδρύεται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), το οποίο εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Σκοπός του νεοιδρυθέντος ταμείου είναι η διαχείριση και κατανομή των πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και η ενίσχυση του επιτελικού έργου της περιφέρειας στο στρατηγικό σχεδιασμό, στη χάραξη, στην παρακολούθηση και στην αξιολόγηση της πολιτικής στους τομείς ευθύνης της (Άρθρο 53 του Ν. 2218/94).

Η αναδιοργάνωση των περιφερειών που επιφέρουν οι Ν. 2218/94 και 2240/94, τις κάνει να πλησιάζουν στο οργανωτικό και διοικητικό σχήμα των καταργούμενων νομαρχιών. Η περιφέρεια αποτελεί πλέον το σημαντικότερο κέντρο κατανομής και διακίνησης των πόρων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και την Ευρωπαϊκή Ένωση σε διάφορους φορείς, ανάμεσα στους οποίους και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Για αυτόν ίσως το λόγο, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 2218/94, παραχωρήθηκαν οι αρμοδιότητες για το "Δημοκρατικό Προγραμματισμό" άμεσα, από την στιγμή έναρξης της λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, καθώς αυτός αφορά την διαχείριση των

επενδυτικών κονδυλίων στο επίπεδο του νομού, γεγονός που δεν υφίσταται από τη λειτουργία των περιφερειών και του Περιφερειακού Ταμείου, που αποδυνάμωσαν την ισχύ του (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

2.2.3. Συμπεράσματα

Η θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης μέσα από τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994, αποτελεί πλέον πραγματικότητα. Το συγκεντρωτικό ελληνικό διοικητικό σύστημα που ξεκίνησε από την περίοδο της Αντιβασιλείας του Όθωνα (1833) και ίσχυσε με πολυάριθμες προσπάθειες τροποποίησης μέχρι το 1994, παραχώρησε τη θέση του στη νεοσύστατη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Η τελική θεσμοθέτηση της ύστερα από πολύχρονες προσπάθειες και ταλαντεύσεις ήταν αποτέλεσμα δύο παραμέτρων. Πρώτον, η σημασία της νομαρχιακής διοίκησης στην κατανομή τοπικών επενδύσεων μειώθηκε σταδιακά με την εισαγωγή και λειτουργία των περιφερειών στο ελληνικό σύστημα διοίκησης, οι οποίες και αποτέλεσαν το σημαντικότερο κέντρο κατανομής και διακίνησης των πόρων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996). Δεύτερον, η Ευρωπαϊκή Ένωση και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, προβλέπει ότι η άσκηση αρμοδιοτήτων πρέπει να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές που είναι πλησιέστερες στους πολίτες (αρχή της επικουρικότητας) (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Η κατάργηση των διορισμένων νομαρχών, των επάρχων, των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων και των δημόσιων υπηρεσιών των νομαρχιών που επέφερε αρχικά ο Ν. 2218/94, αποτελούν αποφασιστικές αλλαγές στο διοικητικό, πολιτικό και κοινωνικό τοπίο της χώρας σε επίπεδο νομού (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Αναμενόμενες ήταν οι αντιδράσεις των μεταρρυθμίσεων που επέφερε ο πρώτος κατά σειρά νόμος, καθώς επηρέασε τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού. Μια προσπάθεια κατευνασμού των αντιδράσεων και της δημόσιας κριτικής αποτέλεσε η ψήφιση του νόμου 2240/94, τρεις μήνες μετά τη δημοσίευση του 2218/94, του πρώτου νόμου για την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και ένα μήνα πριν την διενέργεια των πρώτων εκλογών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Ο Ν. 2240/94, επαναφέρει κατά κάποιο τρόπο τον ομφάλιο λώρο ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη σύσταση σε κάθε νομό και νομαρχία της

Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης και προϊστάμενο αυτής τον Περιφερειακό Διευθυντή. Επίσης αναστέλλει την άσκηση αρμοδιοτήτων από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις για ένα χρόνο, μέχρις ότου αυτές ολοκληρώσουν τους οργανισμούς εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας τους τις οποίες και παραχωρεί προσωρινά στον Περιφερειακό Διευθυντή.

Η προχειρότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε από την κεντρική εξουσία η θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και η βεβιασμένη κατάρτιση και ψήφιση του πρώτου νόμου, προεξοφλούσε τη δημιουργία ποικίλων προβλημάτων (Π.Ι. Ματθαίου, 1995). Ο Ν. 2240/94, που αποτέλεσαι συμπληρωματικός νόμος για τον πρώτο κατά σειρά, τον Ν. 2218/94, δεν κατάφερε να επιλύσει ουσιαστικά προβλήματα και να θέσει σε ορθολογικότερη βάση τα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η κατάργηση της θέσης του Περιφερειακού Διευθυντή, ενάμισυ περίπου χρόνο μετά τη θεσμοθέτηση του με το νόμο 2240/1994, αποτελεί και αυτό δείγμα της προχειρότητας με την οποία αντιμετωπίστηκε ο θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ανάμεσα στα κενά που παραμένουν έπειτα από την ψήφιση και των δύο νόμων, είναι η ασάφεια που επικρατεί σχετικά με τον διαχωρισμό και προσδιορισμό των τοπικών και κρατικών υποθέσεων, που προκύπτει από την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του Ν. 2218/94 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 5, παράγραφο 1 του Ν. 2240/94.

Παράλληλα, εκρεμεί η χρηματοδότηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αναφορικά με το ύψος και τον τρόπο κάλυψης των λειτουργικών εξόδων της, τόσο ως προς τους πόρους που θα προέρχονται από την κεντρική εξουσία και την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της, γεγονός που επιβάλλει τη ρύθμιση του οικονομικού συστήματος των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων με ειδικό νόμο (Π.Ι. Ματθαίου, 1995).

Η παρουσία της Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης στο νομό αναμένεται να καθυστερήσει την μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, καθώς η αποδιοργάνωση των κρατικών υπηρεσιών και η παραχώρηση αρμοδιοτήτων στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται ιδιαίτερα δυσχερής (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Παρ' όλα αυτά, η ίδρυση δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργεί ένα νέο επίπεδο κοινωνικής, πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης αλλά παράλληλα και έντονων διεκδικήσεων και ανταγωνισμού. Η ενδυνάμωση και ισχυροποίηση του βασίζεται στην διπλωματικότητα και αγωνιστικότητα των αιρετών οργάνων των

νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων κατά κύριο λόγο, αλλά και στην καλή θέληση των ισχυρών οργάνων της κρατικής διοίκησης.

3. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΝΕΟΣΥΣΤΑΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

3.1. Η οργάνωση των Νομαρχιών

Η οργάνωση των υπηρεσιών των Νομαρχιών, καθοριζόταν από μια σειρά Προεδρικών Διαταγμάτων. Οι νομαρχιακές υπηρεσίες δεν προσδιόριζαν την οργάνωση τους κατά εννιαίο τρόπο, αλλά από το αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργείο και μέσα από το σχετικό Προεδρικό Διάταγμα που εξέδιδε ο οικείος Υπουργός. Αυτός ήταν και ο λόγος που η πλειοψηφία των νομαρχιών δεν διέθετε οργανόγραμμα των υπηρεσιών τους με πλήρη ανάπτυξη της οργάνωσης τους. Παράλληλα απουσίαζε η κωδικοποίηση των ρυθμίσεων των επί μέρους υπουργείων σε εννιαίο κείμενο κατά νομαρχία (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994).

Η Νομαρχία δεν διέθετε τυπικά στοιχεία ενοποίησης. Αποτελούσε ένα κατακερματισμένο διοικητικό μόρφωμα που είχε συγκροτηθεί από τις περιφερειακές απολήξεις των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων. Οι υπηρεσίες των Νομαρχιών παρουσίαζαν έντονες κάθετες εξαρτήσεις με τα αρμόδια κεντρικά Υπουργεία ενώ η οριζόντια διασύνδεση τους απουσίαζε. Το σημείο αναφοράς όλων των υπηρεσιών ήταν ο Νομάρχης ο οποίος ήταν και το μοναδικό όργανο συντονισμού των ενεργειών τους (ΕΕΤΑΑ, 1992).

Το κατακερματισμένο αυτό διοικητικό μόρφωμα, με τις αντίστοιχες κατακερματισμένες αρμοδιότητες χωρίς συντονισμό και ιεράρχηση μεταξύ τους, δημιουργούσε προβλήματα στην άμεση και ταχεία αντιμετώπιση των προβλημάτων των πολιτών. Ο πολίτης αναφερόταν στη Νομαρχία για ένα συγκεκριμένο πρόβλημα του και από την πλευρά της νομαρχιακής διοίκησης είχαμε την κατάτμηση του προβλήματος σε επιμέρους προβλήματα, σύμφωνα πάντα με τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων στις διάφορες υπηρεσίες. Από τη στιγμή που κανένας εσωτερικός μηχανισμός της Νομαρχίας δεν αναλάμβανε τον συντονισμό για την αντιμετώπιση του δεδομένου προβλήματος, ο ενδιαφερόμενος πολίτης παρέμβαινε κινητοποιώντας νομιμοποιημένες ή μη πηγές τοπικής ή κεντρικής εξουσίας, προκειμένου να επιτευχθεί ο συντονισμός και ιεράρχηση της διοικητικής διαδικασίας (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989).

Η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας των Νομαρχιών Κορινθίας και Μαγνησίας, αποτελεί αντικείμενο μελέτης της πρώτης ενότητας. Το προφίλ της Νομαρχίας Κορινθίας δημιουργήθηκε με στοιχεία της "Μελέτης οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας

Κορινθίας" των Ν. Βαρελίδη και Δ.Α. Σωτηρόπουλου. Τα στοιχεία για τη λειτουργία της Νομαρχίας Μαγνησίας προήλθαν από τη συνέντευξη που μας παραχώρησε ο κ. Δανηλόπουλος, πρώην Διευθυντής στο Γραφείο του Νομάρχη και νυν Αντιδήμαρχος Πολεοδομίας και Κυκλοφοριακών Θεμάτων του Δήμου Βόλου.

3.1.1. Η οργάνωση των Νομαρχιών Κορινθίας και Μαγνησίας

Η Νομαρχία Κορινθίας περιλάμβανε 40 διαφορετικές διοικητικές ενότητες (υπηρεσίες) οι οποίες και ανήκαν οργανικά σε 13 διαφορετικά Υπουργεία. Η οργανωτική διάρθρωση, όπως παρουσιάζεται από το οργανόγραμμα της Νομαρχίας Κορινθίας (βλέπε Παράρτημα, Διάγραμμα 2), ανταποκρινόταν στην πραγματική λειτουργία των υπηρεσιών της η οποία και ακολουθούσε, με ελάχιστες εξαιρέσεις, την επίσημη διάρθρωση των υπηρεσιών της Νομαρχίας όπως αυτή είχε προσδιοριστεί από τους επίσημους οργανισμούς των Υπουργείων (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994). Εξαιρέση αποτελούσαν η Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων, το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, η Διεύθυνση Προγραμματισμού, η Διεύθυνση Διοικητικού-Οικονομικού και το Νομαρχιακό Ταμείο. (Το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, υπαγόταν ιεραρχικά στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών αλλά στην πράξη λειτουργούσε σχετικά αυτόνομα.)

Η οργανωτική δομή της Νομαρχίας Κορινθίας παρουσίαζε μια σειρά από χαρακτηριστικά τα οποία με τη σειρά τους οδηγούσαν σε ποικίλα προβλήματα και δυσλειτουργίες. Ένα από αυτά τα χαρακτηριστικά ήταν και το εξαιρετικά μεγάλο εύρος εποπτείας που είχε δημιουργηθεί μεταξύ του Νομάρχη (προϊσταμένου των υπηρεσιών της Νομαρχίας) και των προϊσταμένων καθεμιάς από τις διοικητικές ενότητες που υπάγονταν κατ' ευθείαν στο Νομάρχη. Το εύρος εποπτείας στη συγκεκριμένη Νομαρχία ήταν 1: 40, υπερβολικά μεγάλο, το οποίο και παραβίαζε μία από τις βασικότερες αρχές διοίκησης, δηλαδή ότι ένας προϊστάμενος δεν μπορεί να προϊσταται περισσότερων από 5-7 υφιστάμενων. Στην πραγματικότητα, το μεγάλο εύρος εποπτείας που παρουσίαζε η Νομαρχία οδηγούσε σε αντικειμενική αδυναμία άσκησης διοίκησης από το Νομάρχη, σε εμπλοκές εκεί όπου οι αποφάσεις έπρεπε να ληφθούν από το Νομάρχη και στην ανεξέλεγκτη λειτουργία των υπηρεσιών.

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό ήταν η διοικητική πολυδιάσπαση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων με παρόμοιο επαγγελματικό αντικείμενο. Ένα ενδεικτικό παράδειγμα αποτελούσαν η Διεύθυνση Τεχνικών

Υπηρεσιών (ΥΠΕΧΩΔΕ), η Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (Υπ. Εσωτερικών), το Νομαρχιακό Ταμείο, η Τοπογραφική Υπηρεσία (Υπ. Γεωργίας) και σε μικρότερο βαθμό η Υπηρεσία Εγγείων Βελτιώσεων (Υπ. Γεωργίας), οι δασικές υπηρεσίες ως προς τα έργα υποδομής που εκτελούσαν (Υπ. Γεωργίας) και η Κτηματική Υπηρεσία.

Όλες οι παραπάνω υπηρεσίες (επτά στο σύνολο τους) είχαν ως αντικείμενο την εκτέλεση τεχνικών έργων και απασχολούσαν προσωπικό ομοειδών ειδικοτήτων. Η διάσπαση ομοειδών λειτουργιών και του εξειδικευμένου προσωπικού σε πολλές υπηρεσίες είχε σαν αποτέλεσμα την αναποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών αυτών και την αδυναμία διοίκησης τους από το νομάρχη, καθώς αυτές υπάγονταν σε κεντρικό επίπεδο σε διαφορετικά υπουργεία.

Παράλληλα, υπήρχαν αρμοδιότητες που διαχειρίζονταν διαφορετικά υπουργεία σε κεντρικό επίπεδο, αλλά στο επίπεδο του νομού ήταν αναγκαία η στενή οριζόντια συνεργασία τους, εξαιτίας της λειτουργικής συνάφειας τους. Παράδειγμα αποτελούσαν οι αρμοδιότητες που αφορούσαν τον έλεγχο χρήσεων γης, τον έλεγχο της αστικής δόμησης και γενικότερα τον τομέα του περιβάλλοντος. Αυτές οι αρμοδιότητες καλύπτονταν από τις υπηρεσίες Πολεοδομίας (ΥΠΕΧΩΔΕ) και τις υπηρεσίες Δασών (Υπ. Γεωργίας) καθώς και από μια πληθώρα άλλων υπηρεσιών, που ανάμεσα στις αρμοδιότητες τους ήταν και ο έλεγχος χρήσης δομημένων ή ελεύθερων χώρων (π.χ. υπηρεσίες Εμπορίου και Βιομηχανίας). Αποτέλεσμα αυτής της πολυδιάσπασης σχετικών αρμοδιοτήτων σε μεγάλο αριθμό υπηρεσιών είχε σαν αποτέλεσμα την αδυναμία εξυπηρέτησης του ενδιαφερόμενου κοινού, την δημιουργία και εξάπλωση της αυθαίρετης δόμησης καθώς και την καταπάτηση δασικών και δημόσιων εκτάσεων.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό ήταν η εξάρτηση των υπηρεσιών της Νομαρχίας από τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων. Η εξάρτηση αυτή δεν περιοριζόταν μόνο στην εφαρμογή διατάξεων και ρυθμίσεων που προσδιορίζονταν από τις κεντρικές υπηρεσίες αλλά και ως προς τη διοίκηση του προσωπικού και την οικονομική διαχείριση.

Ο βαθμός εξάρτησης της λειτουργίας των νομαρχιακών υπηρεσιών από τις αντίστοιχες κεντρικές, παρουσίαζε διαφορές από υπηρεσία σε υπηρεσία, ανάλογα με τον βαθμό αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων από την κεντρική προς την νομαρχιακή διοίκηση. Αποτέλεσμα της κεντρικής εξάρτησης της Νομαρχίας ήταν οι υπηρεσίες της να έχουν ουσιαστικότερη διοικητική και λειτουργική σύνδεση με τις κεντρικές υπηρεσίες της Υπουργείων στα οποία και υπάγονταν, παρά με τον ίδιο τον Νομάρχη ή ακόμα και μεταξύ τους.

Οι υπηρεσίες της Νομαρχίας Κορινθίας παρουσίαζαν χωροταξική πολυδιάσπαση. Η πλειοψηφία αυτών δεν στεγάζονταν στο κεντρικό

κτίριο της Νομαρχίας και ούτε καν σε γειτονικά κτίρια. Σε ποσοστιαία κατανομή, μόνο το 34% των υπηρεσιών βρισκόταν στο κεντρικό κτίριο της Νομαρχίας και το 66% σε άλλα κτίρια, σε 14 διαφορετικά κτίρια διάσπαρτα στην πόλη της Κορίνθου. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και οι υπηρεσίες που υπάγονταν σε κεντρικό επίπεδο στο ίδιο Υπουργείο δεν ήταν εγκατεστημένες στο ίδιο κτίριο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούσαν οι υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας και οι υπηρεσίες του Υπουργείου Γεωργίας οι οποίες στεγάζονταν σε διαφορετικά κτίρια. Έχει πολύ μεγάλη σημασία η χωροθέτηση των υπηρεσιών της Νομαρχίας και η ελαχιστοποίηση των αποστάσεων μεταξύ τους και ιδιαίτερα εκείνων που παρουσιάζουν λειτουργική σύνδεση. Επίσης η χωροταξική πολυδιάσπαση θέτει σοβαρά εμπόδια στην οριζόντια επικοινωνία και τη στενή συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών αλλά και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινού.

Η έλλειψη των μέσων επικοινωνίας και επεξεργασίας πληροφοριών στην Νομαρχία Κορινθίας δημιούργησε εμπόδια στην οριζόντια επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών της αλλά και στην κάθετη επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών της και των αντίστοιχων κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων. Ως προς τα μέσα επικοινωνίας, η πλειοψηφία των υπηρεσιών δεν διέθετε τηλέφωνα με υπεραστική σύνδεση ούτε fax. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για το 46% των υπηρεσιών υπήρχε διαθέσιμη υπεραστική γραμμή και για το 36% αυτών υπήρχε γραμμή fax. Ως προς τα μέσα επεξεργασίας πληροφοριών, η μία στις δύο υπηρεσίες διέθετε έναν ή περισσότερους ηλεκτρονικούς υπολογιστές, οι οποίοι δεν ήταν σε δίκτυο ούτε συνδέονταν με modems, με αποτέλεσμα η επικοινωνία μεταξύ των τερματικών να ήταν αδύνατη.

Πληροφορίες για τη γενικότερη λειτουργία της Νομαρχίας Μαγνησίας, μας έδωσε ο κ. Δανηλόπουλος, πρώην Διευθυντής στο Γραφείο του Νομάρχη και νυν Αντιδήμαρχος Πολεοδομίας και Κυκλοφοριακών Θεμάτων. Οι υπηρεσίες που αποτελούσαν την Νομαρχία Μαγνησίας, όπως και στην περίπτωση της Νομαρχίας Κορινθίας, δεν ήταν συγκεντρωμένες σε ένα κτίριο. Ήταν διασκορπισμένες σε διάφορα σημεία της πόλης του Βόλου και σε αρκετά μεγάλη απόσταση από το κεντρικό κτίριο. Η επικοινωνία των υπηρεσιών με το Νομάρχη γινόταν είτε τηλεφωνικά είτε οι διευθυντές των υπηρεσιών πήγαιναν στη Νομαρχία, προκειμένου να συναντήσουν τον Νομάρχη. Οι διευθυντές των υπηρεσιών είχαν αρκετές εξουσίες και αναφέρονταν και στα Υπουργεία τους εκτός από το Νομάρχη.

Όσον αφορά τα μέσα επικοινωνίας και επεξεργασίας των πληροφοριών, η Νομαρχία Μαγνησίας διέθετε fax, τουλάχιστον σε κάθε Διεύθυνση υπήρχε ένα fax. Οι ηλεκτρονικοί υπολογιστές ήταν λιγοστοί και δεν ήταν συνδεδεμένη με modems, προκειμένου να είναι δυνατή η

επικοινωνιά των υπηρεσιών μέσω τερματικών. Παράλληλα, δεν διέθεται τηλέφωνα για υπεραστικές συνδιαλέξεις αλλά και οι αστικές συνδιαλέξεις ήταν μεγάλο πρόβλημα, καθώς ο κάθε υπάλληλος έπρεπε να περιμένει για ώρες και μέσω του τηλεφωνικού κέντρου προκειμένου να βγάλει γραμμή για αστικό τηλεφώνημα.

Το θέμα του προσωπικού και των πιστώσεων για έξοδα γραφικής ύλης καθώς και ο εργασιακός χώρος, ήταν προβλήματα που αντιμετώπιζε η Νομαρχία Μαγνησίας, σύμφωνα πάντα με τον κ. Δανηλόπουλο. Το προσωπικό δεν επαρκούσε για την ομαλή λειτουργία της Νομαρχίας και ο εργασιακός χώρος δεν προσφερόταν για αποδοτική εργασία καθώς πολλοί υπάλληλοι αναγκάζονταν να εργάζονται μαζί σε μικρούς και αποπνιχτικούς χώρους. Επίσης, το πρόβλημα των πιστώσεων για γραφική ύλη ήταν μεγάλο και ήταν πολλές φορές που τα fax και τα φωτοτυπικά μηχανήματα της Νομαρχίας έμεναν εκτός λειτουργίας εξαιτίας της έλλειψης χαρτιού ή γραφίτη.

Πρόβλημα με την αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών δεν φαίνεται να υπήρχε στη συγκεκριμένη Νομαρχία. Σε ελάχιστα θέματα, είχε παρατηρηθεί πρόβλημα όσον αφορά τον προσδιορισμό της υπηρεσίας της που ήταν υπεύθυνη για την αντιμετώπιση δεδομένου ζητήματος, μιας ειδικής περίπτωσης που δεν απασχολούσε συχνά τη Νομαρχία. Για παράδειγμα, στο παρελθόν κάποιος ενδιαφερόμενος ήθελε να δημιουργήσει μια σχολή υποβρύχιας εκπαίδευσης στις Σποράδες και έπρεπε να πάρει άδεια για τη λειτουργία της. Απευθύνθηκε στο τμήμα του αθλητισμού και οι υπεύθυνοι του τμήματος τον έστειλαν στον Ε.Ο.Τ. σαν πιο αρμόδια υπηρεσία. Ο Ε.Ο.Τ. με τη σειρά του τον ξαναέστειλε στο τμήμα του αθλητισμού και αυτή η κατάσταση συνεχίστηκε για καιρό μέχρι ώτου οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες αναφέρθηκαν στα Υπουργεία τους και το ζήτημα λύθηκε.

3.1.2. Συμπεράσματα

Οι Νομαρχίες αποτελούσαν παραρτήματα των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων στο επίπεδο του νομού. Στην ουσία ήταν η μικρογραφία της κεντρικής διοίκησης και ο τρόπος οργάνωσης της παρουσίαζε ομοιότητες με τον τρόπο οργάνωσης των κεντρικών Υπουργείων (ΕΕΤΑΑ, 1992). Οι υπηρεσίες της Νομαρχίας παρουσίαζαν έντονες κάθετες εξαρτήσεις με τα Υπουργεία τους, ενώ η οριζόντια σύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών ήταν ανύπαρκτη. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων στις διάφορες υπηρεσίες είχε σαν αποτέλεσμα την αναποτελεσματικότητα των

διαδικασιών της αλλά και την αδυναμία αντιμετώπισης προβλημάτων που απαιτούσαν την συνεργασία των υπηρεσιών μεταξύ τους.

Η Νομαρχία αποτελούσε πεδίο ανασύνταξης του κράτους στο επίπεδο του νομού και όχι πεδίο προσαρμογής στις οικονομικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες του (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989). Οι καθοδηγήσεις και οι πολιτικές από τις κεντρικές υπηρεσίες προς τις αντίστοιχες νομαρχιακές, γινόταν κατά εννιαίο τρόπο χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα και η φυσιογνωμία του κάθε νομού. Οι υπάλληλοι των νομαρχιακών υπηρεσιών αντιμετώπιζαν τον πολίτη πίσω από το απρόσωπο του Κράτους οι υποθέσεις του οποίου μεταβιβάζονταν στα αρμόδια Υπουργεία προκειμένου να διεκπαιρωθούν.

Από τις νομαρχίες έλλειπαν τα μέσα επικοινωνίας που θα διευκόλυναν την επικοινωνία των υπηρεσιών είτε με το Νομάρχη είτε με τις κεντρικές υπηρεσίες. Στην περίπτωση πάλι που υπήρχαν, ήταν φορές που έμεναν εκτός λειτουργίας εξαιτίας της έλλειψης γραφικής ύλης. Στο πρόσωπο του Νομάρχη υπήρχε συγκέντρωση πολυάριθμων αρμοδιοτήτων ενώ παράλληλα είχε τη διοίκηση της πληθώρας των υπηρεσιών που συγκροτούσαν τη νομαρχία. Ήταν το μοναδικό κοινό πρόσωπο αναφοράς όλων των υπηρεσιών και το μοναδικό μέσο συντονισμού τους.

3.2. Η οργάνωση των νεοσύστατων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Όπως ήδη έχουμε προαναφέρει, ο εκσυγχρονισμός και εκδημοκρατισμός του διοικητικού συστήματος στη χώρα μας πραγματοποιήθηκε με την ίδρυση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η θεσμοθέτηση της σήμανε το τέλος της μακροχρόνιας θητείας της Νομαρχιακής Διοίκησης και του κεντρικού συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Η ίδρυση της δεν έγινε αποδεκτή από το σύνολο των πολιτικών προσώπων που βρίσκονται στην εξουσία. Πολλοί ήταν εκείνοι που πολέμησαν το νέο θεσμό αλλά και πολλοί που τον στήριξαν. Γενικά αυτός ο θεσμός ξεκίνησε με πολλά προβλήματα, αλλά και με πολλή αισιοδοξία από τους ανθρώπους που κλήθηκαν να τον υπηρετήσουν και να τον υπερασπιστούν.

Στην πρώτη υποενότητα της δεύτερης ενότητας αυτού του κεφαλαίου, γίνεται μια γενικότερη παρουσίαση της λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των εμεριών της, από τον ενάμιση περίπου χρόνο εφαρμογής του θεσμού. Στην δεύτερη υποενότητα μελετάται ειδικότερα η λειτουργία δύο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της ελληνικής επικράτειας, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας. Κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει την δική της προσωπικότητα και τον δικό της εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας. Καθεμιά καλείται να διαδραματίσει σημαντικό αναπτυξιακό και σχεδιαστικό ρόλο στα όρια του νομού της και να υπηρετήσει τα συμφέροντα των πολιτών της. Πολλά από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν μπορεί να είναι κοινά. Η ιδιαιτερότητα τους όμως που πηγάζει από τους διαφορετικούς εσωτερικούς οργανισμούς τους αλλά και από την διαφορετική φυσιογνωμία του κάθε νομού, κάνει ενδιαφέρουσα την συγκριτική μελέτη των δύο αυτών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Η μελέτη των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας έγινε μέσω συνεντεύξεων σε βάθος με τη βοήθεια ερωτηματολογίου (βλέπε Παράρτημα) που απαντήθηκε από δύο πρόσωπα καθεμιάς αυτοδιοίκησης, έναν αιρετό και έναν υπάλληλο. Ορισμένες από τις ερωτήσεις αφορούσαν ζητήματα που είχαν θιγεί στο συνέδριο της ΕΝΑΕ στην Αλεξανδρούπολη, ζητήματα τα οποία παρουσιάζονταν κοινά για το σύνολο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Με τη βοήθεια αυτού του ερωτηματολογίου εξετάστηκε το κατά πόσο τα προβλήματα και οι εμπειρίες του συνόλου των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι προβλήματα και εμπειρίες των δύο αυτών συγκεκριμένων αυτοδιοικήσεων. Επίσης, το κατά πόσο οι συγκεκριμένες αυτοδιοικήσεις έχουν κατανοήσει τις δυνατότητες τους και τις έχουν

εκμεταλλευθεί. Με άλλα λόγια τι έργο έχουν να παρουσιάσουν στους πολίτες αλλά και στην Κυβέρνηση, που τους μεταβίβασε την εξουσία διαχείρισης των ζητημάτων του νομού τους.

3.2.1. Η εφαρμογή του νέου θεσμού στο σύνολο της χώρας

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, της οποίας η θητεία ξεκινάει από την πρώτη Ιανουαρίου του 1995, λειτουργεί, υπάρχει και αποτελεί μια ιστορική κατάκτηση της δημοκρατίας και μια βαθιά και εκσυγχρονιστική τομή στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Έχοντας διανύσει ήδη τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της και βαδίζοντας στον δεύτερο, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σύμφωνα με τη γνώμη των αρμοδίων της (ΕΝΑΕ, 1996β) δεν έχει καταφέρει να προσφέρει στον Έλληνα πολίτη αυτά τα οποία ο ιδρυτικός νόμος της, ο 2218/1994 είχε υποσχεθεί. Παρά τον πόλεμο που δέχεται ο νέος θεσμός από διάφορα πολιτικά πρόσωπα που επιδιώκουν τη μείωση και αποδυνάμωση του, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μάχεται και αυτή με τη σειρά της για την απόκτηση των δικαιωμάτων της και την αναγνώριση της ως ένα σημαντικό εργαλείο του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου 2218/1994, παρουσιάζονται οι λόγοι σύμφωνα με τους οποίους η Κυβέρνηση προχώρησε στην ίδρυση του δευτεροβάθμιου επιπέδου αυτοδιοίκησης και που είναι οι εξής:

- α) Η πολιτική απόφαση της, για μεγαλύτερη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην πολιτειακή και αναπτυξιακή πραγματικότητα
- β) Η αμεσότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη καθώς και η διεύρυνση του ελέγχου των παρεχόμενων υπηρεσιών και
- γ) Το γεγονός ότι οι νομοί στην πλειοψηφία τους αποτελούν την ανθρωπογεωγραφική-οικονομική ενδοχώρα των κυρίων αστικών κέντρων της χώρας.

Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής Άρθρου 6, παράγραφος 16, Ν.2240/1994, με τίτλο "Πρότυπο Οργανισμών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι σε γενικές γραμμές οι εξής:

- Την εκπόνηση προγραμμάτων οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης
- Την εφαρμογή επενδυτικών προγραμμάτων για πάσης φύσεως έργα
- Την ανάπτυξη, βελτίωση και προστασία της φυτικής και ζωϊκής παραγωγής και της αλιείας
- Την εκτίμηση των αναγκών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και την ανάπτυξη του αθλητισμού

- Την χωροταξία, πολεοδομία, προστασία περιβάλλοντος, έκδοση οικοδομικών αδειών, έλεγχος αυθαιρέτων κατασκευών
- Την συμμετοχή στην χάραξη της πολιτικής για τον τουρισμό καθώς και την εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων τουριστικής προβολής του νομού στο εσωτερικό και εξωτερικό
- Την χορήγηση αδειών εγκατάστασης, επέκτασης, μεταφοράς και λειτουργίας βιομηχανιών και βιοτεχνιών και τον έλεγχο λειτουργίας τους.

Στην ίδια Έκθεση τονίζεται ότι η άσκηση όλων των παραπάνω αρμοδιοτήτων προϋποθέτει την έκδοση σημαντικού αριθμού κανονιστικών πράξεων εκ μέρους των συλλογικών οργάνων διοίκησης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και εκατοντάδων ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες και αποτελούν προϋπόθεση για την ανάπτυξη του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτιστικού επιπέδου κάθε νομού.

Το έργο που μπορεί να προσφέρει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, σύμφωνα πάντα με τις αρμοδιότητες που περιέρχονται σε αυτήν, είναι μεγάλο. Η καλύτερη παροχή υπηρεσιών προς τον Έλληνα πολίτη και η δημιουργία καλύτερων σχέσεων μαζί του, μέσα από την πάταξη της γραφειοκρατίας και την απλούστευση των διαδικασιών διεκπαιρέωσης των προσωπικών αιτημάτων του. Η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη του νομού και η κινητοποίηση όλων των παραγόντων που μπορούν να συμβάλλουν σε αυτή. Η ισόμερη ανάπτυξη όλων των περιοχών της χώρας μέσα από την κατανομή ίσων ευκαιριών εξέλιξης, αποτελούν δραστηριότητες που καλείται να αναπτύξει ο νέος θεσμός (Δ. Ευσταθιάδης, Α. Κανελλοπούλου, Θ. Καραόγλου, 1996).

Η πορεία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μέχρι τις μέρες μας και η λειτουργία της, δεν είναι η αναμενόμενη. Παρουσιάζεται αδύναμη να χειριστεί τις υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα και αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η κυβέρνηση καθυστερεί την παραχώρηση των καθορισμένων αρμοδιοτήτων προς τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καθώς και τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους που είναι απαραίτητοι για την ομαλή λειτουργία τους (Π. Λιβεράκος, 1995).

Σύμφωνα με μια άλλη άποψη, η απραγματοποίητη τομή στην παλιά κατάσταση της κρατικής νομαρχίας και η ανάληψη του νέου αναπτυξιακού-κοινωνικού ρόλου προβάλλεται χλωμή εξαιτίας: α) της καθυστερημένης θεσμοθέτησης και υλοποίησης του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και της αναπαραγωγής στο νέο θεσμό των προβλημάτων της ελληνικής αυτοδιοίκησης, β) της γενικότερης κοινωνικό-πολιτικής συγκυρίας και της κυριαρχίας συντηρητικών επιλογών στο σύνολο σχεδόν του φάσματος των κοινωνικών-πολιτικών δυνάμεων και γ) της αντίστασης κρατικών, κομματικών και άλλων δομών σε κάθε αλλαγή προς την κατεύθυνση των αυτοδιοικητικών

θεσμών (Α. Χάγιος, 1995). Ωστόσο, υπάρχουν περιθώρια αλλαγών, αλλά προς το παρόν δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν εξαιτίας των ελλείψεων που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο.

Στο 1ο τακτικό συνέδριο της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ), που πραγματοποιήθηκε στην Αλεξανδρούπολη στις 5 και 6 Απριλίου 1996, πέρα από την παρουσίαση των δυνατοτήτων και του έργου που μπορεί να προσφέρει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο νομό, τέθηκαν επί τάπητος και τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο θεσμός και αναζητήθηκαν οι λύσεις τους. Ένα από αυτά τα προβλήματα αποτελούν και οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι οποίες και αφαιρέθησαν με μια σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών από την κυβέρνηση και που αποδυνάμωσαν το θεσμικό πλαίσιο του Ν.2218/1994 (βλέπε Παράρτημα).

Ένα άλλο πρόβλημα που εντοπίζεται αναφέρεται στους οργανισμούς εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Η χωρίς ενιαίο τρόπο οργάνωση των υπηρεσιών κατά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ο χωρίς επαρκή μελέτη διαχωρισμός των υπηρεσιών, η μη ύπαρξη εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού, η μη θεσμοθέτηση Γενικών Διευθύνσεων με αποτέλεσμα οι Νομάρχες να ασκούν και διοικητικό ρόλο και τέλος η σύγχυση και η ανασφάλεια που διακρίνει το αποσπασμένο προσωπικό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης καθώς η υπηρεσιακή εξέλιξη διαφέρει από νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, είναι κοινά προβλήματα των οργανισμών.

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στους τομείς οργάνωσης υπηρεσιών και του προσωπικού προτείνει την άμεση ανάπτυξη των Διευθύνσεων Προγραμματισμού και Μηχανογράφησης, την διαρκή εκπαίδευση και κατάρτιση των υπαλλήλων και την επιμόρφωση των αιρετών, τον επανακαθορισμό των διαδικασιών εξυπηρέτησης του πολίτη, την θεσμοθέτηση Γενικών Διευθύνσεων, την θεσμοθέτηση κριτηρίων μέτρησης της παραγωγικότητας και σύνδεση της με την αμοιβή των υπαλλήλων και τέλος την τακτοποίηση του ασφαλιστικού καθεστώτος του προσωπικού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Κ. Παπαδόπουλος, 1996).

Η οικονομική αυτοτέλεια, που συνεπάγεται και την διοικητική αυτοτέλεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αποτελεί κύριο αίτημα τους. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν μπορούν να επιτελέσουν αποτελεσματικά το κοινωνικό τους έργο, δηλαδή την διαχείριση και διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αν δεν εξασφαλίσουν τον έλεγχο σε ένα σημαντικό μέρος των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίηση αυτού του έργου. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, η οικονομική εξάρτηση τους από την κεντρική διοίκηση καθιστά

αδύνατο τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους (Π. Λιβεράκος, 1995).

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση πρέπει να αναπτύξει δικό της σύστημα φορολόγησης, σύμφωνα με την εισήγηση για τα οικονομικά της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ, πράγμα που συνεπάγεται την αναδιάρθρωση του φορολογικού συστήματος της χώρας. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται δικαιότερη κατανομή των βαρών στους πολίτες και καλύτερη αξιοποίηση των πόρων στην πηγή όπου εισπράττονται⁴. Παράλληλα κρίνεται άμεση η ανάγκη εκσυγχρονισμού του λογιστικού συστήματος της με χρήση πληροφορικής (Δ. Ευσταθιάδης, Α. Κανελλοπούλου, Θ. Καραόγλου, 1996). Πρόταση της ΕΝΑΕ είναι να εκπονηθεί ειδική μελέτη για τα κριτήρια κατανομής των πόρων προς τις Ν.Α. και μέχρι την ολοκλήρωση αυτής να ληφθούν υπόψη ως κριτήριο οι δαπάνες των Νομαρχιών τα τελευταία πέντε χρόνια (ΕΝΑΕ, 1996α).

Οι άνθρωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων επίσης προσπαθούν να δώσουν μια απάντηση στα σενάρια που θέλουν τις σχέσεις μεταξύ του πρώτου και δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης εχθρικές. Ισχυρίζονται λοιπόν ότι βλέπουν τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης σαν φυσικό τους σύμμαχο και ότι οι σχέσεις τους είναι αρμονικές (ΕΝΑΕ, 1996β).

Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα προβλήματα με τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ξεκίνησαν από τη στιγμή που η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση θέλησε να απλώσει de-facto τις αρμοδιότητες της προς την κεντρική εξουσία (περιφέρεια) αλλά και προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Τα πρώτα παράπονα Δημάρχων και Κοινοταρχών διατυπώθηκαν στους δέκα πρώτους μήνες λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αφού καταγράφηκαν οι φιλοδοξίες των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Νομαρχών να εισχωρήσουν στα πλαίσια αρμοδιοτήτων των άλλων βαθμίδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης (Σ. Ιατρού, 1995).

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποδέχεται σαν βασικό κανόνα στις σχέσεις της με τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. την αρχή της επικουρικότητας και για να μην υπάρχουν σημεία τριβής, προτείνει να περιγραφούν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες και το πεδίο ευθύνης καθενός (ΕΝΑΕ, 1996β). Γι' αυτό το λόγο έχει αποδεχθεί και στηρίζει την

⁴ Σύμφωνα πάντα με την εισήγηση στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ για το θέμα των οικονομικών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μια πρώτη πρόταση που είχε γίνει στην αρμόδια επιτροπή για τα οικονομικά της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και η οποία δεν πέρασε, αφορούσε τη μεταβίβαση μιας πλειάδας φόρων (περίπου 20) που αφορούσαν κύρια την οικοδομή (οι αποδόσεις τους φτάνουν τα 300 δις), με το σκεπτικό ότι οι φόροι αυτοί θα λειτουργούσαν αποδοτικότερα στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Οι πόροι από τους φόρους αυτούς θα αποτελούσαν τους "κεντρικούς αυτοτελείς πόρους" των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

πρόταση του τότε Υπουργού Αποκέντρωσης κ. Άκη Τσοχατζόπουλου, για τη σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης σε κάθε νομό, μέσα στο οποίο θα αντιμετωπίζονται θέματα κοινού ενδιαφέροντος και θα επιλύονται διαφορές που πιθανόν να παρουσιασθούν.

Παράλληλα επιχειρείται μια αυτοκριτική της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης απέναντι στις λειτουργίες της και τις σχέσεις των οργάνων μεταξύ τους (Γ. Αποστολάκος, 1996). Πιο συγκεκριμένα τονίζεται ότι σε πολλές περιπτώσεις το σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τείνει να γίνει "Νομαρχοκεντρικό" με την περιθωριοποίηση του ρόλου των υπόλοιπων οργάνων. Σε αυτό το σύστημα οδηγήθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέσα από την ανάγκη υπεράσπισης του βαλλόμενου θεσμικού πλαισίου του Ν. 2218/1994 που οδήγησε σε ενέργειες της ολομέλειας των Νομαρχών.

Επίσης οι ενέργειες αυτές είχαν σαν αποτέλεσμα να περιοριστεί το πεδίο αντιπαράθεσης στην ανάκτηση αφαιρεθεισών διοικητικών αρμοδιοτήτων των Νομαρχών, με αποτέλεσμα να παραμερίζεται ο ουσιαστικός ρόλος του θεσμού. Τέλος επισημαίνεται ότι οι νομαρχιακές επιτροπές και οι πρόεδροι τους δεν κατανόησαν ότι πρέπει να δρουν μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του νομαρχιακού συμβουλίου με αποτέλεσμα να εμφανίζεται διοικητική πολυαρχία και επομένως ένα αναποτελεσματικό σύστημα διοίκησης.

Η απόφαση της Κυβέρνησης να αναδειχθούν οι 13 Περιφέρειες της χώρας σε αυτοτελείς Διοικητικές και Προγραμματικές Ενότητες, υποστηρίζεται εν μέρει από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (ΕΝΑΕ, 1996β). Είναι αντίθετη μόνο στην ιδέα ότι η ενδυνάμωση αυτή της Περιφέρειας θα γίνει σε βάρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Γι' αυτό το λόγο προτείνει η συγκρότηση των Περιφερειών να γίνει με τις υπάρχουσες διανομαρχιακές υπηρεσίες καθώς και τις περιφερειακές Υπηρεσίες των Υπουργείων, χωρίς τη δημιουργία νέων, και την καθιέρωση τους ως Προγραμματικές-Αναπτυξιακές Ενότητες μέσα από την ισχυροποίηση των Περιφερειακών Συμβουλίων και των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (Γ. Αποστολάκος, 1996). Η πρόταση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης για την συγκρότηση των Περιφερειών δεν φαίνεται να έγινε αποδεκτή από την Κυβέρνηση, η οποία και προώθησε την ενίσχυση τους, με την προετοιμασία σχετικού νομοσχεδίου.

Επίσης, η Κυβέρνηση, είναι γνώστης των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και τα θεωρεί αναμενόμενα, καθώς ο νέος θεσμός ανατρέπει κατεστημένα δεκαετιών (ΕΝΑΕ, 1996γ). Δεσμεύεται να δημιουργήσει το θεσμικό πλαίσιο που απαιτείται για την ολοκλήρωση της Περιφερειακής συγκρότησης του Κράτους και την ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης ούτως ώστε να

ολοκληρωθεί όσο το δυνατόν πιο σύντομα το πακέτο εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και να εξεταστούν έπειτα τα θέματα οικονομικής αυτοτέλειας της.

Τα κύρια σημεία πολιτικής της είναι η ενίσχυση των υποδομών στην περιφέρεια, η βελτίωση των διαπεριφερειακών δικτύων διασύνδεσης, η ισόρροπη ανάπτυξη και επενδύσεις και τέλος οι νέοι θεσμοί διαχείρισης πόρων στην περιφέρεια. Σημειώνεται ότι πέρα από τις υποδομές στους βασικούς τομείς όπως είναι οι μεταφορές, η εκπαίδευση και η υγεία, οι υποδομές που σχετίζονται με συγκεκριμένους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας δεν είναι λογικό να υπάρχουν σε όλες τις περιφέρειες της χώρας, παρά μόνο σε εκείνες που υπάρχουν θεμελιωμένες προοπτικές αξιοποίησης και βιωσιμότητας.

Η επέκταση και η βελτίωση των αεροδρομίων και του σιδηροδρομικού δικτύου, οι κάθετες διασυνδέσεις των μεγάλων μεταφορικών αξόνων και τα λιμενικά έργα, θα αλλάξουν την σημερινή εικόνα της στενότητας και της ανυπαρξίας σύνδεσης μεταξύ ορισμένων περιφερειών. Η σύμμετρη ανάπτυξη της περιφέρειας μέσα από τις επενδύσεις στην μεταποίηση και τις υπηρεσίες αποτελεί πολιτική της κυβέρνησης χωρίς όμως οι επενδύσεις αυτές να προκαλούν προβλήματα σε άλλους τομείς της οικονομίας και στο περιβάλλον.

Τέλος το γεγονός ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αρχίσει να αποκτά συνευθύνη με την Κεντρική Διοίκηση σε θέματα προγραμματισμού και διαχείρισης μεγάλων έργων και αυτονομία στην εκτέλεση άλλων μικρότερων έργων, οδηγεί στην δημιουργία δημοσιονομικής ευθύνης και στην περιφέρεια, με αποτέλεσμα τον προσεκτικότερο καθορισμό των δαπανών και την ορθολογικότερη κατανομή των πόρων (ENAE, 1996γ).

Στο τέλος αυτής της παρουσίασης των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο νεοσύστατος θεσμός αλλά και των αντίστοιχων λύσεων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η κατάκτηση του νέου αναπτυξιακού-κοινωνικού ρόλου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν πραγματοποιήθηκε μόνο από την θεσμοθέτηση της ή από την σύνταξη των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση πρέπει να ενεργήσει για την εκπόνηση του Νομαρχιακού Αναπτυξιακού Προγράμματος, το οποίο και θα πρέπει να αποτελέσει στην πραγματικότητα το επιχειρησιακό της πρόγραμμα (Α. Χάγιος, 1995). Με αυτό τον τρόπο θα μπορέσει να αποδείξει ότι είναι ικανή να αναλάβει υπεύθυνα τον σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων και προγραμμάτων, καθώς το συγκεκριμένο σχέδιο θα καταλήγει σε ένα τετραετή προγραμματισμό έργων και παρεμβάσεων, με επεξεργασμένη πρόταση για τον οικονομικό προϋπολογισμό, την πηγή χρηματοδότησης και τον φορέα υλοποίησης τους.

3.2.2. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας

3.2.2.α. Θέσεις και απόψεις των εκπροσώπων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας

Γενικές απόψεις για το νέο θεσμό

Η αναποτελεσματικότητα του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης και η ωρίμανση της ιδέας ότι η αυτοδιοίκηση αποτελεί ουσιαστικό δείγμα ορθολογικότερης διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων, είναι οι λόγοι, σύμφωνα με τους αρμόδιους των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που οδήγησαν την κυβέρνηση στην θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης σημαντικό ρόλο έπαιξε και ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και οι κοινότητες απέδειξαν ότι πέρα από "σκουπιδιάρηδες", μπορούσαν κάλλιστα να παράγουν πολύ σημαντικό έργο και να κάνουν επιτυχείς αναπτυξιακές παρεμβάσεις στις πόλεις τους.

Οι άνθρωποι που έζησαν τη νομαρχιακή διοίκηση και που ζουν και σήμερα από κοντά την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, υποστηρίζουν ότι οι διορισμένοι νομάρχες, σύμφωνα με το υλικό των συνεντεύξεων, χρειάζονταν ένα εξάμηνο περίπου για να ενημερωθούν για την κατάσταση και τα προβλήματα των νομαρχιών που θα διοικούσαν και από την άλλη, οι περισσότεροι από αυτούς δεν έμεναν παραπάνω από δύο χρόνια στην ίδια νομαρχία, γιατί είτε μεταφέρονταν σε άλλη θέση είτε καταργούνταν, επειδή οι πράξεις τους δεν ήταν αρεστές στην Κυβέρνηση. Με αυτό τον τρόπο παρουσιαζόταν καθυστέρηση στην διεκπαιρέωση των εργασιών των Νομαρχιών και γινόταν αναποτελεσματική η νομαρχιακή διοίκηση.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας θεωρούν ότι οι σχέσεις των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σχέσεις ισοτιμίας και καλής συνεργασίας. Σε διοικητικό επίπεδο, οι αρμοδιότητες τους είναι πλήρως καθορισμένες και διαχωρισμένες και είναι δύο ξεχωριστά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που λειτουργούν αυτόνομα. Σε πολιτικό επίπεδο, η συνεργασία τους κρίνεται αναγκαία, καθώς τα προβλήματα τους είναι κοινά και τα όρια τους συμπίπτουν και για την ορθολογικότερη λειτουργία καθεμιάς βαθμίδας αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να υπάρχει συντονισμός και κοινές ενέργειες.

Όσον αφορά την περιφέρεια, αυτή περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι ακούστηκαν σημαντικά παράπονα από την πλευρά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, για την λειτουργία της περιφέρειας και για τα όργανα της. Μίλησαν για τον υποβαθμισμένο ρόλο του περιφερειακού συμβουλίου, του οποίου ο ρόλος δεν πρέπει να

είναι μόνο συμβουλευτικός, όπως συμβαίνει στις μέρες μας, αλλά πολύ ουσιαστικότερος. Παράλληλα, τόνισαν την ανάγκη ίδρυσης τρίτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια, με εκλεγμένο περιφερειακό συμβούλιο και εκλεγμένο γενικό γραμματέα της περιφέρειας.

Ο κ. Δερβένης, Αντινομάρχης στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, πιστεύει ότι η συγκρότηση ισχυρών διοικητικών μονάδων στην περιφέρεια ίσως είναι ο προάγγελος για την δημιουργία αυτοδιοικούμενης μονάδας στο επίπεδο αυτό. Από την άλλη, διαφωνεί με τον τρόπο που γίνεται αυτή η ανασύσταση. Σύμφωνα πάντα με την άποψη του κ. Δερβένη, παρατηρείται μια συγκέντρωση των ήδη αποκεντρωμένων εξουσιών από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις προς την περιφέρεια, καθώς εκχωρούνται διοικητικές αρμοδιότητες από το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, εγκαθίσταται ένας ισχυρός γραφειοκρατικός μηχανισμός στην περιφέρεια με άμεση εξάρτηση από την κεντρική εξουσία. Όλα αυτά έρχονται σε αντίθεση με τις εντολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι οι αποφάσεις πρέπει να παίρνονται σε επίπεδο που να βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη. Ο περιφερειακός αναπτυξιακός σχεδιασμός όμως που θα γίνεται στο επίπεδο της περιφέρειας σύμφωνα με το νέο νομοσχέδιο, όχι μόνο δεν θα γίνεται σε επίπεδο που βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη αλλά σε ένα ισχυρά ελεγχόμενο από το κράτος επίπεδο.

Αξιοσημείωτη είναι και η άποψη του κ. Παπαδέλλη, ανώτατου υπαλλήλου της ίδιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, που και αυτός υποστηρίζει την ιδέα ενός τρίτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Προτείνει τον πλήρη διαχωρισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και περιφέρειας και την ανάγκη μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία προς την περιφέρεια, ούτως ώστε πράξεις, που αυτή τη στιγμή πρέπει να ελέγχονται και από την περιφέρεια αλλά και από τα αντίστοιχα Υπουργεία, να ελέγχονται αποκλειστικά από την περιφέρεια. Με αυτό τον τρόπο δεν θα παρουσιάζονται καθυστερήσεις μηνών σε αποφάσεις και επομένως δεν θα ταλαιπωρείται και το ενδιαφερόμενο κοινό.

Η άποψη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας στο ίδιο θέμα είναι ότι η ιδέα της αποκέντρωσης εξουσιών από το κέντρο προς την περιφέρεια είναι σωστή, γιατί με αυτό τον τρόπο θα λύνονται τα προβλήματα της αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια. Υπάρχει ωστόσο μια ανησυχία μήπως υπερσυγκεντρωθούν σε ένα πρόσωπο πολλές αρμοδιότητες, πράγμα που σημαίνει ευκολότερος και ισχυρότερος έλεγχος από το κράτος.

Σε μια από τις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου ζητήθηκε από τους αρμόδιους των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να διακρίνουν τους τρεις σημαντικότερους τομείς που μπορεί να προσφέρει ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Οι απαντήσεις ήταν ποικίλες και οι απόψεις διέφεραν τόσο μεταξύ των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αλλά και μεταξύ των αρμοδίων της ίδιας αυτοδιοίκησης. Στον τομέα που συμφώνησαν και οι δύο αυτοδιοικήσεις, ήταν η καλύτερη σχέση με τον πολίτη και η αμεσότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων του.

Από την άλλη, μίλησαν για τη δυνατότητα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης να ιδρύει μεγάλες ανώνυμες εταιρείες ή άλλης μορφής εταιρείες, οι οποίες έχουν την ευχέρεια να διαχειρίζονται κονδύλια και έργα έξω από το δημόσιο λογιστικό, ώστε να γίνονται ταχύτερες και αποδοτικότερες απορροφήσεις πόρων και κάποια ζητήματα να βαδίζουν μα ταχύτερους ρυθμούς⁵. Η προστασία του περιβάλλοντος είναι μια άλλη σημαντική δραστηριότητα της, και ο πρωτογενής, δευτερογενής και τριτογενής τομέας της οικονομίας.

Οι καλύτερες και οι πιο ανθρώπινες σχέσεις με τον πολίτη είναι ένα σημείο που διαφοροποιεί το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης από εκείνο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Οι άνθρωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων προσπαθούν να δώσουν λύσεις στα προβλήματα των πολιτών, άμεσες και γρήγορες. Δέχονται μεγάλες πιέσεις, ιδιαίτερα τα αιρετά όργανα της. Και οι άνθρωποι αυτοί πασχίζουν και βρίσκονται κοντά στο λαό, γιατί η επανεκλογή τους και η ποιότητα των έργων τους εξαρτώνται από την κρίση του λαού. Επισημαίνεται επίσης από τον κ. Μάρκου, ότι η πλειοψηφία των αιρετών οργάνων προέρχεται από την ιδιωτική πρωτοβουλία. Αυτοί οι άνθρωποι έχουν μεταφέρει μια τόλμη και αποφασιστικότητα στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, και πολλές φορές παίρνουν πρωτοβουλίες οι αιρετοί Νομάρχες τις οποίες ο μετακλητός Νομάρχης ποτέ δεν θα τολμούσε να πάρει.

Απόψεις για την οργάνωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Η δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, των οργανισμών εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σήμαινε και την έναρξη άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, που τους είχαν παραχωρηθεί από την Κυβέρνηση. Οι Οργανισμοί των 53 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων της χώρας εκδόθηκαν την περίοδο Μαρτίου-Ιουλίου 1995 με την παρακάτω συχνότητα: Μάρτιος 1, Απρίλιος 6, Μάϊος 43, Ιούλιος 3 (Ε.Κ. Παππάς, 1995). Η δημοσίευση

⁵ Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας έχει ιδρύσει τρεις εταιρείες: Την Αναπτυξιακή Μαγνησίας, με σκοπό την ανάπτυξη, την ΚΕΚΑΝΑΜ, με σκοπό την εκπαίδευση και μια τρίτη εταιρεία για τον πολιτισμό.

τους, για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας, πραγματοποιήθηκε στις 11 Μαΐου 1995.

Όπως υποστηρίζουν οι άνθρωποι των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οργανισμοί αυτοί δεν είναι οι τελικοί. Υπάρχουν περιθώρια αλλαγών και τροποποιήσεων, αν κριθούν στην πορεία αναγκαίες. Επίσης τονίζουν ότι δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί τομή στην παλιά κατάσταση της Νομαρχίας. Παραδέχτηκαν το γεγονός ότι όταν κατάρτιζαν τους οργανισμούς τους πειραματίζονταν, μη γνωρίζοντας αν οι κατευθύνσεις που έθεταν στην αρχή, αποδεικνύονταν σωστές στο μέλλον.

Η κατάρτιση τους στηρίχθηκε στην υπάρχουσα κατάσταση των πρώην Νομαρχιών και των προβλημάτων τους, στην παραγωγική φυσιογνωμία των νομών τους και τις ανάγκες τους. Με αυτό τον τρόπο, προχώρησαν στην ίδρυση νέων τμημάτων ή γραφείων και στην κατάργηση άλλων και στον γενικότερο αναπροσανατολισμό ορισμένων υπηρεσιών και διευθύνσεων (βλέπε Παράρτημα, Διαγράμματα 3 και 4). Ένα παράδειγμα κοινό και για τις δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποτελεί η ίδρυση γραφείου τουρισμού που δεν υπήρχε στην παλιά Νομαρχία. Παράλληλα, η αναβάθμιση του τομέα περιβάλλοντος από επίπεδο γραφείου σε επίπεδο τμήματος που πραγματοποίησε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, καθώς και η δημιουργία τμήματος περιβάλλοντος στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, αποδεικνύει την ευαισθητοποίηση και των δύο για την προστασία του περιβάλλοντος και την ανάγκη για μεγαλύτερη παρέμβαση στον τομέα αυτό.

Οι διαφορές που παρουσιάζονται μεταξύ των δύο οργανισμών οργάνωσης και λειτουργίας είναι έντονες. Καθεμιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει διαχωρίσει το οργανόγραμμα της σε διάφορους τομείς, ανάλογα με τις μεγάλες δραστηριότητες στο νομό τους, στους οποίους τομείς έχουν συμπεριληφθεί μια σειρά διευθύνσεων, τμημάτων και γραφείων. Η ομαδοποίηση των τελευταίων δεν είναι κοινή, με αποτέλεσμα να υπάρχουν δυσκολίες στην επικοινωνία των διαφόρων Υπουργείων με τις αντίστοιχες υπηρεσίες τους στο νομό καθώς και στον έλεγχο λειτουργίας τους (κ. Μπασουκέα, Δ/ντρια Οργάνωσης στο ΥΠΕΧΩΔΕ).

Όσον αφορά το "Νομαρχοκεντρικό" σύστημα διοίκησης, θέμα που θίχτηκε στο συνέδριο της ΕΝΑΕ στην Αλεξανδρούπολη, οι αρμόδιοι των δύο εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αρνήθηκαν την ύπαρξη αυτού του φαινομένου. Ισχυρίστηκαν ότι οι Νομάρχες μάχονταν εκ μέρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και όχι για τα ατομικά τους συμφέροντα.

Τέλος, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός του νομού είναι ένας σημαντικός τομέας για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας. "Σχεδιασμός στο επίπεδο του νομού δεν είχε ξαναγίνει στο ελληνικό κράτος και αυτό είναι ένα σημαντικό σημείο στο οποίο διαφοροποιείται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από την παλιά Νομαρχία", είναι η άποψη του κ. Δερβένη. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καλείται πλέον να αναγνωρίσει την φυσιογνωμία του νομού και τις δυνατότητες του και να χαράξει βάσει αυτών των χαρακτηριστικών μια στρατηγική και αναπτυξιακή πολιτική⁶.

3.2.2.β. Προβλήματα λειτουργίας των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Η καθυστέρηση της έκδοσης Προεδρικών Διαταγμάτων για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία προς τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, είναι ένα ζήτημα που θέτει εμπόδια στην ομαλή λειτουργία των τελευταίων. Σύμφωνα με τις απόψεις τόσο των αιρετών όσο και των διοικητικών στελεχών που ερωτήθηκαν, υπάρχει ελπίδα ότι το νέο νομοσχέδιο που αφορά την περιφέρεια θα περιέχει και αρμοδιότητες που θα μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Σε γενικές γραμμές, αίτημα τους είναι να ξαναγυρίσουν στις αρμοδιότητες που τους παραχωρούσε ο ιδρυτικός νόμος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ο 2218/1994. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είναι πάντα ανοιχτή στην μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων και στην παραχώρηση και εκείνων που της αφαιρέθηκαν.

Την καθυστέρηση που παρατηρείται στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων, την αποδίδουν στην αδράνεια του ελληνικού δημοσίου, σε κάποιες ηθελημένες παρεμβάσεις αλλά και στην δυσλειτουργία του κρατικού μηχανισμού και της γραφειοκρατίας. Ο Αντινομάρχης Κορινθίας ο κ. Μάρκου, απαντά στην καθυστέρηση μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων με τη φράση "κάτι το οποίο πρέπει να λάβετε σημαντικά υπόψην είναι ότι ίσως να μην έχουμε όλες τις αρμοδιότητες που είχε ο διορισμένος Νομάρχης, η κοινωνική παρέμβαση όμως σαν αιρετών είναι μεγάλη και ασκούμε εξουσίες πολύ περισσότερες από ότι είχε ο διορισμένος Νομάρχης". Ο αιρετός Νομάρχης έχει πλέον ουσιαστικότερο

⁶Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι από το Δεκέμβριο του 1995, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας έχει στα χέρια της ολοκληρωμένο σχέδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του νομού, το οποίο και περιέχει παρεμβάσεις και προτάσεις για έργα σε διάφορους τομείς. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, την χρονική περίοδο που έγιναν οι συνεντεύξεις με τους αρμόδιους της, συγκεκριμένα τον Νοέμβριο του 1996, το Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της, βρισκόταν στη φάση της συλλογής των στοιχείων και της ανάλυσης της υπάρχουσας κατάστασης του νομού.

πολιτικό ρόλο, το κύρος της λαϊκής εντολής και όχι της εκπροσώπησης του κράτους, που είχε ο διορισμένος Νομάρχης.

Η οικονομική αυτοτέλεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που προβλεπόταν από το νόμο 2218/1994, δεν έχει ακόμα υλοποιηθεί. Από την αρχή της λειτουργίας τους μέχρι τις μέρες μας, εξαρτώνται οικονομικά από το κράτος. Εξακολουθεί να υπάρχει ο τακτικός προϋπολογισμός της παλιάς νομαρχίας, χωρίς να έχει ληφθεί υπόψη ο καινούργιος χαρακτήρας και οι ανάγκες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης⁷. Σκέψεις και προτάσεις υπάρχουν από το μέρος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για το πως μπορεί να αποκτήσει ιδίους πόρους. Αίτημα τους είναι να περιέλθει σε αυτούς ένα κομμάτι από την φορολογία των πολιτών του νομού. Επίσης, ένα μέρος από τα έσοδα του κράτους, που προέρχονται από την είσπραξη τελών και προστίμων τα οποία οι ίδιες οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις βεβαιώνουν.

Το οικονομικό, είναι ένα από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και οι δύο εξεταζόμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας δεν το θεωρεί άλυτο πρόβλημα και ελπίζει στην εκπλήρωση της υπόσχεσης της Κυβέρνησης ότι από το 1998, θα έχουν δικό τους προϋπολογισμό. Μάλιστα, ο Αντινομάρχης ο κ. Μάρκου τονίζει ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί μία κατάκτηση, είναι ένα ποτάμι που δεν γυρίζει πίσω, για αυτό και δεν συνιστά βιασύνες, γιατί κάποια πράγματα θα γίνουν έστω και καθυστερημένα.

Ένα άλλο σημαντικό και κοινό πρόβλημα τους είναι το απαρχαιωμένο υπαλληλικό προσωπικό. Οι περισσότεροι από αυτούς, σύμφωνα με τον κ. Παπαδέλλη, διορίστηκαν με τη βοήθεια των πελατειακών σχέσεων από τα "καφενεία", χωρίς να έχουν κάποιο σεβαστό επίπεδο μόρφωσης. Η νοοτροπία των υπαλλήλων δεν έχει αλλάξει. Παραμένει η ίδια που υπήρχε στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Πρόκειται για προσωπικό κάποιας ηλικίας, που περιμένει από τα 20 χρόνια υπηρεσίας (το όριο είναι 35) να πάρει τη σύνταξη του. Δεν υπάρχει θέληση να εκπαιδευθεί σε καινούργια πράγματα και να εισχωρήσει στην νέα τεχνολογία. Έχουν την ανάγκη οι νομαρχιακές

⁷ Στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, ο προϋπολογισμός για το έτος 1995 ανερχόταν στα 5.162.187 δρχ. και για το έτος 1996, η αποτίμηση των δαπανών από το Νομαρχιακό Συμβούλιο έφτανε στο ύψος των 6.051.850 δρχ. και η αντίστοιχη αποτίμηση από το Κράτος στα 5.372.667 δρχ. Παρόμοια, για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, ο προϋπολογισμός για το 1995 ανερχόταν στα 8.274.550 δρχ., και για το 1996, εκτιμήθηκε από το Νομαρχιακό Συμβούλιο στο ύψος των 13.535.717 δρχ. ενώ από το Κράτος στα 9.075.050 δρχ.. Προκύπτει επομένως μια διαφορά στις προβλέψεις των αναγκών μεταξύ Κυβέρνησης και Νομαρχιακών Συμβουλίων της τάξης των 679.183 δρχ. για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας και της τάξης των 4.460.667 δρχ. για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας. Η διαφορά των προβλέψεων μεταξύ της Κυβέρνησης και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων για το σύνολο της χώρας ανέρχεται στα 288,4 περίπου δισεκατομύρια και σημειώνουν οι τελευταίες ότι το ποσό των 555 δις δρχ. που αναγράφεται στον κρατικό προϋπολογισμό δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Δ. Ευσταθιάδης, Α. Κανελλοπούλου, Θ. Καραόγλου, 1996).

αυτοδιοικήσεις να στελεχώσουν τις υπηρεσίες που πάσχουν αυτή τη στιγμή με εξειδικευμένο προσωπικό, πράγμα το οποίο καθυστερεί εξαιτίας της ανεπαρκούς οικονομικής αυτοτέλειάς τους.

Η μαρτυρία του Αντινομάρχη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, του κ. Δερβένη, για την νοοτροπία των υπαλλήλων είναι σημαντική. Οι υπάλληλοι δεν έχουν κατανοήσει ακόμα ότι είναι υπάλληλοι ενός ενιαίου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και δρουν σαν υπάλληλοι των παλιών Νομαρχιών. Για παράδειγμα, για να επικοινωνήσουν μεταξύ τους δύο υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, η Διεύθυνση Βιομηχανίας με τη Διεύθυνση Γεωργίας για ένα θέμα, έστειλε η Δ/ση Βιομηχανίας το έγγραφο στο Υπουργείο Βιομηχανίας, το Υπουργείο Βιομηχανίας το διαβίβασε στο Υπουργείο Γεωργίας και το τελευταίο το έστειλε στη Δ/ση Γεωργίας Μαγνησίας.

Η παραπάνω διαδικασία αποτελούσε τον μοναδικό τρόπο επικοινωνίας των υπηρεσιών της παλιάς νομαρχίας. Η τομή στο παλιό σύστημα νομαρχιακής διοίκησης δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί όταν παρατηρείται η συνέχιση των οργανωτικών δομών των πρώην νομαρχιών στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις του σήμερα. Η διατήρηση των οργανωτικών δομών του παρελθόντος σημαίνει την ανακύκλωση των προβλημάτων του παλιού συστήματος διοίκησης αλλά και του τρόπου διεκπαιρέωσης των εργασιών του, γεγονός που θέτει σοβαρά εμπόδια στην λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και την εκπλήρωση του σκοπού ίδρυσης τους.

Οι υπάλληλοι χρειάζονται χρόνο για να συνηθίσουν την νέα τάξη πραγμάτων και να πιάσουν να λειτουργούν απέναντι στον πολίτη πίσω από το απρόσωπο του κεντρικού κράτους. Επίσης πρέπει να μάθουν να συνεργάζονται μεταξύ τους οι υπηρεσίες. Η πίεση που δέχονται από τους πολίτες τα αιρετά όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι μεγάλη και αυτή διοχετεύεται στους υπαλλήλους, που μέχρι στιγμής δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν πλήρως στις απαιτήσεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Πρόβλημα έχει προκύψει με το αποσπασμένο προσωπικό και των δύο εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Σύμφωνα με την κ. Βασιλοπούλου, διοικητικό υπάλληλο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, όλο το προσωπικό είναι αποσπασμένο στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ο νόμος 2218/1994, προβλέπει τη δυνατότητα τους να μεταταγούν, χωρίς όμως να προβλέπει και τις αντίστοιχες προϋποθέσεις, χωρίς δηλαδή να έχει ρυθμίσει το ασφαλιστικό καθεστώς των υπαλλήλων που υπάρχουν αυτή τη στιγμή στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και αυτών που πρόκειται να κατευθυνθούν προς αυτήν.

Παράλληλα, έχουν παρατηρηθεί μόνο μετατάξεις με κατεύθυνση από το κέντρο προς την περιφέρεια, χωρίς αυτές να συμπεριλαμβάνουν και έμπειρα στελέχη. Οι προϊστάμενοι δεν μπορούν να εκλεγούν από το υπηρεσιακό συμβούλιο, με αποτέλεσμα να μην θέλει κανένα από τα έμπειρα στελέχη να μεταταγεί και η υπηρεσία να στερείται από τις ικανότητες εμπείρων. Ο κ. Παπαδέλλης, ανώτερος υπάλληλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, έχει κάνει την προσωπική του παρέμβαση στον τομέα αυτό και έχει προτείνει είτε την αντικατάσταση αυτών των υπαλλήλων από άλλα στελέχη, είτε την μετάταξη τους στις υπηρεσίες που ήταν, όπου είχαν αποκτήσει την ανάλογη εμπειρία και απέδιδαν τα μέγιστα.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, το πρόβλημα με το αποσπασμένο προσωπικό δεν υποστηρίχθηκε και από τους δύο αρμόδιους της που ερωτήθηκαν για το θέμα αυτό. Ο κ. Μάρκου, Αντινομάρχης Κορινθίας, μίλησε για κάποια μικρά συνταξιοδοτικά και ασφαλιστικά ζητήματα, τα οποία είχαν τακτοποιηθεί και δεν δημιουργούσαν κανένα ιδιαίτερο πρόβλημα. Αντίθετα, η κ. Βασιλοπούλου, όπως αναφέρεται και προηγουμένως, τόνισε την ύπαρξη του προβλήματος, τις διαστάσεις του και την ανάγκη εύρεσης λύσεων στον τομέα αυτό.

Πάντως, οι άνθρωποι που ζουν καθημερινά από κοντά τον θεσμό, τόσο οι αιρετοί όσο και οι υπάλληλοι των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, είναι αισιόδοξοι για το μέλλον και πιστεύουν πάντα ότι υπάρχουν περιθώρια αλλαγών και βελτιώσεων. Ζητούν από τον λαό υπομονή και πίστωση χρόνου. Στα πρώτα βήματα του θεσμού όλοι αυτοσχεδίαζαν, κανείς δεν ήξερε τις δυνατότητες του και τι μπορούσε να προσφέρει στην νέα τάξη πραγμάτων. Πιστεύουν ότι η επόμενη διετία θα είναι πιο δημιουργική για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και τονίζουν ότι έχουν γίνει σημαντικές αλλαγές και μπορούν να γίνουν ακόμα περισσότερες, με την εκπλήρωση της υπόσχεσης της Κυβέρνησης για την οικονομική αυτοτέλεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

3.2.3. Συμπεράσματα

Η ίδρυση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι γεγονός ότι δεν έγινε αποδεκτή από το σύνολο της πολιτικής ηγεσίας. Πολλοί ήταν εκείνοι που πολέμησαν τον θεσμό από τα πρώτα βήματα του και συνεχίζουν και μέχρι τις μέρες μας να δίνουν την μάχη τους, ούτως ώστε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση να μην αποκτήσει αυτά που ο ιδρυτικός της νόμος, ο 2218/1994 υποσχόταν. Πολλά είναι τα παράπονα των ανθρώπων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων για την στάση της

Κυβέρνησης αλλά και της Αντιπολίτευσης απέναντι στον νέο θεσμό. Μιλούν για ένα συνεχή πόλεμο για την απόκτηση αρμοδιοτήτων που δεν τους παραχωρήθηκαν αλλά και για αυτές που αφαιρέθηκαν με μια σειρά διαταγμάτων.

Πολλά προβλήματα του συνόλου των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αποδείχτηκαν προβλήματα και των δύο εξεταζόμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, Κορινθίας και Μαγνησίας. Προβλήματα όπως το θέμα των αρμοδιοτήτων, του αποσπασμένου προσωπικού, του अपαρχαιωμένου υπαλληλικού προσωπικού και της ανάγκης εξειδικευμένου προσωπικού αλλά και της οικονομικής αυτοδυναμίας τους. Ζητήματα που ζητούν την άμεση λύση τους για την ομαλή και αποδοτική λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Η συνομιλία με τους ανθρώπους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας, αποδείχτηκε πολύτιμη και σημαντική. Καθεμιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει τη δικιά της προσωπικότητα και αντιμετωπίζει με διαφορετικό τρόπο τα ζητήματα που την αφορούν. Αυτή η ξεχωριστή προσωπικότητα των δύο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων προκύπτει από την προσωπικότητα και δραστηριότητα των ανθρώπων που βρίσκονται στους κόλπους τους, αιρετούς και απλούς υπαλλήλους, και από την ιδιαίτερη φυσιογνωμία του κάθε νομού. Οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που βασίζονται στην ιδιαίτερη φυσιογνωμία του κάθε νομού, αποτελεί ίσως το βασικότερο στοιχείο διαφοροποίησης τους.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας φαίνεται ότι έχει κατανοήσει τα δικαιώματα της στην διαχείριση των υποθέσεων του νομού της και έχει προβεί και στις αντίστοιχες ενέργειες. Η σύνταξη του Νομαρχιακού Αναπτυξιακού Προγράμματος της από το Δεκέμβριο του 1995, αποδεικνύει ότι κατανόησε έγκαιρα τον σημαντικό της ρόλο στο σχεδιασμό και προγραμματισμό δράσεων του νομού της, σύμφωνα πάντα με τις ανάγκες του. Αντίθετα, το αντίστοιχο Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, βρίσκεται στη φάση της συγκέντρωσης των στοιχείων για την εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, από την συνομιλία πάντα με τα δύο πρόσωπα που αντιπροσώπευσαν τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, διατηρούν μια παθητική στάση και μια στάση αναμονής και καρτερικότητας για τα θέματα που την αφορούν και σχετίζονται κυρίως με την θέση της Κυβέρνησης απέναντι στα ζητήματα των οικονομικών, των αρμοδιοτήτων και του εξειδικευμένου προσωπικού. Οι εκπρόσωποι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας στα ίδια ζητήματα φαίνονται πιο ενημερωμένοι, πιο δραστήριοι και με συγκεκριμένες

προτάσεις στα σημαντικά θέματα που απασχολούν στο σύνολο του τον θεσμό της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η κοινωνική παρέμβαση που πραγματοποιείται πλέον από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και η αποφασιστικότητα με την οποία αντιμετωπίζουν τα αιρετά όργανα καθημερινά προβλήματα των νομών τους, χωρίς την επέμβαση της κεντρικής εξουσίας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελεί σημαντική διαφορά μεταξύ του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και της νομαρχιακής διοίκησης. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι πλέον υπεύθυνες για τους νομούς τους και για την άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων τους, και από ότι φάνηκε από την εξέταση των δύο συγκεκριμένων αυτοδιοικήσεων, έχουν κατανοήσει πλήρως αυτό το ρόλο τους και θα λέγαμε ότι μέχρι στιγμής έχουν ανταπεξέλθει ικανοποιητικά στις απαιτήσεις του, έστω και με τα λιγοστά μέσα που διαθέτουν.

Β' ΜΕΡΟΣ

4. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, Η ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΣΤΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.1. Νομαρχιακή Διοίκηση και οι υπηρεσίες Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

4.1.1. Η διάρθρωση των υπηρεσιών στις Νομαρχίες Κορινθίας και Μαγνησίας

Στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, τις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ στο επίπεδο του νομού, τις εκπροσωπούσαν οι Διευθύνσεις Τεχνικών Υπηρεσιών και οι Διευθύνσεις ή Τμήματα Πολεοδομίας. Όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο (βλ. κεφ. 3, ενότητα 3.1.), ο τρόπος οργάνωσης των νομαρχιακών υπηρεσιών γινόταν μέσα από Προεδρικά Διατάγματα που εξέδιδε κάθε Υπουργείο χωριστά. Η οργάνωση τόσο των νομαρχιακών υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ όσο και των αντίστοιχων περιφερειακών υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου, είχε πραγματοποιηθεί σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 910/1977 "περί Οργανισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων.

Έτσι σύμφωνα με το παραπάνω Προεδρικό Διάταγμα, σε κάθε Νομαρχία, λειτουργούσε Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών αποτελούμενη από τα εξής Τμήματα και Γραφεία:

- α) Γραφείο Προγράμματος και Μελετών.
- β) Τμήμα Εκτελέσεως Έργων.
- γ) Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών.
- δ) Γραφείο Γραμματείας.

Η διάρθρωση αυτή των υπηρεσιών αποτελούσε την γενική κατεύθυνση του ΥΠΕΧΩΔΕ για την οργάνωση των υπηρεσιών του σε επίπεδο νομού. Η οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου του ΥΠΕΧΩΔΕ είχε γίνει και αυτή σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 910/1977. Τις υπηρεσίες αυτές αποτελούσαν οι δώδεκα (12) Περιφερειακές Υπηρεσίες Δημοσίων Έργων (Π.Υ.Δ.Ε.) και οι τριάντα έξι (36) Διευθύνσεις Ελέγχου Κατασκευής Έργων (ΔΕΚΕ) που υπάγονταν άνα τρεις (3) σε κάθε Π.Υ.Δ.Ε.. Η διάρθρωση σε Διευθύνσεις και Τμήματα των Π.Υ.Δ.Ε. ήταν η εξής:

- α) Διεύθυνση Συγκοινωνιακών Έργων.
- β) Διεύθυνση Υδραυλικών Έργων.
- γ) Διεύθυνση Οικισμού.
- δ) Διεύθυνση Περιφερειακού Εργαστηρίου Δημοσίων Έργων.
- ε) Τμήμα Προγράμματος και Ηλεκτρονικού Υπολογιστού.

στ) Τμήμα Τοπογραφίσεων.

ζ) Τμήμα Μηχανολογικό-Ηλεκτρολογικό.

η) Τμήμα Διοικητικού.

Οι Π.Υ.Δ.Ε. είχαν την εποπτεία των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ νομαρχιακού επιπέδου και η αναφορά μας σε αυτές γίνεται επειδή παρακάτω, στην ανάλυση της λειτουργίας των νομαρχιακών υπηρεσιών, θα δούμε να εμπλέκονται και οι υπηρεσίες διανομαρχιακού επιπέδου σε έργα αρμοδιότητας του νομαρχιακού επιπέδου.

Στη Νομαρχία Κορινθίας και σύμφωνα με το οργανόγραμμα αυτής (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994), η οργάνωση των υπηρεσιών του ΠΕΧΩΔΕ ήταν ως εξής:

A. Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών.

- Γραφείο Προγραμματισμού και Μελετών.

- Τμήμα Εκτελέσεως Έργων.

B. Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμοφών.

- Γραφείο Πολεοδομίας Ξυλοκάστρου.

Στη Νομαρχία Μαγνησίας η διάρθρωση των αντίστοιχων υπηρεσιών είχε ως εξής:

A. Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών.

- Γραφείο Προγραμματισμού και Μελετών.

- Τμήμα Εκτελέσεως Έργων.

B. Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών.

- Γραφείο Περιβάλλοντος.

- Πολεοδομικό Γραφείο Αλμυρού.

- Πολεοδομικό Γραφείο Σκοπέλου.

Η οργάνωση των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ σε νομαρχιακό επίπεδο παρουσίαζε μερική απόκλιση σε σχέση με εκείνη που είχε προσδιοριστεί από τους επίσημους οργανισμούς του Υπουργείου. Συγκεκριμένα, το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών ενώ υπαγόταν ιεραρχικά στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, στην πράξη λειτουργούσε σχετικά αυτόνομα (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994).

Οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών κατανέμονταν στα αντίστοιχα τμήματα και γραφεία της. Συγκεκριμένα, το Γραφείο Προγραμματισμού και Μελετών ήταν αρμόδιο για την συγκέντρωση στοιχείων και διατύπωση προτάσεων για την κατασκευή έργων αρμοδιότητας της Διεύθυνσης, για την εκπόνηση ή ανάθεση εκπόνησης μελετών, τη δημοπράτηση των έργων και για τη γενικότερη διαχείριση και διοίκηση της εκτελέσεως των έργων αυτών.

Το Τμήμα Εκτελέσεως Έργων ήταν υπεύθυνο για την κατασκευή, επίβλεψη και συντήρηση των έργων που αναλάμβανε η Διεύθυνση και για τη λειτουργία και αστυνόμευση των δημοσίων έργων και υδάτων. Το



Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών ήταν υπεύθυνο για κάθε θέμα σχετικό με πολεοδομικές εφαρμογές και πολεοδομικές μελέτες, για την έκδοση οικοδομικών αδειών, για τοπογραφικές εργασίες και πράξεις απαλλοτριώσεων, για τον έλεγχο στατικών μελετών και εφαρμογή της νομοθεσίας περί επικινδύνων και ετοιμόρροπων κτισμάτων. Επίσης ήταν αρμόδιο για την αστυνόμευση των ιδιωτικών δομικών κατασκευών από την άποψη της συμμόρφωσης με την άδεια οικοδομής και τις πολεοδομικές διατάξεις και κανονισμούς, για την έκδοση σχετικών πράξεων κατεδαφίσεως και σε όλες τις αρμοδιότητες αστυμηχανικού.

Εξαιτίας της έλλειψης οργανογράμματος με πλήρη ανάπτυξη της οργάνωσης των υπηρεσιών και της διάρθρωσης των αρμοδιοτήτων και στις δύο εξεταζόμενες Νομαρχίες⁸, δεν είναι δυνατή η συγκριτική ανάλυση τους. Σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ ήταν οι παραπάνω και ήταν κοινές για το σύνολο των Νομαρχιών της χώρας. Όσον αφορά το Γραφείο Περιβάλλοντος, παρουσιαζόταν έλλειψη καθορισμένων αρμοδιοτήτων και ο ρόλος του στο νομαρχιακό επίπεδο ήταν γνωμοδοτικός, χωρίς δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989).

4.1.2. Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης και ο ρόλος του στις χωρικές ρυθμίσεις

Ο τομεακός και αποσπασματικός τρόπος οργάνωσης των Νομαρχιών είχε σημαντικές επιπτώσεις στην ομαλή και αποδοτική λειτουργία του θεσμού. Το σύνολο των μελετών που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν και είχαν αντικείμενο επεξεργασίας και ανάλυσης το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης κατέληγαν σε κοινά συμπεράσματα (βλ. ΕΕΤΑΑ, 1992, Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994, Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989). Η εικόνα της νομαρχίας, ήταν ένα κατακερματισμένο διοικητικό μόρφωμα, με αρμοδιότητες κατανεμημένες και κατακερματισμένες σε υπηρεσίες με παρεμφερή αντικείμενα, υπαγόμενες όμως σε διαφορετικά Υπουργεία.

Η αδυναμία συντονισμού των νομαρχιακών υπηρεσιών τόσο μεταξύ τους όσο και με τις διανομαρχιακές και τις κεντρικές υπηρεσίες, είχε σαν αποτέλεσμα τις χρονικές καθυστερήσεις των έργων και την αναποτελεσματικότητά τους. Παρουσιαζόταν έντονο πρόβλημα

⁸ Στην περίπτωση της Νομαρχίας Κορινθίας, το οργανόγραμμα που παρουσιάζεται στην μελέτη των Ν. Βαρελίδη και Δ.Α. Σωτηρόπουλου, αποτελεί προϊόν της μελέτης και όχι της ίδιας της Νομαρχίας και πέρα από τον τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών δεν παρουσιάζεται η ανάλυση και κατανομή των αρμοδιοτήτων στις επιμέρους υπηρεσίες.

συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών και σε συνδυασμό με το πρόβλημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων, η νομαρχία δεν κατάφερε να επιφέρει σημαντικές αναπτυξιακές αλλαγές στο επίπεδο του νομού, ούτε και στην περιφρούρηση και προστασία του.

Βασικοί φορείς για την ρύθμιση του χώρου σε τοπικό επίπεδο ήταν το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, η Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων, η Υπηρεσία Προγραμματισμού, η Διεύθυνση Οικισμού, η Περιφερειακή Υπηρεσία Δημοσίων Έργων και οι Διευθύνσεις Ελέγχου Κατασκευής Έργων. Οι παραπάνω υπηρεσίες λειτουργούσαν σε νομαρχιακό επίπεδο εκτός από τη Διεύθυνση Οικισμού, την Περιφερειακή Υπηρεσία Δημοσίων Έργων και τις Διευθύνσεις Ελέγχου Κατασκευής Έργων που λειτουργούσαν σε περιφερειακό επίπεδο. Πέρα από τις παραπάνω υπηρεσίες ανάλογα με το είδος των χωρικών ρυθμίσεων, εμπλέκονταν και άλλοι δευτερεύοντες φορείς, όπως παρουσιάζονται στον Πίνακα Ι (βλέπε Παράρτημα).

Στη Νομαρχία Κορινθίας, είχε παρατηρηθεί διοικητική πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων σε υπηρεσίες με παρόμοιο επαγγελματικό αντικείμενο (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994). Ανάμεσα στις υπηρεσίες που παρουσίαζαν το χαρακτηριστικό αυτό ήταν η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών (ΥΠΕΧΩΔΕ), η Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (Υπ. Εσωτερικών), το Νομαρχιακό Ταμείο, η Τοπογραφική Υπηρεσία (Υπ. Γεωργίας) και οι δασικές υπηρεσίες ως προς τα έργα υποδομής που εκτελούνταν (Υπ. Γεωργίας) και η Κτηματική Υπηρεσία (Υπ. Οικονομικών). Όλες οι παραπάνω υπηρεσίες είχαν ως αντικείμενο την εκτέλεση τεχνικών έργων και απασχολούσαν εξειδικευμένους υπαλλήλους με επαγγελματική ομοιογένεια. Η διασπορά του έμπειρου υπαλληλικού προσωπικού σε συνδυασμό με τη διάσπαση ομοειδών λειτουργιών σε διαφορετικές υπηρεσίες, είχε αρνητικές συνέπειες στην απόδοση και λειτουργία των υπηρεσιών αυτών.

Το πρόβλημα του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων εντάθηκε με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά Υπουργεία και ειδικότερα του ΥΠΕΧΩΔΕ στους Νομάρχες. Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και η μεταβίβαση της εξουσίας από το κεντρικό στο νομαρχιακό επίπεδο, δεν σήμαινε και την αποτελεσματικότερη εφαρμογή και λειτουργία τους. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών απαιτούσε την κατάλληλη τεχνική και επιστημονική υποδομή, την οποία και δεν διέθετε η νομαρχία (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989). Αποτέλεσμα ήταν και πάλι η αδυναμία των υπηρεσιών να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα τους και η γενικότερη δυσλειτουργία τους.

Η νομαρχία δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στις γενικές κατευθύνσεις της κεντρικής εξουσίας για διευρυμένες ρυθμίσεις

αναπτυξιακού χαρακτήρα όπως είναι ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός και η πολιτική και η λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989). Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των διευθύνσεων της νομαρχίας αλλά και μεταξύ των διευθύνσεων νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου δεν επέτρεψε την πραγματοποίηση αξιόλογων αναπτυξιακών παρεμβάσεων στο επίπεδο του νομού και στα πλαίσια του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης.

Ο θεσμός της νομαρχιακής διοίκησης δεν μπόρεσε όχι μόνο να εφαρμόσει διευρυμένες χωρικές ρυθμίσεις αλλά και να ανταποκριθεί πλήρως στις ουσιαστικές και βασικές αρμοδιότητες του, στον έλεγχο δηλαδή των οικοδομικών εργασιών, των τεχνικών έργων και των αυθαίρετων κατασκευών. Παρατηρήθηκαν φαινόμενα της τυπικής εφαρμογής μιας αρμοδιότητας, της έλλειψης μελετών και του ανεπαρκούς ελέγχου της κατασκευής των έργων (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989).

Ο έλεγχος των χρήσεων γης και της αστικής δόμησης και ο τομέας του περιβάλλοντος ήταν ευθύνη του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών και των υπηρεσιών Δασών αλλά και μιας πληθώρας άλλων υπηρεσιών ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας (Ν. Βαρελίδης και Δ.Α. Σωτηρόπουλος, 1994). Το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών εφαρμογών δεν κατάφερε να ελέγξει το σύνολο των οικοδομικών δραστηριοτήτων στην περιοχή ευθύνης του, στο επίπεδο δηλαδή του νομού. Παράλληλα δεν ευδοκίμησε η οριζόντια συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών με αποτέλεσμα την εμφάνιση και έξαρση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης και της καταπάτησης δασικών εκτάσεων και δημοσίων κτημάτων και την γενικότερη επιβάρυνση του περιβάλλοντος.

Η εμφάνιση και εξάπλωση της αυθαίρετης δόμησης ήταν απόρροια των γενικότερων κοινωνικο-οικονομικών αλλά και πολιτικών συνθηκών που επικρατούσαν στο σύνολο της χώρας. Οι αρμόδιες νομαρχιακές υπηρεσίες εξαιτίας της έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού για τον έλεγχο και την αστυνόμευση του χώρου και της ανεπαρκούς οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ τους, παρουσιάστηκαν αδύναμες και απροετοίμαστες να αντιμετωπίσουν δραστικά το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης.

Σε γενικές γραμμές θα μπορούσαμε να πούμε ότι στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης οι χωροταξικές και πολεοδομικές ρυθμίσεις περιορίζονταν στις αποσπασματικές διαδικασίες ένταξης αυθαιρέτων περιοχών στο Σχέδιο Πόλεως, στις μεμονωμένες χωροθετήσεις των οικονομικών δραστηριοτήτων και στη διεύρυνση των ορίων των οικισμών (Κ. Ψυχοπαίδης και Π. Γετίμης, 1989). Αυτές οι

αποσπασματικές διαδικασίες πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων αποτέλεσαν ανασταλτικό παράγοντα για την δημιουργία ενός ενιαίου προγραμματισμού στο επίπεδο του νομού και της ιεράρχησης των στόχων και των αντίστοιχων δράσεων. Οι διάφορες πιέσεις από κοινωνικές μονάδες και συμφέροντα που εμπλέκονταν στην διαδικασία λήψης αποφάσεων στο νομαρχιακό επίπεδο και η δεκτικότητα των αρχών του νομού σε τέτοιου είδους πιέσεις είχαν σαν αποτέλεσμα την άτακτη και χωρίς συγκεκριμένο σχεδιασμό προσπάθεια ανάπτυξης του νομού, ακολουθούμενη από όλες τις οικονομικές και περιβαλλοντικές συνέπειες που συνεπάγεται μια τέτοια πολιτική ανάπτυξης.

4.1.3. Οι αρμοδιότητες των Νομαρχών σε αντικείμενα του ΥΠΕΧΩΔΕ

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ όπως και όλων των άλλων Υπουργείων προς τους διορισμένους Νομάρχες γινόταν αποσπασματικά. Το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ προχώρησε στην συγκέντρωση και κωδικοποίηση των αρμοδιοτήτων που είχαν αποκεντρωθεί στους Νομάρχες των παλιών νομαρχιών μετά την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Εξάιρεση αποτελεί η Διεύθυνση Οργάνωσης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων που μέχρι το τέλος του 1996, δεν είχε ολοκληρώσει την κωδικοποίηση των αρμοδιοτήτων που είχαν δοθεί στους διορισμένους Νομάρχες, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η παρουσίαση τους στην παρούσα μελέτη.

Οι Νομάρχες του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης είχαν συνολικά 148 αρμοδιότητες σε θέματα περιβάλλοντος και σε πολεοδομικά και διάφορα άλλα θέματα. Σε αυτήν την ενότητα θα παρουσιαστούν οι κυριότερες αρμοδιότητες τους (βλ. περισσότερα Δ. Χριστοφιλόπουλος, «Το νέο θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού», σελ. 6-20). Έτσι στα θέματα περιβάλλοντος, διατηρούσαν τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την πραγματοποίηση έργων και δραστηριοτήτων της (Α) πρώτης και (Β) κατηγορίας, και έκδοση απόφασης κατόπιν σχετικής παραπομπής από Δήμαρχο ή Πρόεδρο Κοινότητας, περί υπαγωγής έργου ή δραστηριότητας της (Γ) τρίτης κατηγορίας στη διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων της (Β) δεύτερης κατηγορίας έργων και δραστηριοτήτων.
- Απόφαση συγκρότησης κλιμακίων Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (ΚΕΠΠΕ) από το προσωπικό της Νομαρχίας, με σκοπό τον έλεγχο της

τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και την γενικότερη εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος.

- Επιβολή προστίμου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προκαλούν οποιαδήποτε ρύπανση από εργασίες διάθεσης χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, από εργασίες διαχείρισης στερεών αποβλήτων, από εργασίες διαχείρισης τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και εξάλειψης PCB's ή παραβαίνουν τις διατάξεις του Ν. 1650/1986 και επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες των οριζόμενων με την ΚΥΑ 80568/4225/91.
- Απόφαση για την οριστική διακοπή της λειτουργίας επιχείρησης ή δραστηριότητας, όταν αυτή δεν συμμορφώνεται με τα υποδεικνυόμενα μέτρα για την αποτροπή ρύπανσης ή όταν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη.
- Έγκριση του σχεδιασμού διαχείρισης στερεών αποβλήτων που καταρτίζεται από τις περιφερειακές υπηρεσίες των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών, Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Γεωργίας και ΠΕΧΩΔΕ, όταν δεν έχει συσταθεί στο νομό Σύνδεσμος Δήμων ή Κοινοτήτων για τη διαχείριση τους, και χορήγηση άδειας για τη συλλογή και μεταφορά αποβλήτων από φυσικά ή νομικά πρόσωπα εκτός των ΟΤΑ, και άσκηση τακτικών ελέγχων σε κάθε εγκατάσταση που διαχειρίζεται στερεά απόβλητα.
- Έγκριση του σχεδιασμού διαχείρισης τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και εξάλειψης PCB's, και του σχεδιασμού διαχείρισης χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων σε περιφερειακό επίπεδο.
- Χορήγηση άδειας σε εγκαταστάσεις, βιομηχανίες ή επιχειρήσεις για εναπόθεση τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και PCB's, για παραγωγή, χρησιμοποίηση και συλλογή χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και χορήγηση άδειας για τη χρησιμοποίηση στη γεωργία επεξεργασμένης ή μη ιλύος.
- Έλεγχος της μεταφοράς τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων και η έκδοση του εντύπου αναγνώρισης τους, ο έλεγχος τήρησης των κατάλληλων μέτρων για την ασφαλή συλλογή, μεταφορά και εναπόθεση τους, και άσκηση τακτικών ελέγχων σε κάθε εγκατάσταση που παράγει ή διαθέτει χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια.
- Προσωρινή ή οριστική άρση της χορηγηθείσας άδειας διαχείρισης στερεών αποβλήτων σε περίπτωση προσβολής της δημόσιας υγείας ή ρύπανσης του περιβάλλοντος από τη διαχείριση τους.
- Απόφαση επί αιτήσεως φορέα διαχείρισης στερεών αποβλήτων για εξαίρεση του ή αναθεώρηση του σχεδιασμού διαχείρισης τους.
- Απόφαση με την οποία όταν τα επιφανειακά νερά με τις χρήσεις που καθορίζει η υπ' αριθμ. 46399/1352/86 Υπουργική Απόφαση

περιορίζονται στα όρια του νομού, μπορεί να συμπληρώνεται με πρόσθετες παραμέτρους ή να τροποποιούνται αυστηρότερα τα παραρτήματα I έως και VII του άρθρου 10 της ανωτέρω ΚΥΑ.

- Απόφαση με την οποία δύναται ο Νομάρχης να επιβάλει στους υπαίτιους για τις δυσμενές επιπτώσεις στη δημόσια υγεία ή ρύπανσης του υδάτινου περιβάλλοντος με τις χρήσεις που προβλέπει η ΚΥΑ 46399/1352/1986, πρόστιμο μέχρι 600.000 δρχ. ή άρση της χορηγηθείσας άδειας.

- Υποβολή ετήσιας ενημερωτικής και αιτιολογημένης έκθεσης στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ από κάθε Νομάρχη στην περιφέρεια του οποίου γίνονται απορρίψεις στο υδάτινο περιβάλλον επικίνδυνων ουσιών.

Όσον αφορά τις αυθαίρετες κατασκευές, ο Νομάρχης διατηρούσε σε γενικές γραμμές τις εξής αρμοδιότητες:

- Απόφαση εξαίρεσης ή όχι από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 16 του Ν. 1337/1983 (όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν. 2052/1992), για αυθαίρετα κτίσματα όταν πρόκειται για μικρές παραβάσεις, για αυθαίρετα κτίσματα που έχουν υπαχθεί στον Ν. 720/1977 που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου, για αυθαίρετα κτίσματα που βρίσκονται εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων ή εντός ορίων οικισμών πριν από το 1923 που έχουν ανεγερθεί μέχρι τις 31.1.83 και που δεν έχουν δηλωθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του Ν. 1337/1983 και εφόσον δεν αντιβαίνουν στους όρους και περιορισμούς δόμησης της περιοχής τους.

- Απόφαση για τη διάθεση μέσων από οποιοδήποτε τρίτο για την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων, έγκριση δημιουργίας συνεργείου κατεδάφισης και παροχής σε αυτό κάθε δυνατής αρωγής και σε περίπτωση που δεν μπορεί να δημιουργηθεί στο νομό, πρόταση συγκρότησης του από το ΥΠΕΧΩΔΕ.

Για τα ρυμοτομικά σχέδια και πράξεις εφαρμογής, τις εξής αρμοδιότητες:

- Καθορισμός υψομετρικής θέσης οδών και πλατειών κοινόχρηστων χώρων, προς εφαρμογή των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων, την κύρωση διαγραμμάτων εφαρμογής εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και την προσωρινή αναστολή εφαρμογής τους.

- Απόφαση χαρακτηρισμού οδού ως προϋφισταμένης του 1923.

- Διόρθωση ρυμοτομικού σχεδίου λόγω διαφορών μεταξύ του σχεδίου και της εφαρμογής του στο έδαφος.

- Κύρωση πράξεων εφαρμογής των πολεοδομικών μελετών που εγκρίθηκαν με τις διατάξεις του Ν. 1337/1983, και έκδοση διορθωτικών πράξεων εφαρμογής.

- Διάνοιξη νέων οδών, εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923.
- Απόφαση για την ανάγκη εκτέλεσης εξυγιαντικών υδραυλικών έργων σε ελώδεις περιοχές εντός πόλεων.

Για τη συγκρότηση συλλογικών οργάνων:

- Απόφαση για τη συγκρότηση Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (ΕΠΑΕ)
- Απόφαση ορισμού του προέδρου και των μελών του ΣΧΟΠ του οικείου νομού.

Τέλος σε πολεοδομικά και άλλα θέματα, ο διορισμένος Νομάρχης είχε τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Απόφαση παρέκλισης από τις πολεοδομικές διατάξεις για τα νοσοκομειακά ή σχολικά ή προνοιακού χαρακτήρα κτίρια ή αθλητικές εγκαταστάσεις του δημόσιου τομέα και για ειδικά κτίρια.
- Απόφαση έγκρισης πολεοδομικής μελέτης οικισμών πληθυσμού κάτω των 2.000 κατοίκων.
- Έγκριση τροποποιήσεων και καθορισμός όρων δόμησης οικισμών πληθυσμού μέχρι 5.000 κατοίκους και έγκριση τροποποιήσεων οικισμών πληθυσμού από 5.000 μέχρι 20.000 κατοίκους.
- Έγκριση τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων για οικισμούς με πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους και η τροποποίηση και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους.
- Απόφαση καθορισμού ορίων οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους και καθορισμός γενικών όρων δόμησης για τις παραπάνω περιοχές.
- Καθορισμός ορίων οικισμών και όρων δόμησης σε οικισμούς της χώρας και καθορισμός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923.
- Απόφαση με την οποία καθορίζονται ειδικοί όροι δόμησης σε οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων που εμφανίζουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας.
- Έγκριση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου με την οποία κατ' εξαίρεση καθορίζονται κοινωφελείς και κοινόχρηστοι χώροι εντός των ορίων οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους.
- Απόφαση επιβολής αναστολής ή παράτασης των οικοδομικών εργασιών σε περιπτώσεις που ο Νομάρχης σύμφωνα με τα οριζόμενα από το άρθρο 1 του ΑΝ 314/68, έχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει τροποποιήσεις σχεδίων ή τροποποιήσεις και καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης ή και προκηπίων.
- Συγκρότηση επιτροπής επίβλεψης μελετών ΕΠΑ.
- Απόφαση καθορισμού οριογραμμών ρεμμάτων, χειμάρων κ.λ.π..
- Απόφαση έγκρισης μελετών αναπλάσεως ελεύθερων κοινόχρηστων χώρων για την εφαρμογή τους σε οικισμούς με πληθυσμό κάτω των 20.000 κατοίκων.

- Απόφαση Νομάρχη με την οποία εγκρίνεται η πολεοδομική μελέτη οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων.
- Απόφαση για ανακατασκευή αλαιομένων ή κατεστραμμένων αρχιτεκτονικών και καλλιτεχνικών στοιχείων, διατηρητέων κτιρίων και κτιρίων σε παραδοσιακούς οικισμούς.

Οι αρμοδιότητες που είχε ο διορισμένος Νομάρχης σε θέματα ΥΠΕΧΩΔΕ ουσιαστικά έχουν μεταβιβαστεί στους αιρετούς Νομάρχες, βάσει του νόμου 2218/1994. Υπάρχουν όμως ασάφειες για τις αρμοδιότητες που πρέπει να διατηρήσει ο αιρετός Νομάρχης και ποιές πρέπει να μεταβιστούν στην περιφέρεια. Πάντως παρά την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το ΥΠΕΧΩΔΕ στους διορισμένους Νομάρχες, τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα. Όπως τονίστηκε και προηγουμένως, οι Νομάρχες δεν κατάφεραν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που τους είχαν παραχωρηθεί εξαιτίας της αδυναμίας στήριξης τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ και της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού.

4.1.4. Συμπεράσματα

Ο ρόλος της Νομαρχίας σε θέματα περιβάλλοντος, χωροταξίας και τεχνικών έργων όπως είδαμε ήταν περιορισμένος. Οι Νομαρχίες θα μπορούσαν να είχαν πραγματοποιήσει μεγάλες αναπτυξιακές παρεμβάσεις στα όρια των νομών τους αν δεν υπήρχαν τα προβλήματα συντονισμού τόσο μεταξύ των υπηρεσιών της όσο και μεταξύ αυτών και των αντίστοιχων υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου.

Ένα άλλο σημαντικό αρνητικό στοιχείο τους ήταν ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων σε υπηρεσίες με παρεμφερή αντικείμενα και ο κατακερματισμός του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού σε διαφορετικές υπηρεσίες. Η Νομαρχία δεν παρουσίαζε κανένα στοιχείο ενότητας και συνεργασίας καθώς απουσίαζε εντελώς η οριζόντια συνεργασία των υπηρεσιών μεταξύ τους, ενώ αντίθετα οι κάθετες εξαρτήσεις μεταξύ των νομαρχιακών υπηρεσιών με τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες τους ήταν πάρα πολύ έντονες.

Αυτές οι συνθήκες που επικρατούσαν στην πλειοψηφία των Νομαρχιών της χώρας, δεν εξυπηρετούσαν επαρκώς τις απαιτήσεις του πραγματισμού για ολοκληρωμένη και ενοποιημένη θεώρηση των πραγμάτων. Αντίθετα, το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης έδειχνε ευάλωτο στις εξωτερικές πιέσεις από μεμονωμένα άτομα ή από κοινωνικές ομάδες. Αποτέλεσμα ήταν η αποσπασματικότητα των χωρικών ρυθμίσεων οι οποίες και δεν βασιζόνταν ούτε εντάσσονταν στα

πλαίσια και τους στόχους ολοκληρωμένων χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων.

Το μεγαλύτερο ίσως θύμα όλης αυτής της κατάστασης που χαρακτήριζε τις παλιές Νομαρχίες, ήταν το περιβάλλον. Το περιβάλλον που επιβαρρύνθηκε από πολλές πλευρές. Από την άναρχη δόμηση, από τις οικονομικές δραστηριότητες, από την γενικότερη χωροθέτηση δραστηριοτήτων χωρίς να λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του. Απουσίαζε από τις υπηρεσίες των Νομαρχιών τμήμα ή γραφείο περιβάλλοντος και στις περιπτώσεις που υπήρχε, ο ρόλος του ήταν υποβαθμισμένος και με συμβουλευτικό χαρακτήρα (βλ. περισσότερα Κ. Σπανού, «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η ελληνική εμπειρία», σελ. 115-175).

Τέλος από τον τρόπο που ήταν οργανωμένες οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ στο επίπεδο του νομού προκύπτουν προβλήματα. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και το Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών είχαν έναν ευρύ τομέα ευθυνών και ασκούσαν αρμοδιότητες διαφόρων δραστηριοτήτων. Η κακή εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών αυτών και η μη στήριξη τους από τμήματα και γραφεία τα οποία και θα αναλάμβαναν κάποιες συγκεκριμένες αρμοδιότητες, είχε σαν αποτέλεσμα οι υπηρεσίες αυτές να μην μπορέσουν να ανταπεξέλθουν πλήρως στα καθήκοντα τους.

4.2. Οι υπηρεσίες Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

4.2.1. Η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας

Στο επίπεδο του νομού και στους κόλπους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης λειτουργούν, σε επίπεδο Διεύθυνσης, δύο υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ. Πρόκειται για τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και για τη Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών. Οι υπηρεσίες αυτές έχουν οργανωθεί κατά διαφορετικό τρόπο στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας (βλέπε Παράρτημα, Διαγράμματα 3 και 4).

Στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, οι παραπάνω Διεύθυνσεις εντάσσονται στον ευρύτερο Τομέα Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Υποδομών. Στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών εντάσσεται στις Υπηρεσίες Υποστήριξης των Νομαρχιακών Οργάνων και η Διεύθυνση Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος στις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ανάπτυξης, Πολιτισμού και Ποιότητας Ζωής.

Παράλληλα, οι Διευθύνσεις αυτές διαρθρώνονται κατά διαφορετικό τρόπο σε Τμήματα και Γραφεία, μεταξύ των δύο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και επομένως με διαφορετική κατανομή των αρμοδιοτήτων. Πιο συγκεκριμένα, η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας διαρθρώνεται σε τρία τμήματα και ένα γραφείο ως εξής:

- Τμήμα Εκτέλεσης Έργων
- Τμήμα Μελετών και Προγραμματισμού
- Τμήμα Διοικητικής και Οικονομικής Μέριμνας
- Γραφείο Εργαστηριακού Ελέγχου.

Η αντίστοιχη Διεύθυνση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, διαρθρώνεται σε τέσσερα τμήματα, ως εξής:

- Τμήμα Συγκοινωνιακών και Λιμενικών Έργων
- Τμήμα Κτιριακών Έργων
- Τμήμα Υδραυλικών και Εγγειοβελτιωτικών Έργων
- Τμήμα Συντήρησης και Εκτάτων Αναγκών.

Οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών καθεμιάς νομαρχιακής αυτοδιοίκησης κατανέμονται στα διάφορα τμήματα και γραφεία της, ανάλογα με τα θέματα που έχει να αντιμετωπίσει καθένα από αυτά. Αναλυτικότερα, το Τμήμα Εκτέλεσης Έργων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, αναλαμβάνει την εκτέλεση των συγκοινωνιακών, κτιριακών, υδραυλικών, λιμενικών καθώς και άλλων

έργων του νομού, την συντήρηση και εποπτεία των δημοσίων υποδομών και δικτύων και τη σήμανση του οδικού δικτύου.

Το Τμήμα Μελετών και Προγραμματισμού, είναι αρμόδιο για την συγκέντρωση στοιχείων και τη διατύπωση προτάσεων για την κατασκευή έργων αρμοδιότητας της Διεύθυνσης καθώς και για την εκπόνηση ή την ανάθεση μελετών και την έγκριση τους για τα έργα αυτά και την γενική διαχείριση της εκτέλεσής τους. Το Τμήμα Διοικητικής και Οικονομικής Μέριμνας, ασχολείται με τα θέματα του προσωπικού της Διεύθυνσης, μεριμνά για την διεκπεραίωση της αλληλογραφίας και είναι υπεύθυνο για την αντιμετώπιση κάθε οικονομικού, λογιστικού και διαχειριστικού θέματος. Τέλος, το Γραφείο Εργαστηριακού Ελέγχου είναι αρμόδιο για τον έλεγχο και την τήρηση των προδιαγραφών και κανονισμών που αφορούν τα υλικά και τον τρόπο κατασκευής των Δημοσίων και Ιδιωτικών Έργων.

Στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, το Τμήμα Συγκοινωνιακών και Λιμενικών Έργων, είναι αρμόδιο για την συγκέντρωση στοιχείων και τη διατύπωση προτάσεων για την κατασκευή συγκοινωνιακών και λιμενικών έργων και έργων οδοποιίας, για την εκπόνηση ή την ανάθεση εκπόνησης μελετών των έργων αυτών και για την γενική διαχείριση και διοίκηση της κατασκευής τους. Επίσης, για την ρύθμιση θεμάτων των επαρχιακών οδών, για την προστασία των λιμένων και για την κατασκευή έργων των λιμενικών ταμείων και για την έγκριση παρεκκλίσεων από τη νομοθεσία για την εκτέλεση νομαρχιακών έργων, συγκοινωνιακών και λιμενικών.

Το Τμήμα Κτιριακών Έργων, είναι αρμόδιο σε θέματα που αφορούν τη συγκέντρωση στοιχείων και τη διατύπωση προτάσεων για την κατασκευή κτιριακών έργων, την εκπόνηση ή την ανάθεση εκπόνησης μελετών για τα έργα αυτά και την έγκριση τους, αλλά και τον έλεγχο, την διοίκηση και την διαχείριση της κατασκευής τους. Επίσης, ρυθμίζει θέματα που αφορούν την εκτέλεση δημοσίων έργων και εγκρίνει παρεκκλίσεις από τη νομοθεσία για την εκτέλεση νομαρχιακών κτιριακών έργων.

Το Τμήμα Υδραυλικών και Εγγειοβελτιωτικών Έργων, αναλαμβάνει την ευθύνη για την εκπόνηση ή την ανάθεση εκπόνησης μελετών για τα υδραυλικά και εγγειοβελτιωτικά έργα του νομού, την έγκριση τους και την επίβλεψη, διαχείριση και διοίκηση κατασκευής τους. Παράλληλα είναι υπεύθυνο για την προστασία των δημοσίων υδάτων, για την εκπόνηση μελετών αξιοποίησης παθογενών και επικλινών εδαφών και για την έγκριση παρεκκλίσεων από τη νομοθεσία για την εκτέλεση νομαρχιακών υδραυλικών και εγγειοβελτιωτικών έργων.

Τέλος, το Τμήμα Συντήρησης και Εκτάκτων Αναγκών είναι αρμόδιο για την εξασφάλιση και την ετοιμότητα του αναγκαίου μηχανικού εξοπλισμού από μηχανήματα εκτέλεσης τεχνικών έργων, για την συντήρηση του οδικού δικτύου του Νομού, πλην των χαρακτηρισμένων εθνικών οδών. Για τον εκχιονισμό περιοχών που αποκλείονται από χιονοπτώσεις, για αντιπλημμυρικές επεμβάσεις και για τη συντήρηση κτιρίων, εγκαταστάσεων και εγγειοβελτιωτικών έργων του νομού.

Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και στις δύο εξεταζόμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, θα μπορούσαμε να πούμε ότι προκίζεται με παρόμοιες αμοδιότητες. Η διαφορά περιορίζεται στην διάρθρωση των τμημάτων και γραφείων. Αυτό που παρατηρείται είναι ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας συγκεντρώνει σε ένα τμήμα της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών την ευθύνη για την εκτέλεση κάθε είδους έργου στο νομό, αφήνοντας την ευθύνη για την διατύπωση προτάσεων, την εκπόνηση μελετών και την γενική διοίκηση και διαχείριση της εκτέλεσης των έργων στο Τμήμα Μελετών και Προγραμματισμού.

Το Τμήμα Διοικητικής και Οικονομικής Μέριμνας από ότι προκύπτει έχει γραμματειακό και λογιστικό χαρακτήρα ενώ το Γραφείο Εργαστηριακού Ελέγχου έχει ελεγχτικό χαρακτήρα. Με άλλα λόγια παρατηρείται μια υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων στα δύο πρώτα τμήματα της Διεύθυνσης και περιορισμό του ρόλου των υπολοίπων. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ο εσωτερικός οργανισμός οργάνωσης και λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, δεν παρουσιάζει λεπτομερή την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα τμήματα της συγκεκριμένης Διεύθυνσης, περιορίζεται μόνο στην επιγραμματική αναφορά τους. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να υπάρχουν ασάφειες και κίνδυνος αλληλεπικαλύψεων μεταξύ των τμημάτων. Για παράδειγμα αναφέρεται ότι το Τμήμα Μελετών και Προγραμματισμού και το Τμήμα Διοικητικής και Οικονομικής Μέριμνας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, είναι και τα δύο αρμόδια για την αντιμετώπιση διαχειριστικών θεμάτων.

Αντίθετα, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, διαχωρίζει τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών σε τμήματα ανάλογα με το είδος του νομαρχιακού έργου, παραχωρώντας κάθε είδους αρμοδιότητα που αφορά το έργο στο τμήμα αυτό, αφήνοντας την αρμοδιότητα της συντήρησης και επισκευής τους στο Τμήμα Συντήρησης και Εκτάκτων Αναγκών.

Η Διεύθυνση Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, οργανώνεται σε τμήματα και γραφεία κατά τον ακόλουθο τρόπο:

- Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών

* Γραφείο Έκδοσης Αδειών

- * Γραφείο Τοπογραφικού
- * Γραφείο Ελέγχου Κατασκευών
- Τμήμα Περιβάλλοντος
- Τμήμα Χωροταξίας
- Τμήμα Διοικητικής Μέριμνας
- Πολεοδομικό Γραφείο Ξυλοκάστρου

Η αντίστοιχη Διεύθυνση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας παρουσιάζεται ως Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών και συγκροτείται ως εξής:

- Τμήμα Περιβάλλοντος
- Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών
- * Γραφείο Οικοδομικών Αδειών
- * Γραφείο Πολεοδομικού Ελέγχου
- * Γραφείο Πολεοδομικού Σχεδιασμού
- Τμήμα Κτηματολογίου και Τοπογραφικών Εφαρμογών
- Πολεοδομικό Γραφείο Αλμυρού
- Πολεοδομικό Γραφείο Σκοπέλου
- Πολεοδομικό Γραφείο Σκιάθου

Οι αρμοδιότητες του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, κατανέμονται στα τρία γραφεία που το συγκροτούν. Έτσι λοιπόν, το Γραφείο Έκδοσης Αδειών είναι αρμόδιο για την έκδοση πάσης φύσεως οικοδομικών αδειών αλλά και για την ακύρωσή τους, για τις αυτοψίες οικοδομών και για την παραχώρηση βεβαιώσεων χαρακτηρισμού χώρων. Το Γραφείο Τοπογραφικού είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων, για τον χαρακτηρισμό και αναγνώριση οδού, για τον έλεγχο όρων δόμησης και τοπογραφικών διαγραμμάτων, για την τακτοποίηση οικοπέδων, για την χορήγηση βεβαιώσεων αρτιότητας και για πράξεις αναλογισμού. Το τρίτο γραφείο του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών είναι το Γραφείο Ελέγχου Κατασκευών (Αυθαίρετα) και είναι αρμόδιο για τον έλεγχο αυθαιρέτων και την επιβολή σχετικών κυρώσεων και για τις αυτοψίες για έλεγχο των οικοδομών.

Το Τμήμα Περιβάλλοντος, εγκρίνει και ελέγχει την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων για ορισμένες δραστηριότητες σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας, εγκρίνει μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων για μεταλλευτικές, λατομικές, βιομηχανικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες, για έργα υποδομής και συνεργεία αυτοκινήτων. Παράλληλα, είναι αρμόδιο για θέματα περιβαλλοντικής προστασίας, τον έλεγχο ποιότητας των καυσίμων και την προστασία της γεωργικής γης και για την παροχή περιβαλλοντικής πληροφόρησης.

Το Τμήμα Χωροταξίας, ρυθμίζει πολεοδομικά θέματα, όπως είναι η έγκριση επέκτασης ή τροποποίησης σχεδίων πόλεων και κωμών, ο

καθορισμός και περιορισμός των όρων δόμησης και εγκρίνει τις αντίστοιχες πολεοδομικές μελέτες. Επίσης, επιβλέπει πολεοδομικές μελέτες της Ε.Π.Α. και συντάσσει εισηγήσεις στο Συμβούλιο Χ.Ο.Π. για την έγκριση τους και διατυπώνει προτάσεις για τον χαρακτηρισμό οικισμών ή κτιρίων ως διατηρητέα και μεριμνά για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας έχει ιδρύσει ξεχωριστό Τμήμα Χωροταξίας το οποίο και προικίζει με πολεοδομικές αρμοδιότητες και δεν αναφέρει καθόλου μεταξύ των αρμοδιοτήτων του, την ευθύνη για τον χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο νομού και την σύνδεση του με τον αντίστοιχο σε περιφερειακό επίπεδο. Παρατηρείται με άλλα λόγια σύγχυση των εννοιών της χωροταξίας και της πολεοδομίας στη συγκεκριμένη αυτοδιοίκηση και μη αναγνώριση και κατανόηση των στόχων του χωροταξικού σχεδιασμού.

Το Τμήμα Διοικητικής Μέριμνας παρέχει γραμματειακή υποστήριξη σε όλα τα τμήματα και γραφεία της Διεύθυνσης και παρέχει απαντήσεις σε έγγραφα προσφυγών και αιτήσεων κυρώσεων κατά των πράξεων της Διοίκησης. Το Πολεοδομικό Γραφείο Ξυλοκάστρου λειτουργεί ως αποκεντρωμένη μονάδα της Διεύθυνσης και είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή της Πολεοδομικής Νομοθεσίας και ο προϊστάμενος του ασκεί τις αρμοδιότητες που του μεταβιβάζονται κατά τις διατάξεις του Ν. 3200/1955.

Στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, το Τμήμα Περιβάλλοντος, της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, εγκρίνει και θεωρεί μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και εισηγείται στα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για έγκριση περιβαλλοντικών όρων σε έργα και δραστηριότητες, για χορήγηση αδειών συλλογής, μεταφοράς και αποθήκευσης αποβλήτων και για την έκδοση απόφασης επιβολής προστίμου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προκαλούν ρύπανση. Παράλληλα, είναι υπεύθυνο για την τήρηση των διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος, για την χάραξη πολιτικής περιβάλλοντος και για την εισήγηση μέτρων πρόληψης για κάθε είδους ρύπανση του.

Το Γραφείο Οικοδομικών Αδειών του τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών ασχολείται με την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον καθορισμό οικοδομικών γραμμών, τη ρύθμιση κτιριολογικών θεμάτων και τον χαρακτηρισμό κτισμάτων ως παραδοσιακών. Το Γραφείο Πολεοδομικού Ελέγχου είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο ιδιωτικών δομικών κατασκευών, για τον έλεγχο στατικών μελετών και για την έκδοση των σχετικών πράξεων κατεδαφίσεως αυθαιρέτων κατασκευών. Το Γραφείο Πολεοδομικού Σχεδιασμού είναι αρμόδιο για την έγκριση τροποποίησης ή επέκτασης σχεδίων πόλεων και κωμών, για

τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης, για την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων και για την εκπόνηση πολεοδομικών μελετών.

Το Τμήμα Κτηματολογίου και Τοπογραφικών Εφαρμογών ασχολείται με την εκτέλεση και επίβλεψη τοπογραφικών εργασιών, με πράξεις αναλογισμού και εφαρμογής, με αναγκαστικές απαλλοτριώσεις για την κατασκευή έργων, με την έκδοση βεβαιώσεων αρτιότητας οικοπέδων και με επικυρώσεις πρωτοκόλλων αδυνάτου τακτοποίησης οικοδομήσιμων και τυφλών οικοπέδων.

Οι αρμοδιότητες των Πολεοδομικών γραφείων Αλμυρού, Σκοπέλου και Σκιάθου που λειτουργούν ως αποκεντρωμένες υπηρεσιακές μονάδες επικεντρώνονται στην έκδοση οικοδομικών αδειών, στη ρύθμιση κτιριολογικών θεμάτων, στον έλεγχο ιδιωτικών δομικών κατασκευών και στον έλεγχο στατικών μελετών.

Το Τμήμα Περιβάλλοντος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας με το αντίστοιχο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες ως προς τις αρμοδιότητες. Αυτό που παρατηρείται και που διαφοροποιεί τα δύο τμήματα είναι το γεγονός ότι το Τμήμα Περιβάλλοντος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας σε πολλά ζητήματα δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες. Σε πολλά σημεία αναφέρθηκε ότι εισηγείται στα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για εγκρίσεις ή για έκδοση αποφάσεων.

Οι αρμοδιότητες των δύο Διευθύνσεων που αντιπροσωπεύουν τις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ και στις δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, είναι σε γενικές γραμμές κοινές. Οι διαφορές που παρουσιάστηκαν οφείλονται όπως έχει ειπωθεί και σε προηγούμενη ενότητα, στην διαφορετική φυσιογνωμία του κάθε νομού αλλά και στο διαφορετικό τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών που συνεπάγεται την διαφορετική κατανομή των αρμοδιοτήτων. Καθεμία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση οργάνωσε τις υπηρεσίες της σύμφωνα με τα δεδομένα του νομού της, τα προβλήματα του παρελθόντος και τις εμπειρίες των στελεχών της. Οι ιδιαιτερότητες των νομών κατά την κ. Μπασουκέα, Διεύτρια Οργάνωσης στο ΥΠΕΧΩΔΕ, ουσιαστικά δεν ελήφθησαν υπόψη στην οργάνωση των υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, περισσότερο στηρίχθηκαν στην προσωπική αντίληψη και την φαντασία των ανθρώπων που συνέταξαν τους οργανισμούς.

Αξίζει να σημειωθεί, όσον αφορά τον διαφορετικό τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών, ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας έχει ιδρύσει ξεχωριστή Τοπογραφική Υπηρεσία την οποία έχει εντάξει στις Υπηρεσίες Υποστήριξης των Νομαρχιακών Υπηρεσιών (όπως και τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών) ενώ παράλληλα δημιουργεί Γραφείο Τοπογραφικού με τις αρμοδιότητες που αναλύθηκαν προηγουμένως, στο

Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών της Διεύθυνσης Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας έχει ενσωματώσει το Τμήμα Κτηματολογίου και Τοπογραφικών Εφαρμογών στη Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών. Παλιότερα και στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, η Τοπογραφική Υπηρεσία ανήκε στο Υπουργείο Γεωργίας.

Σε σύγκριση με το παρελθόν παρατηρούμε την διεύρυνση των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ, την αναβάθμιση τμημάτων και γραφείων σε διευθύνσεις και τμήματα αντίστοιχα καθώς και την δημιουργία νέων. Και στις δύο εξεταζόμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις παρατηρούμε την αναβάθμιση του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών σε Διεύθυνση και την δημιουργία νέων τμημάτων και γραφείων όπως είναι το Τμήμα Περιβάλλοντος (στην περίπτωση της Μαγνησίας παρατηρείται αναβάθμιση του παλιού Γραφείου σε Τμήμα), τα Γραφεία Οικοδομικών Αδειών, Ελέγχου Κατασκευών και πολλαπλασιασμό των Πολεοδομικών Γραφείων ως αποκεντρωμένων υπηρεσιακών μονάδων.

Σύμφωνα με τον κ. Μάρκου, ο οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας προβλέπει την δημιουργία ξεχωριστού Τμήματος Περιβάλλοντος, το οποίο και δεν έχει συσταθεί μέχρι στιγμής. Λειτουργεί σε επίπεδο γραφείου μέσα στο Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών και ο υπάλληλος που βρίσκεται στο γραφείο Περιβάλλοντος αυτή τη στιγμή, κάνει παράλληλα και έλεγχο μελετών μηχανολογικών έργων. Προβλέπεται από το νέο έτος η δημιουργία του Τμήματος Περιβάλλοντος και η αποκλειστική απασχόληση μιας ομάδας υπαλλήλων σε αυτό.

Ο κ. Παπαδέλλης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας στήριξε τον τρόπο οργάνωσης του Τομέα Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Υποδομών και την ομαδοποίηση των διαφόρων διευθύνσεων, στο γεγονός ότι οι συγκεκριμένες Διευθύνσεις στο παρελθόν είχαν κάποια συνάφεια σε ορισμένες δραστηριότητες τους. Για παράδειγμα, δικαιολόγησε την ύπαρξη της Διεύθυνσης ΚΤΕΟ στον συγκεκριμένο τομέα εξαιτίας της άμεσης σχέσης του με το περιβάλλον, μέσω του ελέγχου της ποιότητας των καυσαερίων και των οχημάτων. Παρόμοια, η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών στο παρελθόν και στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, είχε κάποια σχέση με την Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, στον τομέα των έργων και των κατασκευών.

4.2.2. Η λειτουργία των υπηρεσιών

4.2.2.α. Η λειτουργία των υπηρεσιών από την σκοπιά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Η εικόνα που θέλησαν να δώσουν οι δύο εκπρόσωποι των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας, για τη σημερινή λειτουργία των υπηρεσιών αυτών και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι ότι παρουσιάζεται καλύτερη και αποδοτικότερη σε σχέση με το παρελθόν και το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Ωστόσο δεν θέλησαν να κρύψουν τα προβλήματα και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στην ομαλή διεξαγωγή των εργασιών τους.

Ο κ. Μάρκου και ο κ. Παπαδέλλης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας αντίστοιχα, τόνισαν και οι δύο το πρόβλημα που δημιουργείται στις υπηρεσίες τους από την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και επομένως την αδυναμία στελέχωσης των τμημάτων και γραφείων τους με έμπειρο προσωπικό. Στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας οι υπεύθυνοι των υπηρεσιών δεν εμφανίζονται ικανοποιημένοι από τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους.

Αποδίδουν τους λόγους, τόσο στην έλλειψη στελεχών που αναφέρθηκε προηγουμένως αλλά και στον τρόπο που λειτουργούσαν παλιά οι υπηρεσίες, οι οποίες δεν έχουν ακόμα προσαρμοστεί στους νέους ρυθμούς εργασίας και στην νέα τάξη πραγμάτων. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός συναντά προβλήματα εξαιτίας του ότι υπάρχει ένας μόνο υπάλληλος στον έλεγχο των σχεδίων πόλεως και τον σχεδιασμό, και αυτός είναι ένας λόγος που το ΥΠΕΧΩΔΕ παρουσιάζεται διστακτικό για την παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας επισημαίνεται η ανάγκη στελέχωσης του Πολεοδομικού Γραφείου της Σκιάθου, όπου αυτή τη στιγμή οι κάτοικοι της αναγκάζονται να καταφεύγουν για την διεκπαιρέωση των υποθέσεων τους είτε στο Βόλο είτε στο Πολεοδομικό Γραφείο της Σκοπέλου. Παράλληλα αντιμετωπίζεται πρόβλημα στον τομέα των πολεοδομικών σχεδίων τα οποία είναι πάρα πολλά σε αριθμό και τα οποία καθυστερούν στην ολοκλήρωσή τους. Από τη μια μεριά είναι χρονοβόρα η διαδικασία ολοκλήρωσης τους και από την άλλη υπάρχει μιας μορφής δυσκολία στην συνεργασία του δεύτερου βαθμού με τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε ορισμένους τομείς συνεργάζονται πολύ καλά οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, υπάρχουν όμως και περιπτώσεις που οι κάτοικοι αντιδρούν σε προσπάθειες διαπλάτυνσης

των δρόμων ή στη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων όπου ο καθένας προσπαθεί να μεταθέσει το πρόβλημα στον διπλανό του.

Οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας προκειμένου να λύσουν μερικά από τα λειτουργικά προβλήματα τους καταφεύγουν στον ιδιωτικό τομέα. Αναθέτουν ένα μέρος των δραστηριοτήτων τους στον ιδιωτικό τομέα ο οποίος έχει και περισσότερη ευχέρεια επιτάχυνσης διαφόρων διαδικασιών. Οι δραστηριότητες που ανατίθενται στον ιδιωτικό τομέα δεν αφορούν μόνο μελέτες μεγάλων έργων αλλά και υποθέσεις που απασχολούν έναν μεμονωμένο πολίτη όπως πολεοδομικές υποθέσεις, τροποποιήσεις κ.τ.λ.. Με αυτό τον τρόπο ο πολίτης δεν ταλαιπωρείται και δεν αγανακτεί και από την άλλη η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν χάνει το κύρος και την αίγλη της. Η χρήση όμως του ιδιωτικού τομέα στην διεκπεραίωση των εργασιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική για την ομαλή λειτουργία της και ιδιαίτερα δαπανηρή για τα οικονομικά της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η αλλαγή που επισημαίνει ο κ. Μάρκου, στον τρόπο διεκπεραίωσης των εργασιών των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας είναι το γεγονός της ύπαρξης των νομαρχιακών επιτροπών. Η Νομαρχιακή Επιτροπή Υποδομών, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της οποίας είναι και πρόεδρος, παρεμβαίνει στην λειτουργία των υπηρεσιών της, στην επεξεργασία διαφόρων θεμάτων και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με αυτό τον τρόπο παρέχεται κάλυψη και προστασία τόσο των ίδιων των υπηρεσιών όσο και των πολιτών.

Σε σύγκριση με το παρελθόν και το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, η λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης έδωσε τη δυνατότητα στις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ, κατά τον κ. Παπαδέλλη, να διαλέγουν την ποιότητα των υπαλλήλων τους. Πιο συγκεκριμένα, παλιότερα όταν η Νομαρχία χρησιμοποιούσε έναν υπάλληλο, του παρείχε σύμβαση για κάποιο χρονικό διάστημα και με τον καιρό γινόταν μόνιμος. Η πλειοψηφία αυτών των υπαλλήλων ήταν απόφοιτοι λυκείου και όχι μηχανικοί από τους οποίους και είχαν ανάγκη συγκεκριμένες υπηρεσίες της Νομαρχίας, με αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων, την αύξηση δηλαδή της ποσότητας και την μείωση της ποιότητας.

Σήμερα υπάρχει η δυνατότητα χρηματοδότησης κάποιων εργασιών μέσα από άλλους φορείς, τους οποίους και δεν ονομάζει ο κ. Παπαδέλλης, έχει τη δυνατότητα δηλαδή η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση να προσλάβει έναν ιδιώτη για ένα χρονικό διάστημα, προκειμένου να αντιμετωπίσει κάποιες από τις αδυναμίες της. Αυτή η τακτική όμως έχει και τα μεινεκτήματα της. Έχει προκύψει πρόβλημα με τους ωρομίσθιους

που χειρίζονται τους ηλεκτρονικούς υπολογιστές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, οι οποίοι και απασχολούνται για ένα χρονικό διάστημα τεσσάρων μηνών και το υπόλοιπο, οι υπολογιστές μένουν χωρίς χειριστές με αποτέλεσμα οι υποθέσεις της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης να καθυστερούν και να μένουν πίσω.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ που έχουν παραχωρηθεί από το αντίστοιχο Υπουργείο (βλ. περισσότερα υποενότητες 4.1.3. και 4.2.3.), ο κ. Παπαδέλλης στέκεται στις αρμοδιότητες που έχουν αφαιρεθεί με μια σειρά διαταγμάτων από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και συγκεκριμένα αναφέρεται στην περιφρούρηση των παραλίων και των παραδοσιακών οικισμών. Υποστηρίζει ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση διαθέτει περισσότερη ευαισθησία για αυτά τα θέματα από την κεντρική εξουσία και ότι οι διαδικασίες έγκρισης των αντίστοιχων σχεδίων θα ήταν ταχύτερες στο επίπεδο του νομού από ότι στο επίπεδο του κράτους.

Ο κ. Μάρκου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας στο ίδιο θέμα μιλάει για την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία στερείται ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης την άμεση υπογραφή των σχεδίων πόλεως. Η συγκεκριμένη αυτοδιοίκηση δεν υπάκουσε στην συγκεκριμένη απόφαση και συνεχίζει να υπογράφει σχέδια πόλεως τα οποία και ακυρώνονται μόνο αν τυχόν γίνει κάποια προσφυγή από ενδιαφερόμενο πολίτη.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που έχουν να αντιμετωπίσουν οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας είναι το πρόβλημα των αυθαιρέτων. Προσπαθούν να βρουν τρόπους ώστε να ανακόψουν το μεγάλο κίνημα των αυθαιρέτων που δημιουργεί μια άσχημη αισθητική εικόνα στην ευρύτερη περιοχή της Μαγνησίας. Αυτή τη στιγμή, ο έλεγχος δομικών κατασκευών γίνεται από μια ομάδα υπαλλήλων των οποίων δε είναι η αποκλειστική και ουσιαστική τους εργασία.

Ένα άλλο σημαντικό θέμα είναι η προστασία του περιβάλλοντος. Όπως επισημαίνει ο κ. Παπαδέλλης, υπάρχουν προσπάθειες από κάποιους επιχειρηματίες, εκμεταλλευόμενοι τις ανάγκες εργασίας και το μεγάλο κίνημα ανεργίας που μαστίζει τον νομό, προσπαθούν να αποφύγουν τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και συγκεκριμένα στο θέμα των αποβλήτων, προσπαθούν να αποφύγουν την υποχρέωση δημιουργίας βιολογικού καθαρισμού στις εγκαταστάσεις τους.

Παράλληλα, η μεγάλη ανάπτυξη του τουρισμού σε πολλές περιοχές του νομού έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ο μεγάλος όγκος των τουριστικών επιχειρήσεων και η έλλειψη ανάλογων έργων υποδομής έχει σαν αποτέλεσμα απόβλητα να χύνονται στους δρόμους, να

επιβαρύνεται το περιβάλλον και να δυσφημείται και η περιοχή τουριστικά. Επίσης τεράστιο είναι το πρόβλημα με τα φυτοφάρμακα, η καταπολέμηση των οποίων είναι πολύ δύσκολο έργο και το θέμα των ελαιοτριβείων. Τα περισσότερα ελαιοτριβεία έχουν μεταφερθεί από το βουνό στα παράλια και τα λύματα τους καταλήγουν κατευθείαν στη θάλασσα όπως και στην περίπτωση των φυτοφαρμάκων.

Τα σχέδια πόλεως επίσης είναι ανάγκη να προχωρήσουν και να ολοκληρωθούν. Οι υπηρεσίες προσπαθούν να λύσουν τα προβλήματα στέγης των κατοίκων του νομού και να δίνουν το δικαίωμα κατασκευής κατοικιών τόσης έκτασης όση απαιτείται για την ομαλή και άνετη επιβίωση των ανθρώπων ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα υπερεκμετάλλευσης και η καταστροφή με αυτό τον τρόπο της αισθητικής εικόνας του Πηλίου με κτίρια ύψους 30 μέτρων.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας τονίζει την αδυναμία της να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού εξαιτίας της έλλειψης εξειδικευμένων υπαλλήλων ενώ τα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος βρίσκονται σε πολύ καλό δρόμο. Ο έλεγχος των βιομηχανιών της περιοχής του νομού είναι πολύ αυστηρός. Άδειες για τη λειτουργία νέων βιομηχανιών δεν δίνονται εύκολα και σε πολλές περιπτώσεις έχουν αφαιρεθεί εξαιτίας του ότι δεν τηρούνταν οι όροι προστασίας του περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με τον κ. Παπαδέλλη, τα προβλήματα που έχουν να αντιμετωπίσουν στη σύγχρονη εποχή οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ είναι πιο έντονα και διαφοροποιημένα σε σχέση με το παρελθόν. Ο κ. Μάρκου έχει διαφορετική άποψη στο θέμα αυτό. Υποστηρίζει ότι τα προβλήματα είναι ίδια πάντα, αυτό που αλλάζει είναι ο τρόπος αντιμετώπισης τους, εξαιτίας της ύπαρξης αιρετών προσώπων στα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

4.2.2.β. Το Κράτος και η λειτουργία των υπηρεσιών

Η θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης προκάλεσε όχι μόνο την αναδιάρθρωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης αλλά και την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους και των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες που διατηρούσε ο διορισμένος Νομάρχης δεν είναι και αρμοδιότητες του αιρετού Νομάρχη. Ακόμα και μέχρι αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει σαφήνεια ως προς τις αρμοδιότητες που διατηρούνται στον Νομάρχη και τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ποιες κατευθύνονται στο επίπεδο της περιφέρειας και το γενικό γραμματέα της περιφέρειας.

Την 1/1/1997 ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμπλήρωσε τα δύο χρόνια λειτουργίας του και ακόμα βρισκόμαστε σε μια περίοδο αλλαγών και ανακαταξέων. Σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα από τον ερχομό του νέου έτους, του 1997, αναμένεται να ψηφιστεί ο νέος νόμος που αφορά τις περιφέρειες και σύμφωνα με τον οποίο επιχειρείται η ανασύσταση και ισχυροποίηση των 13 περιφερειών της χώρας.

Σύμφωνα με τον κ. Ματσιούλα, Διευθυντή Οργάνωσης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ, προωθείται από την Κυβέρνηση η αναδιοργάνωση και ισχυροποίηση των περιφερειών, με τη σύσταση διανομαρχιακών υπηρεσιών και με αποκεντρωμένες αρμοδιότητες. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι Συλλογικές Αποφάσεις Έργων (Σ.Α.Ε.) θα δίνονται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας απευθείας στις περιφέρειες. Ο κ. Ματσιούλας επισημαίνει παράλληλα και την ύπαρξη κινδύνων για την δημιουργία αλληλεπικαλύψεων αρμοδιοτήτων, προβλημάτων και δυσλειτουργιών, μεταξύ των υπηρεσιών της περιφέρειας και των αντίστοιχων του νομού.

Σε σχέση με το παρελθόν και το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, δεν υπάρχουν διαφορές όσον αφορά τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Οι διαφορές που σημειώνονται αφορούν την κατανομή και την διάρθρωση των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους, της περιφέρειας και του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ΥΠΕΧΩΔΕ κατά την κ. Μπασουκέα, Διευθύντρια Οργάνωσης του Υπουργείου σε αντικείμενα του περιβάλλοντος και της χωροταξίας, ήταν από τα πρώτα Υπουργεία που στήριξε τη λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Την υποστήριξη του αυτή στον νέο θεσμό επιβεβαίωσε με την παραχώρηση όλων των αρμοδιοτήτων που ασκούσε ο διορισμένος Νομάρχης σε αντικείμενα του ΥΠΕΧΩΔΕ. Κάποιες όμως από τις αρμοδιότητες αυτές μετέπειτα έκρινε το Υπουργείο ότι δεν έπρεπε να παραχωρηθούν στους αιρετούς Νομάρχες. Μία από αυτές είναι και η διαχείριση του υδάτινου περιβάλλοντος. Η κ. Μπασουκέα υποστηρίζει ότι το νερό είναι δημόσια περιουσία και δεν μπορεί να περιοριστεί στα όρια ενός νομού.

Παράλληλα, αναζητεί τρόπους ούτως ώστε να μπορεί να ελέγχει τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ως προς τη λειτουργία των υπηρεσιών της. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με την αρ. 332/95 γνωμοδότηση του, την οποία και αποδέχτηκε το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ, έκρινε ότι η παροχή οδηγιών και διευκρινήσεων και ο έλεγχος των πράξεων των πολεοδομικών υπηρεσιών από τις Κεντρικές Υπηρεσίες του, έχουν αποδέκτες όλες τις υπηρεσίες είτε αυτές ανήκουν οργανικά στο ΥΠΕΧΩΔΕ είτε όχι.

Προς το παρόν ο έλεγχος των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί καθώς δεν έχουν βρεθεί τα κατάλληλα πρόσωπα που θα ασκούν τον έλεγχο αυτό. Ακόμη, οι διαφορετικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και επομένως η διαφορετική διάρθρωση των πολεοδομικών υπηρεσιών, δημιουργούν σοβαρά εμπόδια στην διεξαγωγή του ελέγχου από τους ανθρώπους του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Οι Νομάρχες είναι αιρετά πρόσωπα πλέον και επομένως πολλοί από αυτούς προέρχονται από διαφορετικές κομματικές παρατάξεις. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα μερικοί να μην είναι συνεργάσιμοι με την Κυβέρνηση. Δεν επιζητούν την συνεργασία με τις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ, ούτε επιτρέπουν την επικοινωνία μεταξύ του Υπουργείου και των υπηρεσιών του στο επίπεδο του νομού. Στην προσπάθεια τους οι αιρετοί Νομάρχες να αποδείξουν ότι μπορεί η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση να αντιμετωπίσει κάθε είδους πρόβλημα του νομού της χωρίς την μεσολάβηση της κεντρικής εξουσίας, έχουν αποτύχει εν μέρει στο έργο τους (κ. Μπασουκέα, ΥΠΕΧΩΔΕ).

Όσον αφορά την Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που αντιστοιχεί στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων, ο κ. Ματσιούλας πιστεύει ότι αυτή τη στιγμή ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να αναλάβει υπεύθυνα τον τομέα των έργων και αυτό γιατί η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού δημιουργεί σοβαρές δυσκολίες. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο διαχωρισμός των έργων σε έργα τοπικής και εθνικής σημασίας δεν είναι εύκολος και μέχρι αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει σαφήνεια ως προς το είδος των έργων που θα μπορούν να αναλαμβάνουν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

4.2.3. Οι τροποποιήσεις στις αρμοδιότητες του Νομάρχη και των υπηρεσιών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων του νομαρχιακού επιπέδου

Οι άνθρωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, τόσο των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας που αποτελούν και τον κύριο πυρήνα αυτής της μελέτης, όσο και του συνόλου των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων της χώρας μας, των οποίων η άποψη διατυπώθηκε μέσω της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ), διαμαρτυρήθηκαν για αρμοδιότητες που τους στέρησε το Κράτος με μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων. Σε αυτό το σημείο θα προσπαθήσουμε να δούμε ποιες ήταν αυτές οι ρυθμίσεις και ποιες οι ενέργειες του Κράτους και των κεντρικών υπηρεσιών του και

συγκεκριμένα του ΥΠΕΧΩΔΕ, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των αρμοδιοτήτων του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο νόμος 2242/1994 αφαίρεσε από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομίας. Πιο συγκεκριμένα, με την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του παραπάνω νόμου, στερείται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση την απόφαση καθορισμού ορίων οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων και καθορισμού γενικών όρων δόμησης των παραλιακών περιοχών όπως αυτή ίσχυε με τα άρθρα 3 και 5 ΠΔ της 24.4.85. Με τον ίδιο νόμο, καταργείται η απόφαση Νομάρχη με την οποία εγκρίνεται η πολεοδομική μελέτη οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων οι οποίοι έχουν χαρακτηρισθεί αξιόλογοι ή παραδοσιακοί (Πρακτικό Επεξεργασίας (ΠΕ) 2/96).

Την 5η Ιανουαρίου 1996, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματική την ρυθμιστική αρμοδιότητα για πολεοδομικά θέματα του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η απόφαση αυτή προέκυψε ύστερα από την επεξεργασία σχεδίου, που είχε διαβιβασθεί από το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ στο Συμβούλιο της Επικρατείας και το οποίο αφορούσε την έγκριση πολεοδομικής μελέτης μιας περιοχής του Δήμου Αμαρουσίου και την τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου σε συνεχόμενη περιοχή του ίδιου Δήμου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας λαμβάνοντας υπόψην του το άρθρο 24 παράγραφος 2 του Συντάγματος, γνωμοδότησε ότι η ρυθμιστική αρμοδιότητα για την χωροταξία και πολεοδομία ανήκει στο Κράτος και στα κεντρικά ή αποκεντρωμένα όργανα του.

Σύμφωνα με τα πρακτικά της συνεδρίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο διορισμένος Νομάρχης, ως όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης διατηρούσε κάποιες αρμοδιότητες για την ρύθμιση των πολεοδομικών θεμάτων της περιοχής του. Αυτές οι αρμοδιότητες δεν μπορούν να μεταβιβασθούν στον αιρετό Νομάρχη και αυτό γιατί με τον νόμο 2218/1994 και την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, επήλθαν ριζικές αλλαγές στην ιδιότητα του. Έπαυσε δηλαδή να είναι όργανο του αποκεντρωμένου Κράτους.

Κατ' αυτό τον τρόπο, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να αποκτήσει αυτές τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες μπορεί όμως να έχει την αρμοδιότητα εφαρμογής των σχεδίων και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Επιπλέον, αυτές οι αρμοδιότητες θα πρέπει να ασκούνται στο εξής από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και δεν υπάρχει η δυνατότητα να εκχωρηθούν στους αιρετούς Νομάρχες διά νόμου, διότι το Σύνταγμα αποκλείει την νομοθετική εξουσιοδότηση των χωροταξικών και πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε άλλα όργανα πλην των κρατικών.

Το προσχέδιο νόμου για το νέο οικιστικό νόμο με τίτλο "Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας", δόθηκε

στη δημοσιότητα από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ στις 17 Ιουλίου 1995, με σκοπό να μελετηθεί και να αποτελέσει αντικείμενο διαλόγου προτού κατατεθεί στη Βουλή (Η. Μπεριάτος, 1995). Στόχος του νόμου είναι η οργάνωση στο μη αστικό χώρο των "ανοικτών πόλεων", την οργάνωση των πόλεων και οικισμών με βάση τις οικιστικές παραμέτρους, την προστασία του περιβάλλοντος και την ανακοπή του κινήματος των αυθαιρέτων, την γενικότερη αναβάθμιση του περιβάλλοντος και ιδίως των περιοχών που είναι υποβαθμισμένες και την ανάδειξη του φυσικού, αρχαιολογικού, ιστορικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος των πόλεων, των οικισμών και του περιαστικού χώρου.

Η επιτυχημένη εφαρμογή και η πραγματοποίηση των στόχων του στηρίζεται με διαδικασίες συμμετοχής και αποκέντρωσης, με την συνεργασία και των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Επίσης, η επιμόρφωση και η ενημέρωση σε θέματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού του προσωπικού με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, κρίνεται αναγκαία για την ομαλή εφαρμογή του νόμου.

Ο σκοπός του νόμου που είναι η οικιστική οργάνωση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός των πόλεων και οικισμών της χώρας, πραγματοποιείται μέσω τριών ειδών σχεδίων:

- α) Ρυθμιστικά Σχέδια και Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος, για μεγάλα αστικά συγκροτήματα.
- β) Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, για τον αστικό και περιαστικό χώρο
- γ) Σχέδια Χωρικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης, για τον μη αστικό χώρο.

Ανάμεσα στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα στα οποία θα γίνει η εφαρμογή των ρυθμιστικών σχεδίων συγκαταλέγεται και το πολεοδομικό συγκρότημα του Βόλου. Για την εφαρμογή και εξασφάλιση της υλοποίησης των κατευθύνσεων και μέτρων των σχεδίων ιδρύονται με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Οργανισμοί με έδρα τα αστικά κέντρα των επιλεγόμενων περιοχών.

Η εποπτεία των οργανισμών γίνεται από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, το έργο τους παρακολουθείται από το οικείο περιφερειακό συμβούλιο και διοικούνται από πενταμελή εκτελεστική επιτροπή. Η σύνθεση της επιτροπής είναι αρκετά πολύπλοκη αν λάβει κανείς υπόψη ότι ο διορισμός του προέδρου και του αντιπροέδρου γίνεται από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, ενώ των τριών υπόλοιπων μελών από το διοικητικό, περιφερειακό και νομαρχιακό συμβούλιο της περιοχής. Τέλος, η συγκρότηση της γίνεται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας.

Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο καταρτίζεται για την εδαφική περιφέρεια συμβουλίου περιοχής που περιλαμβάνει ένα τουλάχιστον οικισμό με πληθυσμό μεγαλύτερο από 2.000 κατοίκους. Η έγκριση και αναθεώρηση Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου που περιλαμβάνει δήμο με συνολικό πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων γίνεται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας και μετά από γνώμη του ΣΧΟΠ του οικείου νομού. Η έγκριση και αναθεώρηση των υπόλοιπων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων γίνεται με απόφαση του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου και πάλι με γνώμη του ΣΧΟΠ του οικείου νομού.

Το σχέδιο χωρικής οργάνωσης της ανοικτής πόλης (ΣΧΟΑΠ) εκπονείται για την οικιστική οργάνωση και ανάπτυξη κάθε ανοικτής πόλης. Με τον όρο ανοικτή πόλη το σχέδιο νόμου, ορίζει το σύνολο γειτονικών οικισμών του μη αστικού χώρου, καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων. Η έγκριση και αναθεώρηση του ΣΧΟΑΠ γίνεται με απόφαση του οικείου νομάρχη μετά από γνώμη του οικείου ΣΧΟΠ του νομού. Κατ' εξαίρεση, ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ μπορεί με πρωτοβουλία του να κινήσει τη διαδικασία εκπόνησης ορισμένων ΣΧΟΑΠ, προκειμένου αυτά να χρησιμοποιηθούν ως πρότυπα για την προώθηση και εκπόνηση των μετέπειτα ΣΧΟΑΠ.

Η πολεοδόμηση και επέκταση κάθε οικισμού που περιλαμβάνεται στην περιοχή του ΣΧΟΑΠ, γίνεται με την εκπόνηση πολεοδομικής μελέτης, η εφαρμογή της οποίας πραγματοποιείται με την πράξη εφαρμογής. Η πράξη εφαρμογής κυρώνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη, και η έγκριση της πολεοδομικής μελέτης γίνεται και αυτή με απόφαση του οικείου Νομάρχη, ύστερα από γνώμη του ΣΧΟΠ του νομού και των οικείων δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, των Σχεδίων Χωρικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης και των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου του νομού, γίνεται από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που συνιστάται σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Το νομικό αυτό πρόσωπο διοικείται από πενταμελή επιτροπή η οποία και συγκροτείται με απόφαση του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου.

Όσον αφορά τα μέλη της επιτροπής, παρατηρείται μια πολυπλοκότητα ως προς την σύνθεση και τον αριθμό τους, καθώς αυτά προέρχονται από το νομαρχιακό συμβούλιο, τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια του νομού, από τους υπαλλήλους του δημοσίου, των οργανισμών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα και των λοιπών δημόσιων επιχειρήσεων και από ιδιώτες με πείρα και γνώσεις ως προς το αντικείμενο του νομικού προσώπου.

Η δυνατότητα σύστασης και δεύτερου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου στην ίδια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ίσως να θεωρηθεί

πλεονασμός. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν την δυνατότητα βάσει του ιδρυτικού νόμου τους 2218/1994, άρθρο 21, να συγκροτούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου, προκειμένου να γίνει αποτελεσματικότερη η ικανοποίηση αναγκών νομαρχιακού ενδιαφέροντος, γεγονός που φαίνεται να παραλείπει το συγκεκριμένο σχέδιο νόμου (Η. Μπεριάτος, 1995).

Το γεγονός ότι εμπλέκονται πάρα πολλοί φορείς και από διαφορετικά επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης στους Οργανισμούς Ρυθμιστικών Σχεδίων και στα Όργανα Εφαρμογής των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων και των Σχεδίων Χωρικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης, αποτελεί ανησυχητικό στοιχείο για την σύσταση και την ομαλή λειτουργία αυτών των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Το αστικό συγκροτήμα του Βόλου όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενη παράγραφο, μαζί με τα άλλα πέντε επιλεγόμενα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, θα αποκτήσει έναν Οργανισμό Εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου σε επίπεδο Πολεοδομικού Συγκροτήματος.

Σύμφωνα με τον κ. Παπαδέλλη, εκπρόσωπο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, ο Οργανισμός αυτός αναμένεται να λύσει κάποια προβλήματα συντονισμού μεταξύ του Δήμου Βόλου, Δήμου Νέας Ιωνίας και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, καθώς θα αποτελέσει το γενικό συντονιστικό όργανο των παραπάνω αρχών για την ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής του Βόλου και την προστασία του περιβάλλοντος. Ο κ. Μάρκου από την άλλη, εκπρόσωπος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας, αγνοούσε την ύπαρξη του παρόντος οικιστικού νόμου και επομένως δεν προχώρησε στον σχολιασμό αυτού.

Ο νέος οικιστικός νόμος δεν έχει γίνει μέχρι στιγμής νόμος του κράτους. Επρόκειτο να κατατεθεί στη Βουλή πριν τις βουλευτικές εκλογές του Σεπτεμβρίου του 1996, πράγμα που δεν έγινε. Παραμένει όπως έχει, χωρίς να υπάρχει κανένα νεώτερο για τυχόν τροποποιήσεις του και για τη χρονική στιγμή που θα κατατεθεί στη Βουλή.

4.2.4. Ο χωροταξικός σχεδιασμός και προγραμματισμός στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτελεί τον πλέον κατάλληλο φορέα διαχείρισης των θεμάτων του νομού. Ο ιδρυτικός της νόμος, της έδωσε αυτή την σημαντική ιδιότητα και καλείται σήμερα να διαδραματίσει σημαντικό αναπτυξιακό ρόλο στα όρια του νομού της. Είναι ο μοναδικός φορέας που εννοείται από το επίπεδο διοίκησης του, το επίπεδο του νομού, και που μπορεί να σηκώσει το βάρος του σχεδιασμού και

προγραμματισμού. Βέβαια αυτό το σημαντικό έργο δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί προς το παρόν. Αυτό οφείλεται στην ανεπάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού που διακρίνει σήμερα τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, όπως μας διαβεβαίωσαν και οι εκπρόσωποι της, προσπαθεί να βρίσκεται κοντά στον πολίτη και τα προβλήματα του. Είναι το μοναδικό όργανο που μπορεί να γνωρίζει τα προβλήματα και τις ανάγκες του νομού αλλά και τις δυνατότητες του. Είναι επομένως το κύριο όργανο για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό των έργων και τον προσδιορισμό των αντίστοιχων δράσεων. Ωστόσο, υπάρχουν μαρτυρίες ότι πολλοί Νομάρχες δείχθηκαν ευαίσθητοι σε πελετειακού τύπου αιτήματα.

Το πρόβλημα με τις αρμοδιότητες το οποίο μέχρι στιγμής δεν έχει βρει το δρόμο επίλυσης του και η ανεπάρκεια των οικονομικών πόρων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, θέτουν σοβαρά εμπόδια στην ομαλή και αποδοτική λειτουργία τους αλλά και στην διεξαγωγή του τόσο σημαντικού έργου τους στο νομό.

Παρόμοια προβλήματα είχαν σημειωθεί στο παρελθόν μεταξύ των σχέσεων της κεντρικής εξουσίας και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Σε αρκετές περιπτώσεις το Κράτος επιδίωκε τον έλεγχο της άσκησης των λιγοστών αρμοδιοτήτων που είχε μεταβιβάσει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό γινόταν μέσα από πρακτικές που είχε επινοήσει, οι οποίες είτε είχαν την μορφή των περιφερειακών και νομαρχιακών οργάνων μικτής σύνθεσης, των οποίων τα διορισμένα από την κεντρική διοίκηση μέλη υπερτερούσαν των εκπροσώπων των ΟΤΑ, είτε με την μη παροχή των απαραίτητων μέσων και πόρων για την άσκηση των αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων (Μ. Αγγελίδης, 1991).

Η διαχείριση του σχεδιασμού σε κεντρικό επίπεδο, δηλαδή, η μαζική ανάθεση χωροταξικών και πολεοδομικών μελετών στα πλαίσια εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων δεν είχαν τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα. Τις περισσότερες φορές δημιουργούνταν πολλά προβλήματα κατά τη διάρκεια εκπόνησης των μελετών με αποτέλεσμα οι διαδικασίες να γίνονται πολύπλοκες και οι χρονικές προθεσμίες για την ολοκλήρωση τους να ανατρέπονται πλήρως (Η. Μπεριάτος, 1995). Παρά την αναποτελεσματικότητα των κεντρικών διαδικασιών σχεδιασμού, η επίβλεψη και η γενικότερη διαχείριση των μελετών συνεχίζει να αποτελεί έργο του Κράτους και των κεντρικών υπηρεσιών του.

Από τη δεκαετία του '60, δεν εφαρμόστηκαν χωροταξικά σχέδια που εκπονήθηκαν από το εθνικό επίπεδο, τις περιφέρειες, τους νομούς και οι μικρές σε τοπική κλίμακα Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες. Έχουν όμως υπάρξει εφαρμογές άλλων πολιτικών, όπως είναι η θεσμοθέτηση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου καθώς

και οι οριοθετήσεις αγροτικών οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων και των παραθεριστικών οικισμών. Επίσης ανάλογα με τη φυσιογνωμία των περιοχών, έχουν οριοθετηθεί και ζώνες τουριστικής ανάπτυξης καθώς και βιομηχανικές περιοχές. Όλες αυτές οι πολιτικές αποτελούν δεσμεύσεις για το χωροταξικό σχεδιασμό και ένα καλό υπόβαθρο για την δημιουργία του (Π.Κ. Λουκάκης, 1994).

Το Κράτος, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το αδιέξοδο και η δυσκολία των εγκρίσεων και εφαρμογών των Χωροταξικών Σχεδίων, θα πρέπει να διατηρήσει τις επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και να προχωρήσει στην πλήρη αποκέντρωση των άλλων, δηλαδή στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων που αφορούν την έγκριση, εφαρμογή, παρακολούθηση και τη γενικότερη διαχείριση των συγκεκριμένων μελετών.

Φυσικά η πλήρης αποκέντρωση των παραπάνω αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνοδευτεί από τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, την τεχνολογική υποδομή και από εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Ο πλήρης διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και ειδικότερα του περιφερειακού και του νομαρχιακού επιπέδου, κρίνεται εξίσου αναγκαίος. Σε περίπτωση που δεν πραγματοποιηθούν αυτές οι κινήσεις υπάρχει μεγάλος κίνδυνος να γίνουμε και πάλι μάρτυρες αναποτελεσματικών διαδικασιών και της στασιμότητας των σχεδίων χωρικής κλίμακας.

Η σημαντική αυτή απόφαση της αυστηρά κεντρικής συγκεντρωτικής εξουσίας της χώρας μας, θα πρέπει να γίνει σε σύντομο χρονικό διάστημα και αυτό γιατί με την πάροδο του χρόνου πληθαίνουν οι αναπτυξιακές επιλογές οι οποίες τις περισσότερες φορές είναι επιβαρυντικές για το περιβάλλον και την διατήρηση της ισορροπίας του. Παράλληλα, παρατηρείται μια συνεχής επέκταση των τουριστικών δραστηριοτήτων και λιγότερο των μεταποιητικών, οι οποίες πραγματοποιούνται εις βάρος της πρωτογενούς παραγωγής (Π.Κ. Λουκάκης 1994). Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, έχουν δείξει σημαντική ευαισθησία στα περιβαλλοντικά θέματα. Πολλές είναι οι φορές που έχουν αναγκαστεί να προβούν σε κλείσιμο επιχειρήσεων αλλά και στην απαγόρευση δημιουργίας νέων, προκειμένου να μην επιβαρύνουν το περιβάλλον του νομού τους.

Τα χωροταξικά σχέδια στο επίπεδο του νομού θα πρέπει να έχουν σαν βασικό στόχο τους την ανάπτυξη του νομού μέσα από παρεμβάσεις και έργα, την όσο το δυνατόν ισότιμη ανάπτυξη και των τριών τομέων της οικονομίας, με γνώμονα πάντα την προστασία του περιβάλλοντος, και την οριοθέτηση περιοχών και προστασία του αρχαιολογικού, πολιτιστικού και φυσικού πλούτου σύμφωνα πάντα με την ιδιαίτερη φυσιογνωμία κάθε νομού.

4.2.5. Το Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα του Νομού Μαγνησίας

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, εκμεταλλευόμενη τον επιτελικό και συντονιστικό ρόλο που της παρείχε ο νόμος 2218/1994, προχώρησε στην κατάρτιση ενός Σχεδίου Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης του νομού της. Βασικός στόχος του είναι η αύξηση της απασχόλησης και η αναβάθμιση του φυσικού, πολιτιστικού και κοινωνικού περιβάλλοντος της Μαγνησίας.

Πρόκειται για ένα πρόγραμμα δράσης, με συγκεκριμένες πολιτικές, άξονες, μέτρα και δράσεις, με ιεράρχηση προτεραιοτήτων και χρονικούς ορίζοντες υλοποίησης. Οι παρεμβάσεις και οι πολιτικές για το περιβάλλον τη χωροταξία και τα έργα στο νομό είναι οι ακόλουθες:

α) Μέτρα προστασίας περιβάλλοντος

Δράση 1: Διάταγμα Πηλίου (ΖΟΕ Πηλίου-Σποράδων).

Προκειμένου να διαφυλαχθεί το οικοσύστημα και η πολιτισμική παράδοση του Πηλίου, έχουν εφαρμοσθεί ειδικοί όροι δόμησης με βάση το ΠΔ 394/80. Η Ειδική Χωροταξική Μελέτη που εκπονήθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ το 1987, ορίζει τέσσερις βασικές ζώνες προστασίας και ανάπτυξης. Η ΖΟΕ Πηλίου-Σποράδων, πέρα από τους όρους και περιορισμούς δόμησης, πρέπει σύμφωνα με το Σχέδιο δράσης να προσδιορίζει και τρόπους αξιοποίησης των αξιόλογων ανθρωπογενών και φυσικών πόρων που διαθέτει η περιοχή, πράγμα το οποίο μπορεί να γίνει με την χωροθέτηση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και με τον καθορισμό χρήσεων γης.

Δράση 2: Φυσικό Περιβάλλον-Προστασία Παγασητικού.

Η προστασία του Παγασητικού Κόλπου από κάθε είδους ρύπανση και μόλυνση αποτελεί κεντρικό στόχο όλων των προσπαθειών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας.

β) Εθνικό Κτηματολόγιο.

Το έργο ήδη έχει αρχίσει και εκτελείται τμήμα του στη Σκιάθο και την Αλλόνησο. Έχει ενταχθεί στο 2ο ΚΠΣ και η συλλογή των δεδομένων και πληροφοριών που έχουν σχέση με τη γη εισάγονται σε ηλεκτρονικό υπολογιστή.

γ) Αστικές Υποδομές.

Δράση 1: Μεγάλες αναπτυξιακές παρεμβάσεις στο Πολεοδομικό Συγκρότημα Βόλου-Νέας Ιωνίας.

Πρόκειται για έργα του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Βόλου-Ν. Ιωνίας που σχεδιάστηκαν και υλοποιούνται κυρίως από τους Δήμους Βόλου και Ν. Ιωνίας. Τα έργα αυτά είναι σημαντικά όχι μόνο για την ανάπτυξη του συγκεκριμένου συγκροτήματος αλλά και για ολόκληρο το

νομό και για αυτό αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του αναπτυξιακού σχεδιασμού του νομού.

Δράση 2: Βιολογικός Καθαρισμός Βόλου.

Δράση 3: Οργάνωση Χωματερής Πολεοδομικού Συγκροτήματος Βόλου.

Δράση 4: Διαχείριση απορριμάτων Επαρχίας Αλμυρού.

Δράση 5: Διαχείριση απορριμάτων Επαρχίας Βελεστίνου.

Δράση 6: Διαχείριση απορριμάτων περιοχής Πηλίου.

Για τις δράσεις 4, 5, 6 έχουν κατατεθεί από τον Οκτώβριο του 1995 στο ΥΠΕΧΩΔΕ ολοκληρωμένες προτάσεις προκειμένου τα έργα αυτά να ενταχθούν στα Προγράμματα του Υπουργείου.

Δράση 7: Διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων στις Βόρειες Σποράδες.

Με το έργο αυτό επιδιώκεται να αντιμετωπισθούν συνολικά τα προβλήματα επεξεργασίας και διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων στα τρία μεγάλα νησιά των Β. Σποράδων (Σκιάθο, Σκόπελο, Αλόνησο), και παράλληλα να δοθεί η δυνατότητα για την περαιτέρω τουριστική ανάπτυξη τους.

Δράση 8: Βιολογικός καθαρισμός οικισμών Παγασητικού Κόλπου.

Η σημαντικότερη πηγή μόλυνσης του θεωρείται η αποχέτευση των οικιακών και βιομηχανικών λυμάτων. Αν λάβουμε υπόψη και το γεγονός ότι ο κόλπος αυτός είναι κλειστός, η σημασία του έργου είναι μεγάλη και απαραίτητη για την περαιτέρω τουριστική ανάπτυξη των παραθαλάσσιων οικισμών του.

δ) Δίκτυα Χερσαίων Μεταφορών.

Δράση 1: Αυτοκινητόδρομος Αθήνας-Θεσσαλονίκης-Ζεύξη Μαλιακού Κόλπου.

Δράση 2: Εθνική οδός Βόλου-Λάρισας (τμήμα της οδού Βελεστίνου-Βόλου).

Δράση 3: Παράκαμψη Πολεοδομικού Συγκροτήματος Βόλου.

Στόχος του έργου είναι η αύξηση της ταχύτητας στη διακίνηση των οχημάτων, ο περιορισμός της ρύπανσης του Π.Σ. Βόλου και η κυκλοφοριακή εξυπηρέτηση των γύρω οικισμών.

Δράση 4: Οδικό δίκτυο Πηλίου.

Πρόκειται για τις οδικές συνδέσεις των Χανίων με τις κοινότητες Αγ. Λαυρεντίου, Δράκειας και Κισσού.

Δράση 5: Οδική και σιδηροδρομική σύνδεση Βόλου-Ηγουμενίτσας.

Το έργο αυτό πέρα από την εθνική σημασία του έχει και τοπική σημασία, καθώς θα συντομεύσουν οι αποστάσεις προσώπων και πραγμάτων με αποτέλεσμα την μείωση του κόστους και την ανάπτυξη τομέων της οικονομίας, όπως είναι οι εξαγωγές και ο τουρισμός.

Δράση 6: Διαπλάτυνση Σιδηροδρομικής Γραμμής Βόλου-Παλαιοφάρσων.

Δράση 7: Ανακαίνιση σιδηροδρομικής γραμμής Βόλου-Λάρισας.

Δράση 8: Πεδινή χάραξη τμήματος σιδηροδρομικής γραμμής Αθηνών-Θεσσαλονίκης.

Το έργο αυτό ανάγεται σε εθνικό επίπεδο και αφορά την παράκαμψη του ορεινού τμήματος Λιανοκλάδι-Δομοκός.

ε) Λιμενικές Υποδομές

Δράση 1: Λιμάνι Βόλου.

Στόχος του έργου είναι η εξυπηρέτηση στην μεταφορά προϊόντων και πρώτων υλών της Κεντρικής Ελλάδας, η λειτουργία του ως διαμετακομιστική πύλη προς τη Μέση Ανατολή και την Αφρική και η εξυπηρέτηση εξαγωγικών δραστηριοτήτων προς τις Παρευξείνιες χώρες.

Δράση 2: Λιμάνι Σκοπέλου.

Στόχος του έργου είναι η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους κατοίκους του νησιού και η παραπέρα τουριστική ανάπτυξη του.

Δράση 3: Ιχθυόσκαλα Βόλου.

Πρόκειται για μια σημαντική λειτουργία του λιμανιού και το έργο αποβλέπει στην αναβάθμιση της και την ανάπλαση του κεντρικού χώρου του λιμανιού.

στ) Έργα Αγροτικής Υποδομής

Δράση 1: Ταμιευτήρας Κάρλας.

Σκοπός του έργου είναι η αποκατάσταση της οικολογικής ισορροπίας της περιοχής, η προστασία του Παγασητικού Κόλπου από τις απορροές της λεκάνης απορροής της Κάρλας και η εξοικονόμηση νερών για άρδευση.

Δράση 2: Φράγμα Παναγιώτικο.

Πρόκειται για την κατασκευή γαιώδους φράγματος και δημιουργία τεχνητής λίμνης.

Το Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα του Νομού Μαγνησίας είναι ίσως η καλύτερη απόδειξη τόσο στους πολίτες του νομού όσο και στα πολιτικά πρόσωπα της κεντρικής εξουσίας, ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είναι ικανή να διαχειριστεί τα ζητήματα του νομού της και να αντιμετωπίσει τα προβλήματα του μέσα από ένα σωστό προγραμματισμό και ιεράρχηση των προτεραιοτήτων. Είναι σημαντικό το γεγονός ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, ένα χρόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της, είχε στα χέρια της ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό πρόγραμμα του νομού της, τη στιγμή που άλλες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και συγκεκριμένα η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας στη συμπλήρωση του δεύτερου χρόνου λειτουργίας της δεν έχει ακόμα ολοκληρώσει το αντίστοιχο πρόγραμμα της, το οποίο και βρίσκεται στη φάση της συλλογής στοιχείων.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, παρόλα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο θεσμός του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολο του, δεν στάθηκε σε αυτά μόνο, μοιρολατρώντας και περιμένοντας υπομονετικά την συμπλήρωση και ολοκλήρωση του πακέτου με τις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες από το κράτος. Εκμεταλλεύθηκε με τον καλύτερο τρόπο τις λιγοστές εξουσίες που της παραχωρούσε ο ιδρυτικός της νόμος 2218/1994 και προχώρησε στην κατάρτιση ενός σχεδίου ανάπτυξης για το νομό της, ένα αποφασιστικό βήμα που αποτελεί και την βασικότερη διαφορά μεταξύ των παλιών νομαρχιών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Σχεδιασμός και προγραμματισμός στο επίπεδο του νομού γίνεται για πρώτη φορά στα χρονικά του τόπου μας και είναι ένα σημαντικό βήμα για την ανάπτυξη των νομών της χώρας και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας αποτελεί ένα καλό παράδειγμα προς μίμηση για τις υπόλοιπες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που δεν έχουν μέχρι στιγμής προχωρήσει στην κατάρτιση ενός αντίστοιχου προγράμματος.

4.2.6. Συμπεράσματα

Οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν έχουν καταφέρει μέχρι στιγμής να πραγματοποιήσουν αποφασιστικές και ριζικές τομές στο παρελθόν και στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους και συγκεκριμένα στις υπηρεσίες που αντιπροσωπεύουν το ΥΠΕΧΩΔΕ στο επίπεδο του νομού, δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως. Ο λόγος είναι ότι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στερούνται εξειδικευμένου προσωπικού, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να εξοπλιστούν με ανθρώπινο δυναμικό τα νεοϊδρυόμενα τμήματα και γραφεία τους και ειδικότερα των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ, που εξετάσαμε σε αυτήν την ενότητα.

Οι οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Η κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση οργάνωσε τις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ σύμφωνα με τα δικά της κριτήρια και σύμφωνα με τις ανάγκες του νομού της. Εδώ υπάρχουν ενστάσεις από την πλευρά του ΥΠΕΧΩΔΕ το οποίο λέει ότι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις για την κατάρτιση των συγκεκριμένων οργανισμών δεν έλαβαν υπόψη τους την φυσιογνωμία και τις ιδιαιτερότητες των νομών τους, αλλά βασίστηκαν στην φαντασία των υπευθύνων για την κατάρτιση τους.

Στο μέλλον θα δημιουργηθούν προβλήματα όσον αφορά τον διαφορετικό τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, και ειδικότερα των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ. Από τη μία

πλευρά θα υπάρχουν δυσκολίες ως προς τον έλεγχο των υπηρεσιών αυτών από το ΥΠΕΧΩΔΕ, έλεγχος ο οποίος προς το παρόν δεν διεξάγεται εξαιτίας της έλλειψης των κατάλληλων προσώπων από την πλευρά του Υπουργείου. Επίσης θα είναι δύσκολο το έργο των περιφερειών για τον συντονισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που μοιράζονται μεταξύ των δεκατριών (13) περιφερειών της χώρας. Δυσκολίες θα δημιουργηθούν και σε μια ενδεχόμενη συνεργασία και ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αναγνωρίζουν το πρόβλημα που προκύπτει από τους διαφορετικούς οργανισμούς οργάνωσης και λειτουργίας τους και δηλώνουν ότι δεν είναι κάτι μόνιμο οι οργανισμοί αυτοί και ότι υπάρχουν περιθώρια αλλαγών.

Η λειτουργία και τα αποτελέσματα των εργασιών των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ δεν ήταν τα αναμενόμενα. Οι αρμόδιοι των υπηρεσιών των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αναγνωρίζουν τις αδυναμίες τους και δεν κρύβουν τα προβλήματα τους. Η νοοτροπία των υπαλλήλων και το γεγονός ότι δεν έχουν ακόμα συνηθίσει στη νέα τάξη πραγμάτων και η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, καθυστερούν τις εργασίες των υπηρεσιών και τα ζητήματα δεν κυλούν με γοργούς ρυθμούς. Ο ιδιωτικός τομέας αποτελεί λύτρωση για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, στον οποίο και διοχετεύεται ένας μεγάλος όγκος δουλειάς.

Οι αρμοδιότητες που διατηρούσαν οι διορισμένοι Νομάρχες δεν είναι και αρμοδιότητες των αιρετών Νομαρχών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Ένας αριθμός αρμοδιοτήτων που διατηρούσε ο διορισμένος Νομάρχης υπάρχουν φόβοι ότι θα κατευθυνθεί προς το επίπεδο της περιφέρειας, επίπεδο άμεσα ελεγχόμενο από το Κράτος. Σύμφωνα με το προσχέδιο νόμου του νέου οικιστικού νόμου του ΥΠΕΧΩΔΕ, περιέρχονται αρμοδιότητες στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Με απόφαση νομάρχη εγκρίνονται και αναθεωρούνται τα Σχέδια Χωρικής Οργάνωσης της Ανοικτής Πόλης, ύστερα από γνώμη του οικείου ΣΧΟΠ του νομού.

Η έγκριση και αναθεώρηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου γίνεται με απόφαση του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου μετά από γνώμη του ΣΧΟΠ του οικείου νομού, πλην των ΓΠΣ που περιλαμβάνουν δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων, των οποίων η έγκριση και αναθεώρηση γίνεται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας. Η πολεοδομική μελέτη, η εκπόνηση της οποίας γίνεται για την πολεοδόμηση και επέκταση κάθε οικισμού της περιοχής του ΣΧΟΑΠ, εγκρίνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη και ύστερα από γνώμη του ΣΧΟΠ και των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων του νομού. Η εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης πραγματοποιείται με την

πράξη εφαρμογής, η κύρωση της οποίας γίνεται και αυτή με απόφαση Νομάρχη.

Το πλέον κατάλληλο επίπεδο για χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο νομού είναι ο νομός και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Με την νέα τάξη πραγμάτων, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση απέκτησε το δικαίωμα να διαχειρίζεται τα θέματα του νομού της και είναι ο μοναδικός φορέας που μπορεί να γνωρίζει καλύτερα από τα άλλα επίπεδα διοίκησης τις δυνατότητες και τα προβλήματα του. Όπως όμως διαπιστώθηκε από την μελέτη των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας, ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν αποτελεί βασική επιδίωξη τους ούτε συμπεριλαμβάνεται στα μελλοντικά σχέδια τους. Παρόλα αυτά, η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που αφορούν τον χωροταξικό σχεδιασμό θα πρέπει να συνοδευτεί από τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, την τεχνική υποδομή και το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, προκειμένου να είναι δυνατή η υλοποίησή του.

5. ANTI ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένας θεσμός ημιτελής και με πολλά προβλήματα και δεν μπορούμε να πούμε ότι έχει πραγματοποιηθεί η τομή με το παρελθόν και το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης. Ωστόσο ήταν σημαντικές οι αλλαγές που επέφερε σε σχέση με το παρελθόν ο θεσμός αυτός. Το αιρετό σώμα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και η κοινωνική παρέμβαση τους στα ζητήματα του νομού τους αποτελεί μια σημαντική διαφορά. Η πολιτική αλλαγή όμως που δημιούργησε ο νέος θεσμός δεν συνοδεύτηκε και από διοικητική μεταρρύθμιση. Με άλλα λόγια, στις νεοσύστατες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διατηρήθηκε η διοικητική οργάνωση των πρώην νομαρχιών και συγκεκριμένα το υπαλληλικό προσωπικό των τελευταίων.

Το ζήτημα με τις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες δεν έχει διευθετηθεί και η οικονομική αυτοτέλεια που συνεπάγεται την διοικητική αυτοτέλεια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις εξαρτώνται οικονομικά από το Κράτος και δεν είναι σε θέση προς το παρόν να ρυθμίσουν πλήρως τα προβλήματα των νομών τους αλλά και τα εσωτερικά τους προβλήματα και ιδιαίτερα το πρόβλημα της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού, εξαιτίας της οικονομικής αδυναμίας τους.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ξεκίνησε τη λειτουργία της με πολλά προβλήματα και ελλείψεις. Το σημαντικότερο πρόβλημα της στην αρχή ήταν η συνύπαρξη στο επίπεδο του νομού του αιρετού Νομάρχη και του διορισμένου από την κυβέρνηση Περιφερειακού Διευθυντή. Οι αιρετοί Νομάρχες στην αρχή δεν είχαν το δικαίωμα άσκησης των αρμοδιοτήτων που τους είχε παραχωρήσει ο ιδρυτικός νόμος της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, ο 2218/1994, καθώς δεν είχαν ολοκληρωθεί οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Τις αρμοδιότητες τους ασκούσαν οι Περιφερειακοί Διευθυντές, με αποτέλεσμα να υπάρχει ένα φορτισμένο κλίμα στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ένταση στις σχέσεις μεταξύ των αιρετών και των διορισμένων προσώπων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Η λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ουσιαστικά ξεκίνησε από τη στιγμή που δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας τους. Τα προβλήματα ξεκίνησαν από τη στιγμή που η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση συνειδητοποιεί το σημαντικό ρόλο της στη διαχείριση και αντιμετώπιση των προβλημάτων του νομού και την αδυναμία της να ανταπεξέλθει πλήρως στα καθήκοντα της, εξαιτίας των ελλείψεων που σημειώθηκαν και που αναφέρθηκαν σε προηγούμενη παράγραφο.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν φαίνεται προς το παρόν να έχει κληρονομήσει τα προβλήματα του παρελθόντος και του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης. Παλιότερα η νομαρχία αντιμετώπιζε προβλήματα ενότητας και οριζόντιας επικοινωνίας μεταξύ των νομαρχιακών υπηρεσιών της και πρόβλημα κατακερματισμού ομοειδών αρμοδιοτήτων σε διαφορετικές υπηρεσίες. Σήμερα η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει να αντιμετωπίσει οικονομικής φύσεως προβλήματα, λειτουργικά προβλήματα εξαιτίας της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού και το πρόβλημα που έχει δημιουργηθεί εξαιτίας της καθυστέρησης που παρατηρείται στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα αρμόδια Υπουργεία στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κοινό σημείο αναφοράς των πρώην νομαρχιών και των σύγχρονων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αποτελεί το προσωπικό των πρώην νομαρχιών το οποίο μεταφέρθηκε και εργάζεται ως αποσπασμένο προσωπικό στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Αποτελεί τον μοναδικό φορέα μετάδοσης της παλιάς νοοτροπίας και του τρόπου εργασίας των πρώην νομαρχιών στις σύγχρονες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Μάλιστα τα πρώτα προβλήματα άρχισαν να δημιουργούνται, καθώς οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν τον πολίτη πίσω από το απρόσωπο του κεντρικού κράτους και να εργάζονται με τους ρυθμούς των παλιών νομαρχιών.

Τα αιρετά πρόσωπα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έχουν πλήρη γνώση της κατάστασης αυτής και προσπαθούν να περάσουν και να μεταδώσουν στους υπαλλήλους τον νέο τρόπο σκέψης και αντιμετώπισης των θεμάτων που απασχολούν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και κυρίως να κατανοήσουν οι υπάλληλοι ότι πλέον εργάζονται σε ένα ενιαίο οργανισμό και η συνεργασία τους με άλλες νομαρχιακές υπηρεσίες κρίνεται αναγκαία για την ομαλή και επιτυχημένη λειτουργία του νέου θεσμού.

Καθεμιά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει τη δική της προσωπικότητα και φυσιογνωμία η οποία συμπίπτει με την φυσιογνωμία και την ιδιαιτερότητα του νομού της. Ιδρύθηκε με σκοπό να διαχειριστεί τα θέματα του νομού της, την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη του. Δεν μπορούμε να πούμε όμως ότι το σύνολο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έχει κατανοήσει πλήρως το ρόλο του.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κορινθίας και Μαγνησίας, των οποίων η οργάνωση και λειτουργία αποτέλεσε αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας, έχουν τη δική τους προσωπικότητα και τον δικό τους τρόπο με τον οποίον αντιλαμβάνονται και κατανοούν κάποια πράγματα. Σημαντικό ρόλο στην προσωπικότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων διαδραματίζουν και τα αιρετά πρόσωπα της πέρα από την ιδιαίτερη φυσιογνωμία του κάθε νομού. Η δραστηριότητα των αιρετών προσώπων,

ο τρόπος που αντιλαμβάνονται και αντιδρούν σε θέματα που αφορούν το θεσμό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, παίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του προφίλ των σύγχρονων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Αυτό που παρατηρήθηκε και που έχει σχέση με τον διαφορετικό τρόπο αντίληψης των αιρετών προσώπων, είναι ότι το αιρετό πρόσωπο που εκπροσώπησε μία εκ των δύο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, και που προερχόταν από διαφορετική κομματική παράταξη από εκείνη που βρίσκεται αυτή τη στιγμή στην εξουσία, άσκησε σκληρή κριτική στην Κυβέρνηση αλλά εμφάνισε και έντονη δραστηριοποίηση και συγκεκριμένες θέσεις και απόψεις για θέματα που αφορούν γενικά το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αντίθετα το αιρετό πρόσωπο που προερχόταν από την ίδια κομματική παράταξη με εκείνη που βρίσκεται στην εξουσία στις μέρες μας, παρουσίασε μια καρτερικότητα και μια υπομονή για τη διευθέτηση των καίριων ζητημάτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αλλά και μια προσπάθεια παρουσίασης μιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης χωρίς ουσιαστικά και άλυτα προβλήματα, προβλήματα που με τον καιρό θα λυθούν, αρκεί να υπάρχει υπομονή από την πλευρά των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση που εκπροσωπούσε το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν έχει να παρουσιάσει μέχρι στιγμής σημαντικό έργο στο νομό της, ενώ αντίθετα η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που εκπροσωπήθηκε από το αιρετό πρόσωπο της διαφορετικής κομματικής παράταξης, έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στα όρια του νομού της.

Στο νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ δεν κατάφεραν να πραγματοποιήσουν μεγάλες αναπτυξιακές παρεμβάσεις στο επίπεδο του νομού. Μάλιστα, δεν κατάφεραν να ανταπεξέλθουν πλήρως και στις βασικές αρμοδιότητες τους, στον έλεγχο δηλαδή των οικοδομικών εργασιών, των τεχνικών έργων και των αυθαίρετων κατασκευών. Είχαν παρατηρηθεί φαινόμενα της τυπικής εφαρμογής μιας αρμοδιότητας, η έλλειψη μελετών και ο ανεπαρκής έλεγχος της κατασκευής των έργων. Η κακή εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών αυτών, η έλλειψη όχι μόνο ποσότητας αλλά και ποιότητας προσωπικού και η δεκτικότητα των υπηρεσιών αυτών σε πιέσεις μεμονωμένων ατόμων ή κοινωνικών ομάδων, είχαν σαν αποτέλεσμα την άτακτη και χωρίς συγκεκριμένο σχεδιασμό προσπάθεια ανάπτυξης του νομού, ακολουθούμενη από όλες τις οικονομικές και περιβαλλοντικές συνέπειες που συνεπάγεται μια τέτοια πολιτική ανάπτυξης.

Οι γενικότερες συνθήκες και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο σύνολο του, έχουν επιπτώσεις και στο σύνολο των υπηρεσιών που συγκροτούν τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και ειδικότερα στις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ, που

αποτελέσαν αντικείμενο μελέτης στην εργασία αυτή. Ο τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών αυτών, όπως παρουσιάζεται στους εσωτερικούς οργανισμούς οργάνωσης και λειτουργίας τους των δύο εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως. Η έλλειψη προσωπικού και ιδιαίτερα εξειδικευμένου προσωπικού για τη στελέχωση των νεοϊδρυθέντων τμημάτων και γραφείων σε συνδυασμό με την έλλειψη της οικονομικής αυτοδυναμίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, έχουν σαν αποτέλεσμα την μη εφαρμογή των οργανισμών αυτών.

Τα αποτελέσματα των εργασιών των υπηρεσιών αυτών, δεν ήταν τα αναμενόμενα. Από τη μία η έλλειψη προσωπικού και από την άλλη η αναχρονιστική νοοτροπία των υπαλλήλων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, δεν επιτρέπει την γρήγορη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών. Αξίζει να σημειωθεί όμως η ευαισθησία που δείχνουν οι υπηρεσίες αυτές στην προστασία του περιβάλλοντος. Με δυσκολία και ύστερα από πολύ σκέψη παραχωρούνται άδειες λειτουργίας σε επιχειρήσεις, ενώ παράλληλα παρατηρείται και κλείσιμο των επιχειρήσεων εκείνων που δεν τηρούν τους κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος.

Ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στο επίπεδο του νομού δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί προς το παρόν και αυτό γιατί η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, κάτι που έχει θιχτεί επανειλημμένως σε αυτή τη μελέτη, στερείται από εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνική υποδομή. Εργαλεία πολύ σημαντικά όχι μόνο για την υλοποίηση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού αλλά και για την επιτυχημένη εφαρμογή του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επίσης, ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί στις μέρες μας καθώς οι εξεταζόμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν φαίνεται να έχουν κατανοήσει την έννοια και τον σκοπό αυτού. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κορινθίας, σύμφωνα με τον εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας της, έχει ιδρύσει Τμήμα Χωροταξίας, του οποίου οι αρμοδιότητες είναι πολεοδομικού και όχι χωροταξικού χαρακτήρα. Δεν έχει προβλεφθεί από τους εσωτερικούς οργανισμούς των εξεταζόμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων τμήμα ή γραφείο που να είναι υπεύθυνο για τον χωροταξικό σχεδιασμό, στο επίπεδο του νομού. Επομένως, από τη στιγμή που η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν έχει κατανοήσει την αναγκαιότητα αλλά και τους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να αναλάβει προς το παρόν υπεύθυνα τη διαχείριση του.

Ο διαφορετικός τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ στο σύνολο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας, προβλέπεται ότι

θα δημιουργήσει προβλήματα σε μια ενδεχόμενη συνεργασία των υπηρεσιών αυτών μεταξύ διαφορετικών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, στο συντονισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των συγκεκριμένων υπηρεσιών από το περιφερειακό επίπεδο αλλά και σε μια ενδεχόμενη επικοινωνία ή έλεγχο του ΥΠΕΧΩΔΕ στις υπηρεσίες του, που λειτουργούν στους κόλπους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ζητάει από την κεντρική εξουσία, την επαναφορά των αρμοδιοτήτων που της αφαιρέθηκαν με μια σειρά διαταγμάτων και από την πλευρά του το Κράτος, παρουσιάζεται ιδιαίτερα επιφυλακτικό και σκεπτικό για την μεταβίβαση τους ή όχι. Στην πραγματικότητα, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ζητούν την ολοκλήρωση της μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων, ενώ παράλληλα παρουσιάζουν αδυναμίες και προβλήματα στην εφαρμογή των ήδη παραχωρούμενων. Ο όγκος δουλειάς είναι μεγάλος για τις υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ και το προσωπικό λιγοστό και ανειδίκευτο.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας, βρίσκει προς το παρόν λύση στα λειτουργικά προβλήματα των συγκεκριμένων υπηρεσιών της, στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται για μια πρόσκαιρη λύση, ιδιαίτερα δαπανηρή. Ίσως είναι καιρός να εκσυγχρονιστεί οργανωτικά το κράτος και μετέπειτα να βοηθήσει στη στήριξη και οργάνωση των κατά τόπους νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, ούτως ώστε οι τελευταίες να αποκτήσουν εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, και ο ιδιωτικός τομέας να μην είναι αναγκαίος και πρωταρχικής σημασίας για την ομαλή λειτουργία του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, και οι δαπάνες για τον ιδιωτικό τομέα να γίνουν δαπάνες για τους μισθούς των νεοδιοριζόμενων υπαλλήλων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Από τη στιγμή που θα σημειωθεί πλήρης αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων από το κεντρικό κράτος προς το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, τότε μόνο θα μιλάμε για ουσιαστική αποκέντρωση της κρατικής εξουσίας και ουσιαστική λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Αυτή τη στιγμή δεν μπορούμε να πούμε ότι ο θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει επιτύχει, καθώς όπως έχουμε επισημάνει και προγουμένως, παρουσιάζονται σημαντικές ελλείψεις στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και κυρίως η οικονομική αυτοτέλεια τους που συνεπάγεται την διοικητική αυτοτέλεια τους και την πλήρη απεξάρτηση τους από την κεντρική εξουσία, δεν έχει πραγματοποιηθεί.

Είναι ανάγκη επομένως, η κρατική εξουσία να προβεί στην ολοκλήρωση του πακέτου των αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων προς τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και φυσικά και των αντίστοιχων πόρων και πιο συγκεκριμένα, των οικονομικών πόρων, της υλικοτεχνικής υποδομής και του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού. Από τη στιγμή

που η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποκτήσει και αυτά τα σημαντικά εφόδια, πέρα από εκείνα που της παραχώρησε ο νόμος 2218/1994, θα μπορούμε να μιλάμε για δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και για την πραγματική και ουσιαστική λειτουργία αυτής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγελίδης, Μ.** (1991): «Χωροταξικός Σχεδιασμός: Μαθήματα θεωρίας - Η ελληνική εμπειρία». Αθήνα: Συμμετρία.
- Αποστολάκος, Γ.** (1996): «Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης». Εισήγηση στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ. Αλεξανδρούπολη 5 και 6 Απριλίου.
- Βαρελίδης, Ν. και Σωτηρόπουλος, Δ.Α.** (1994): «Μελέτη οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας». Δημοσίευτη μελέτη. Αθήνα: Κέντρο Αναπτυξιακών Μελετών. Μάρτιος.
- Βουλή των Ελλήνων:** «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια». Εισηγητική Έκθεση του Ν. 2218/1994 από τον Υπουργό Εσωτερικών Α. Τσοχατζόπουλου προς τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας.
- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.)** (1992): «Βασική έρευνα αναγκών Νομαρχιακού Προγραμματισμού». Εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ (Τομέας Οργάνωσης και Διοίκησης ΟΤΑ) κατ' ανάθεση της ΚΕΔΚΕ. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Επιστημονική Επιτροπή Αρθρου 6 παρ. 16 Ν. 2240/1994** (1995): «Πρότυπο Οργανισμών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης». Αθήνα. Μάρτιος.
- Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος** (1996α): *Απόφαση 1ου τακτικού συνεδρίου ΕΝΑΕ*. Αλεξανδρούπολη 5 και 6 Απριλίου.
- Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος** (1996β): *Ομιλία του προέδρου στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ*. Αλεξανδρούπολη, 5 και 6 Απριλίου.
- Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος** (1996γ): *Ομιλία του πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ*. Αλεξανδρούπολη, 5 και 6 Απριλίου.
- Ευσταθιάδης, Δ., Κανελλοπούλου, Α. και Καραόγλου, Θ.** (1996): «Για τα οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης». Εισήγηση

- στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ. Αλεξανδρούπολη 5 και 6 Απριλίου.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1977): Αριθμός Φύλλου 305. Προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμ. 910: «Περί Οργανισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων». Αθήνα. Οκτώβριος.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1994): Αριθμός Φύλλου 90. Νόμος υπ' αριθ. 2218: «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις». Αθήνα. Ιούνιος.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1994): Αριθμός Φύλλου 153. Νόμος υπ' αριθ. 2240: «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις». Αθήνα. Σεπτέμβριος.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1995): Αριθμός Φύλλου 391. *Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας*. Υπουργικές Αποφάσεις και Εγκρίσεις. Αθήνα. Μάιος.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1995): Αριθμός Φύλλου 396. *Οργανισμός Οργάνωσης και Λειτουργίας των Υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κορινθίας*. Υπουργικές Αποφάσεις και Εγκρίσεις. Αθήνα. Μάιος.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως** (1996): Αριθμός Φύλλου 90. Νόμος υπ' αριθ. 2399: «Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις». Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Μάιος.
- Ιατρού, Σ.** (1995): «Και ...σήμερα εμπειρίες από τη λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης». Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση. Δίμηνη Επιθεώρηση (Σεπτέμβριος-Οκτώβριος), τεύχος 4-5 (99-100). Αθήνα.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών** (1991): «Δημόσια Διοίκηση». Εκθέσεις 19, για το Πρόγραμμα 1988-1992. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Λιβεράκος, Π.** (1995): «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά». (Οκτώβριος 1994-Οκτώβριος 1995.) Αθήνα: Εταιρεία Κοινωνικών και Οικονομικών Μελετών. Οκτώβριος.
- Λουκάκης, Π.Κ.** (1994): «Ζητήματα σχετικά με τα χωρικά επίπεδα εφαρμογής του Χωροταξικού Προγραμματισμού και Σχεδιασμού στην Ελλάδα». Τεύχος 8. Αθήνα: ΤΟΠΟΣ, επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών.
- Ματθαίου, Π.Ι.** (1995): «Το νέο θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μια κριτική θεώρηση». Τεύχος 9. Αθήνα: ΤΟΠΟΣ, επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών.
- Μπαμπάς, Σ.** (1995): «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Η πρόκληση».

- Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση. Δίμηνη Επιθεώρηση (Απρίλιος- Ιούνιος), τεύχος 1-2 (96-97). Αθήνα.
- Μπεριάτος, Η.** (1995): «Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός και η Διαχείριση του: το πρόβλημα των διοικητικών και οργανωτικών δομών». Εισήγηση στο Επιστημονικό Συνέδριο με θέμα "Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης". Τόμος II, Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, ΤΟΠΟΣ. Δεκέμβριος.
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας** (1995): «Σχέδιο Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης Νομού Μαγνησίας». Βόλος: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας. Δεκέμβριος.
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους** (1995): Αριθμός γνωμοδότησης 332/95. Ερωτάται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, εάν η παροχή οδηγιών και διευκρινίσεων και ο έλεγχος των πράξεων των πολεοδομικών υπηρεσιών από τις Κεντρικές Υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ έχουν αποδέκτες όλες τις υπηρεσίες, είτε αυτές ανήκουν οργανικά στο ΥΠΕΧΩΔΕ είτε όχι. Αθήνα. Μάϊος.
- Παπαδόπουλος, Κ.** (1996): «Οργάνωση Υπηρεσιών για θέματα προσωπικού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων». Εισήγηση στο 1ο τακτικό συνέδριο της ΕΝΑΕ. Αλεξανδρούπολη 5 και 6 Απριλίου.
- Παππάς, Ε.** (1995): «Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση». Εισήγηση στο Επιστημονικό Συνέδριο με θέμα "Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης". Τόμος II, Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, ΤΟΠΟΣ. Δεκέμβριος.
- Σπανού, Κ.** (1995): «Δημόσια Διοίκηση και Περιβάλλον: Η ελληνική εμπειρία», στο Μ.Σ. Σκούρτης και Κ.Μ. Σοφούλης «Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα», σελίδες 115-175. Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Συμβούλιο της Επικρατείας** (1996): Πρακτικά συνεδρίασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, της 5ης Ιανουαρίου 1996 και του Τμήματος Ε' για την επεξεργασία σχεδίου που αναφερόταν στην έγκριση πολεοδομικής μελέτης του Δήμου Αμαρουσίου και τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου. Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Τσέκος, Θ.** (1995): «Το ανθρώπινο δυναμικό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης: Δομολειτουργικές προϋποθέσεις μιας αναγκαίας οργανωτικής συμμαχίας». Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση.

- Δίμηνη Επιθεώρηση (Απρίλιος-Ιούνιος), τεύχος 1-2 (96-97).
Αθήνα.
- ΥΠΕΧΩΔΕ** (1995): «Νέος οικιστικός νόμος για τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας». Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- ΥΠΕΧΩΔΕ** (1995): *Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση σε αντικείμενα του ΥΠΕΧΩΔΕ, πλην Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων*. Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Φλογαΐτης, Σ.Ι.** (1987): «Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα». Αθήνα-Κομοτηνή: Αφοι Σάκκουλα.
- Χάγιος, Α.** (1995): «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Ζητήματα κοινωνικού προγραμματισμού και οργανωτικής ανάπτυξης». Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση. Δίμηνη Επιθεώρηση (Απρίλιος-Ιούνιος), τεύχος 1-2 (96-97). Αθήνα.
- Χριστοφιλοπούλου, Π.** (1996): «Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα». Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης. Αθήνα: Θεμέλιο. Μάρτιος.
- Χριστοφιλόπουλος, Δ.** (1988): «Το νέο θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού». Αθήνα: Αφοι Σάκκουλα.
- Ψυχοπαίδης, Κ. και Γετίμης, Π.** (1989): «Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων». Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

1. Ποια πρέπει να είναι η σχέση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια;
2. Πως κρίνετε, από τη σκοπιά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, την προσπάθεια ισχυροποίησης και ανασύστασης της Περιφέρειας;
3. Θα μπορούσατε να διακρίνετε τους τρεις σημαντικότερους τομείς δραστηριότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
4. Διαβλέπετε κάποια ενδογενή προσπάθεια περιθωριοποίησης του ρόλου των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Νομάρχης, Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομαρχιακές Επιτροπές) και αν ναι από ποιον;
5. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, από τα αρμόδια κατά περίπτωση Υπουργεία έχει αρχίσει ή έχει ολοκληρωθεί; Στην περίπτωση που καθυστερεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που οφείλεται αυτή κατά την κρίση σας;
6. Είναι αναγκαία η ανάκτηση των αρμοδιοτήτων που αφαιρέθηκαν με μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση; Παράλληλα, η απόκτηση νέων αρμοδιοτήτων κρίνετε ότι είναι απαραίτητη για την καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
7. Ποια είναι η σημερινή κατάσταση των οικονομικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης; Μπορούμε να μιλάμε για οικονομική αυτοτέλεια των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων;
8. Υπάρχει κάποιο πρόβλημα όσον αφορά το αποσπασμένο προσωπικό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και αν ναι ποιες οι προτάσεις επίλυσης του;
9. Ποιο το σκεπτικό και με βάση ποιων κριτηρίων καταρτίστηκαν οι εσωτερικοί οργανισμοί οργάνωσης και λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων;
10. Ποια τα 3 (τρία) σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετώπισε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από τη στιγμή λειτουργίας της και ποιες οι λύσεις που υιοθετήθηκαν ή πρέπει να υιοθετηθούν για την αντιμετώπιση τους;
11. Εντοπίζετε εσείς κάποια άλλα προβλήματα λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
12. Τι άλλαξε στη δομή και τον τρόπο διεκπεραίωσης των εργασιών των νομαρχιακών υπηρεσιών με τη λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
13. Πως θα περιγράφατε με λίγα λόγια τη σημερινή λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;

14. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί προϊόν πολυάριθμων και αποτυχημένων προσπαθειών του παρελθόντος. Ποιοι κατά τη γνώμη σας οι λόγοι ίδρυσης και λειτουργίας της στις μέρες μας;
15. Σε σύγκριση με το παρελθόν και το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης ποια τα μειονεκτήματα και ποια τα πλεονεκτήματα του νέου θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
16. Κατά τη γνώμη σας έχει επιτύχει η εφαρμογή του νέου θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;

* Οι παρακάτω ερωτήσεις απαντήθηκαν μόνο από τους αρμόδιους των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Κορινθίας και Μαγνησίας.

1. Πως κρίνετε την σημερινή λειτουργία των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
2. Ποιες οι αλλαγές στον τρόπο διεκπεραίωσης των εργασιών των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ με την λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;
3. Σε ποια σημεία διαφέρει η σημερινή λειτουργία των υπηρεσιών ΠΕΧΩΔΕ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με εκείνη των προηγούμενων ετών και με τη λειτουργία της νομαρχιακής διοίκησης; Η σημερινή τους λειτουργία μπορεί να χαρακτηριστεί καλύτερη και αποδοτικότερη σε σχέση με εκείνη του παρελθόντος;
4. Έχει ξεκινήσει ή ολοκληρωθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων από το ΥΠΕΧΩΔΕ προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση; Αν ναι, ποιες οι αρμοδιότητες που έχουν παραχωρηθεί;
5. Βάσει του Ν. 2218/94, άρθρο 3, § 1, όλες οι αρμοδιότητες των διορισμένων νομαρχών (πλην κάποιων εξαιρέσεων) περιέρχονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Σε ποιο ποσοστό θα μπορούσαμε να πούμε ότι έχει εφαρμοστεί η συγκεκριμένη ρύθμιση όσον αφορά τις αρμοδιότητες που έπρεπε να παραχωρηθούν από το ΥΠΕΧΩΔΕ;
6. Σύμφωνα με τον εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ποιο ήταν το σκεπτικό για την οργάνωση του τομέα Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών κατ' αυτό τον τρόπο;
7. Ποια η γνώμη σας για το σχέδιο του νέου οικιστικού νόμου και τις αρμοδιότητες που παραχωρούνται στο επίπεδο του νομού;
8. Ποια τα 3 (τρία) σημαντικότερα προβλήματα του παρόντος που έχουν να αντιμετωπίσουν οι υπηρεσίες ΠΕΧΩΔΕ στο επίπεδο του νομού; Έχουν διαφοροποιηθεί τα προβλήματα του παρόντος σε σχέση με εκείνα του παρελθόντος και αν ναι που οφείλεται αυτό;

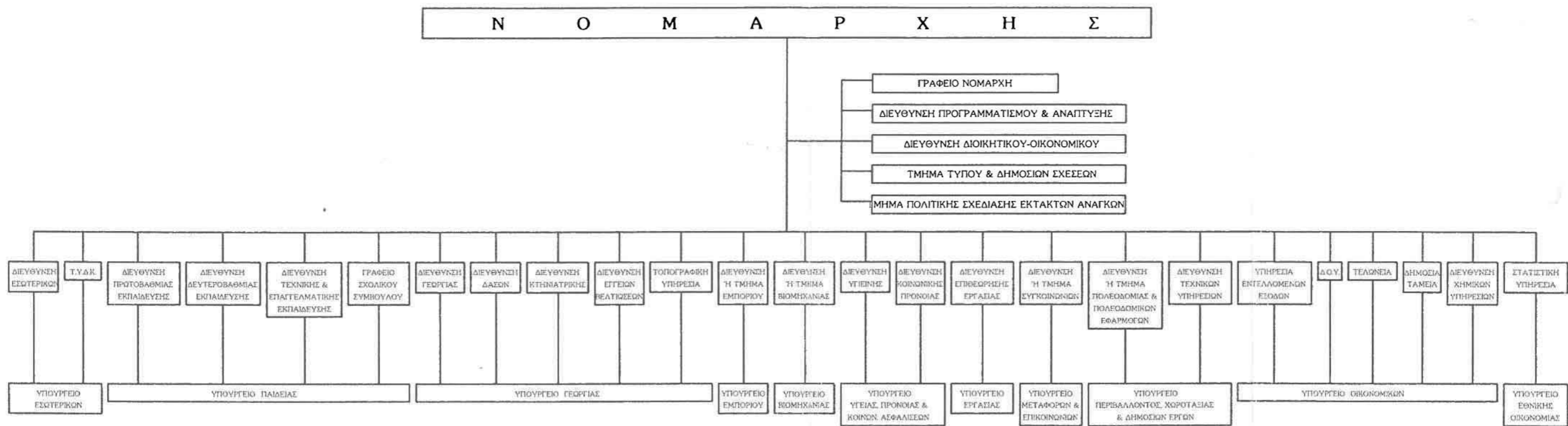
Αρμοδιότητες που αφαιρέθηκαν από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά τη ψήφιση του νόμου 2218/1994.

1. Με το νόμο 2240/1994, θεσμοθετήθηκε η Περιφερειακή Διοίκηση και ο Περιφερειακός Διευθυντής και αφαιρέθηκαν οι Δασικές Υπηρεσίες. Υποστηρίζεται ότι δημιουργήθηκε με τον τρόπο αυτό μία θεσμική οντότητα, γύρω από την οποία επιχειρήθηκε να οικοδομηθεί εκ νέου η Κρατική Νομαρχία και σε βάρος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.
2. Με το νόμο 2242/1994, καταργήθηκε η αρμοδιότητα των Νομαρχών για τον καθορισμό των ορίων και των όρων δόμησης καθώς και την έγκριση και τροποποίηση σχεδίων πόλεων και πολεοδομικών μελετών του άρθρου 2 του ΠΔ της 24.4.1985.
3. Με το νόμο 2307/1995, αφαιρέθηκε από τις κατά το άρθρο 8 του νόμου 1648/1986 Νομαρχιακές Επιτροπές, η τοποθέτηση και διάθεση προσώπων που προστατεύονται από τις διατάξεις του.
4. Με το νόμο 2325/1995, έπαυσαν να αποτελούν Υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τα Κέντρα Ελέγχου Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Λιπασμάτων, τα Αμπελουργικά Φυτώρια και οι Δενδροκομικοί Σταθμοί. Επίσης αφαιρέθηκε από το Νομάρχη η αρμοδιότητα να χορηγεί άδειες εμπορίας Πολλαπλασιαστικού Υλικού.
5. Με το νόμο 2344/1995, ερμηνεύθηκε «αυθεντικώς» το άρθρο 39, § 2 του νόμου 2218/1994, ώστε να αποκλεισθεί η υπεισέλευση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στα εισπρακτικά δικαιώματα του Δημοσίου που προήλθαν από την άσκηση των ίδιων αρμοδιοτήτων των καταργούμενων Κρατικών Υπηρεσιών.
6. Με το άρθρο 20 § 2 του νόμου 2344/1995, περιορίστηκαν τα έξοδα παράστασης των Προέδρων των Νομαρχιακών Επιτροπών που είναι Δημόσιοι Υπάλληλοι, στο 16% αντί του 50% για τους λοιπούς, των εξόδων παράστασης του Νομάρχη. Η δυσμενής αυτή μεταχείριση επιφυλάσσεται μόνο για τους Προέδρους των Νομαρχιακών Επιτροπών ενώ δεν ισχύει για τους αντίστοιχους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
7. Με τα ΠΔ 398/1995 και 399/1995, καταλύεται κατά τρόπο αντισυνταγματικό, η διοικητική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με τον ορισμό των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από τον Υπουργό Παιδείας, μετά από κρίση Κεντρικών Συμβουλίων.

8. Σε πρόσφατο νόμο του Υπουργείου Οικονομικών, υπάρχει διάταξη που αναθέτει τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων των ΝΠΔΔ στους Περιφερειακούς Διευθυντές, σε αντίθεση με τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο έκρινε ότι κατά το Σύνταγμα η αντίστοιχη αρμοδιότητα ανήκει στους Νομάρχες.

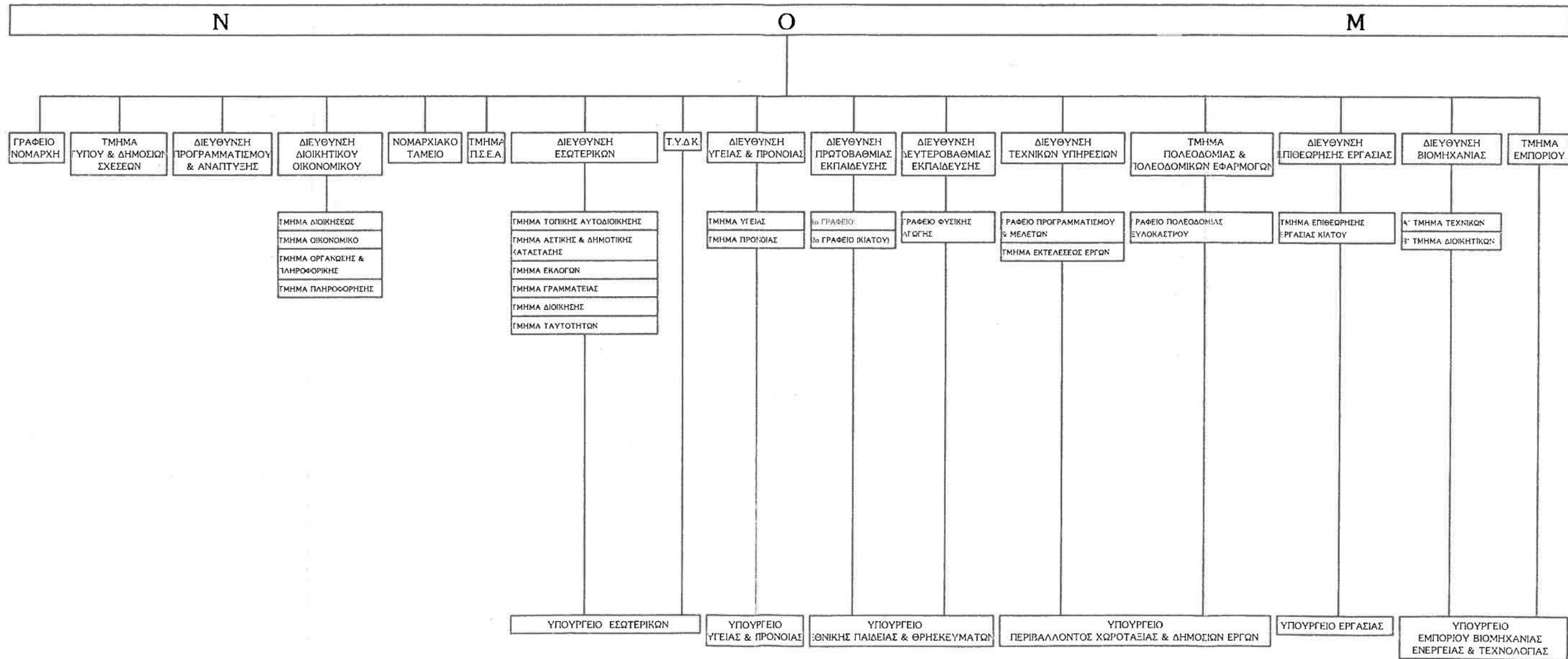
ΠΗΓΗ: Γ. Αποστολάκος, 1996.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 : Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ



ΠΗΓΗ: ΓΕΤΑΑ, 1992 και ΚΕΠΕ, ΕΚΘΕΣΕΙΣ 19, 1991.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 : ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ

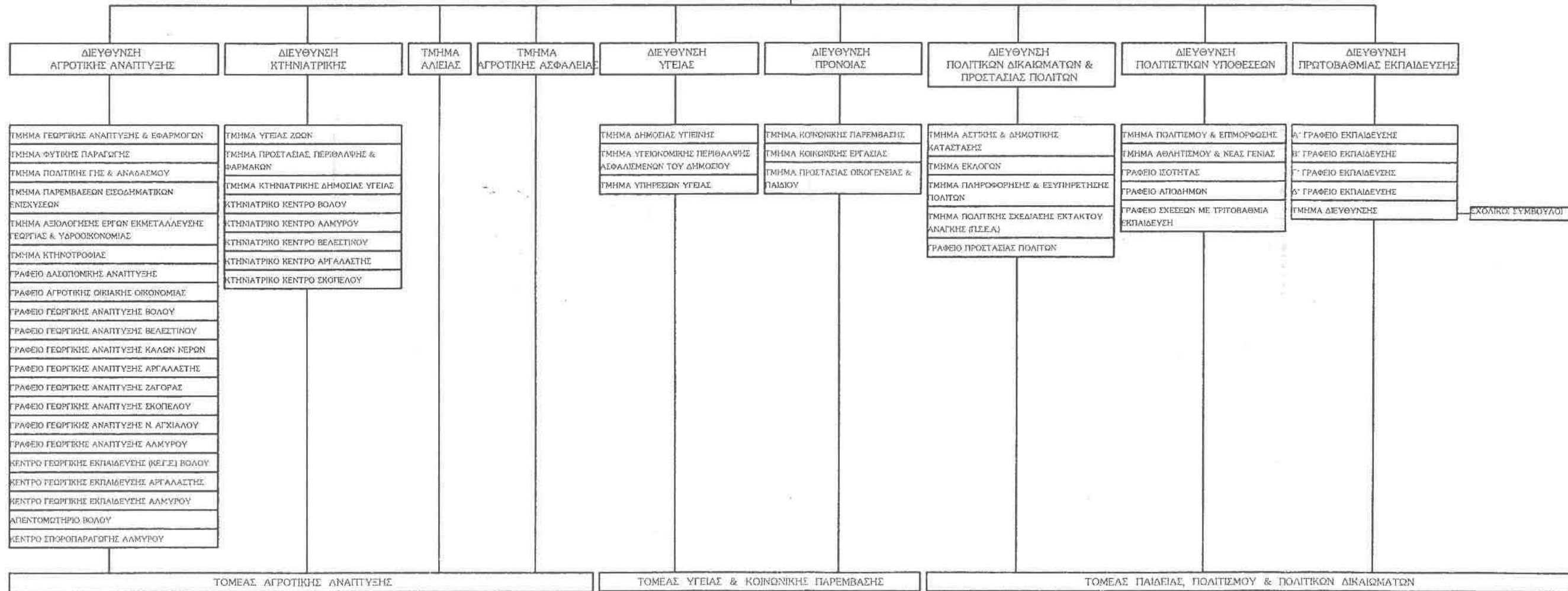


ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ

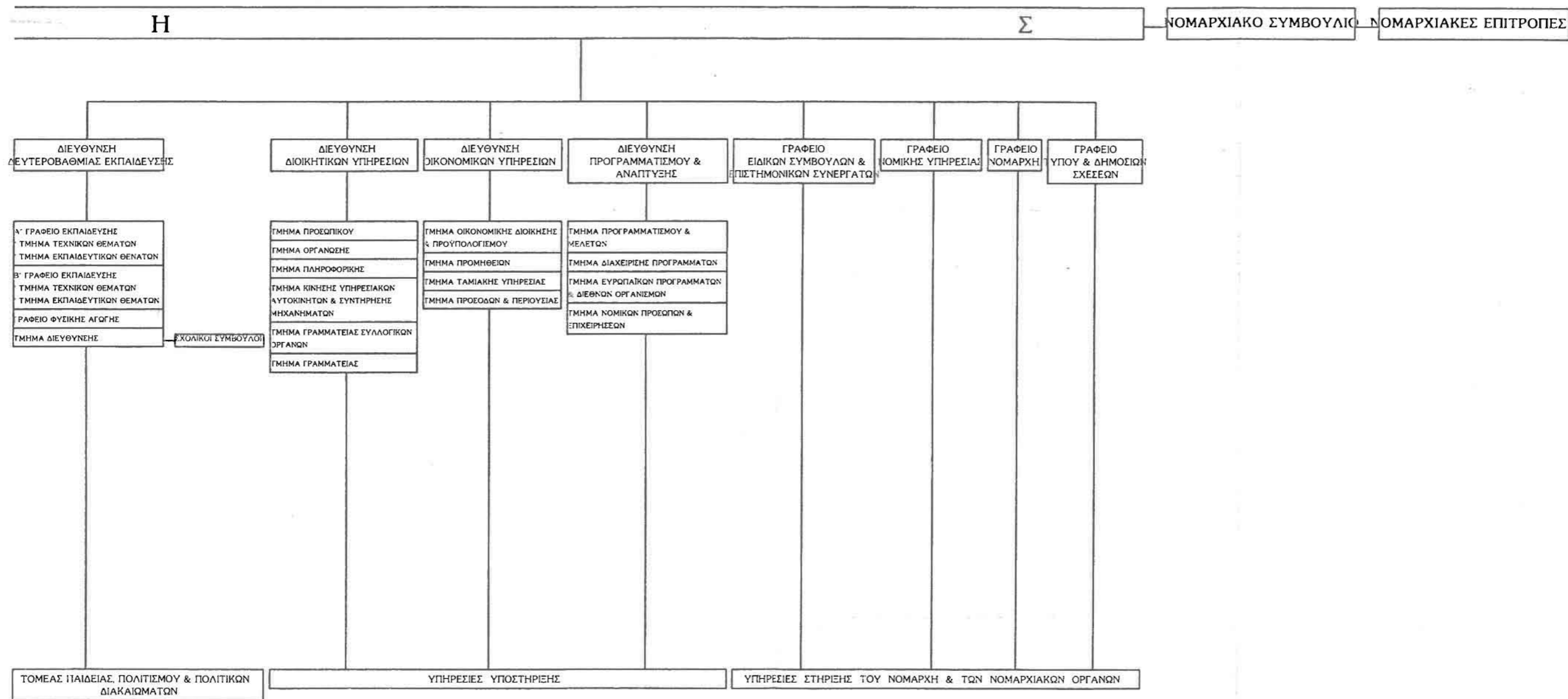
A

P

X

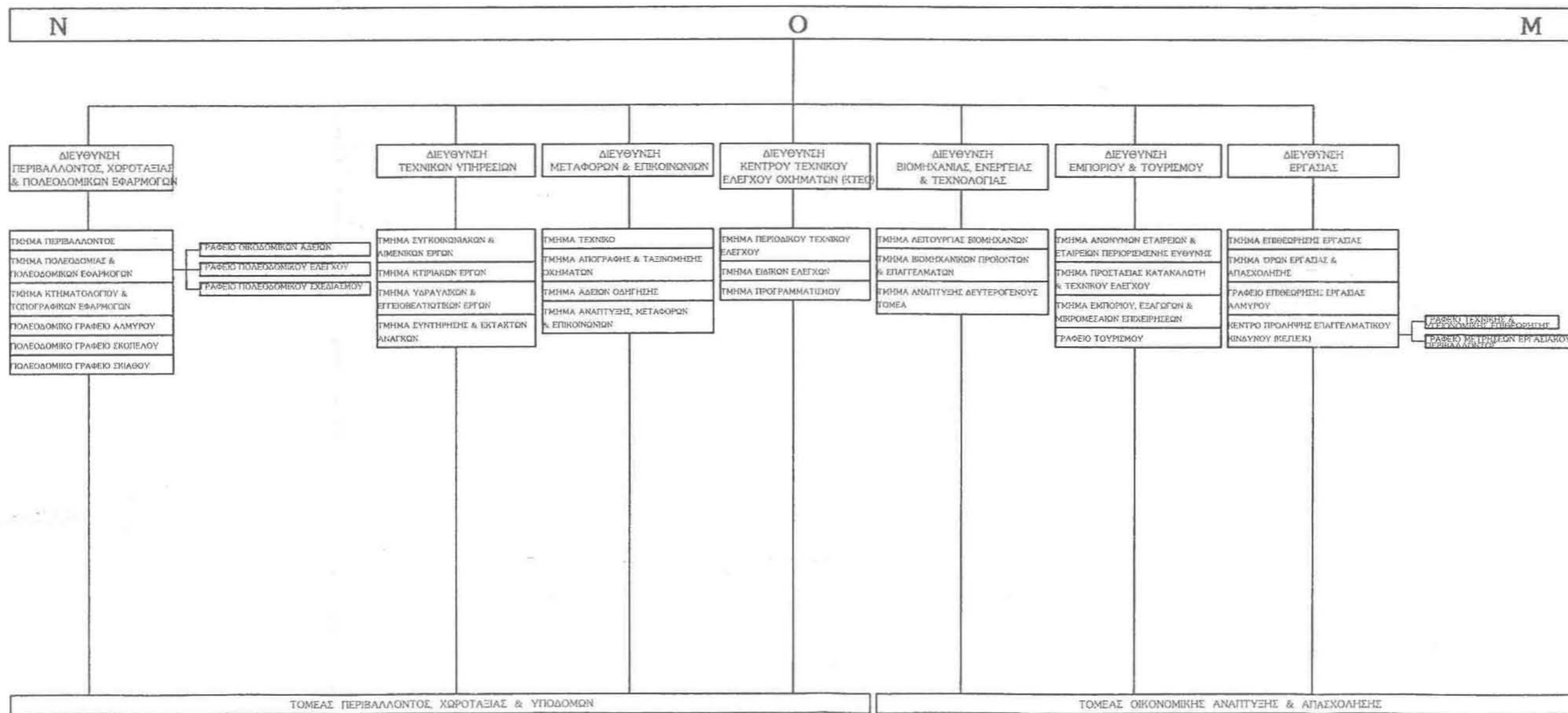


ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ

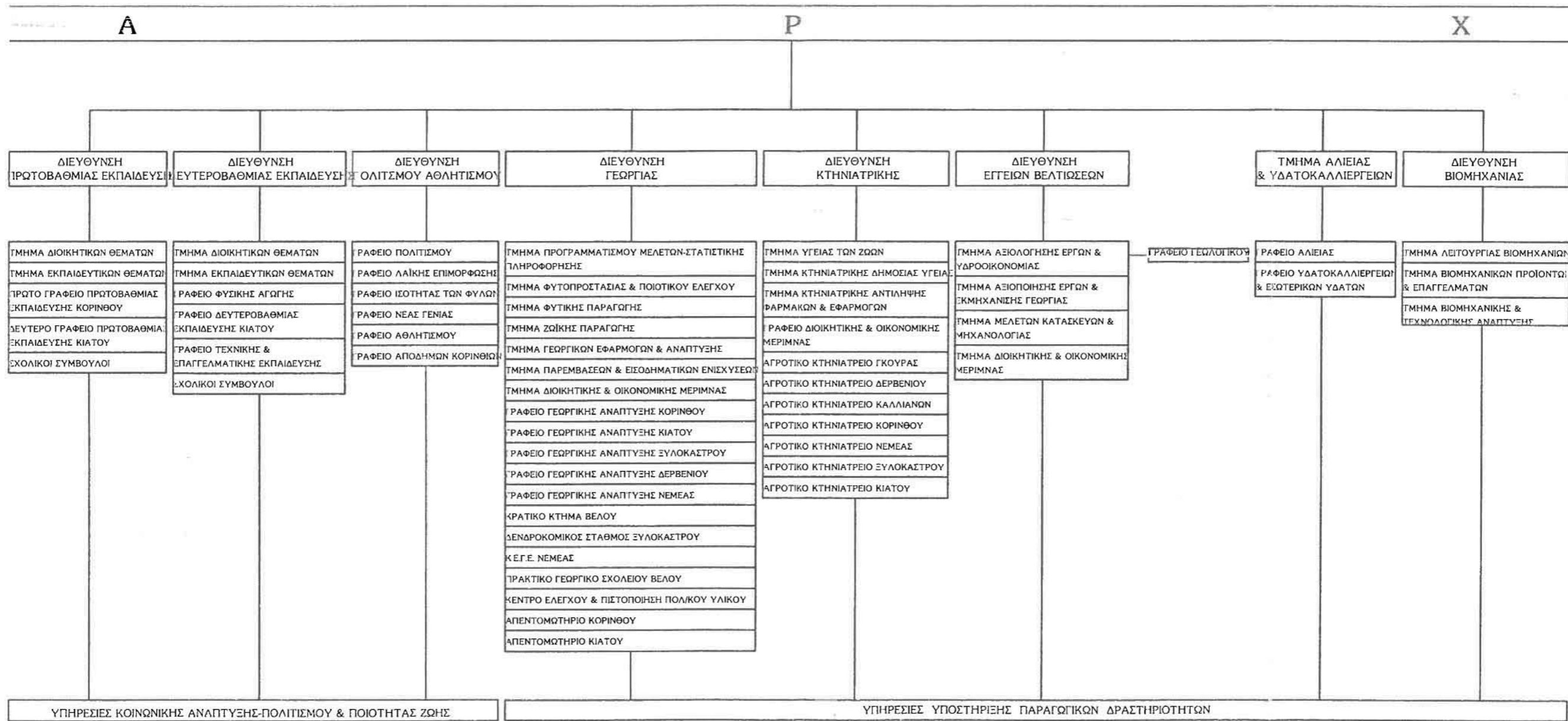


ΠΗΓΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ, ΑΡ. ΦΥΛΛΟΥ 391, 1995.

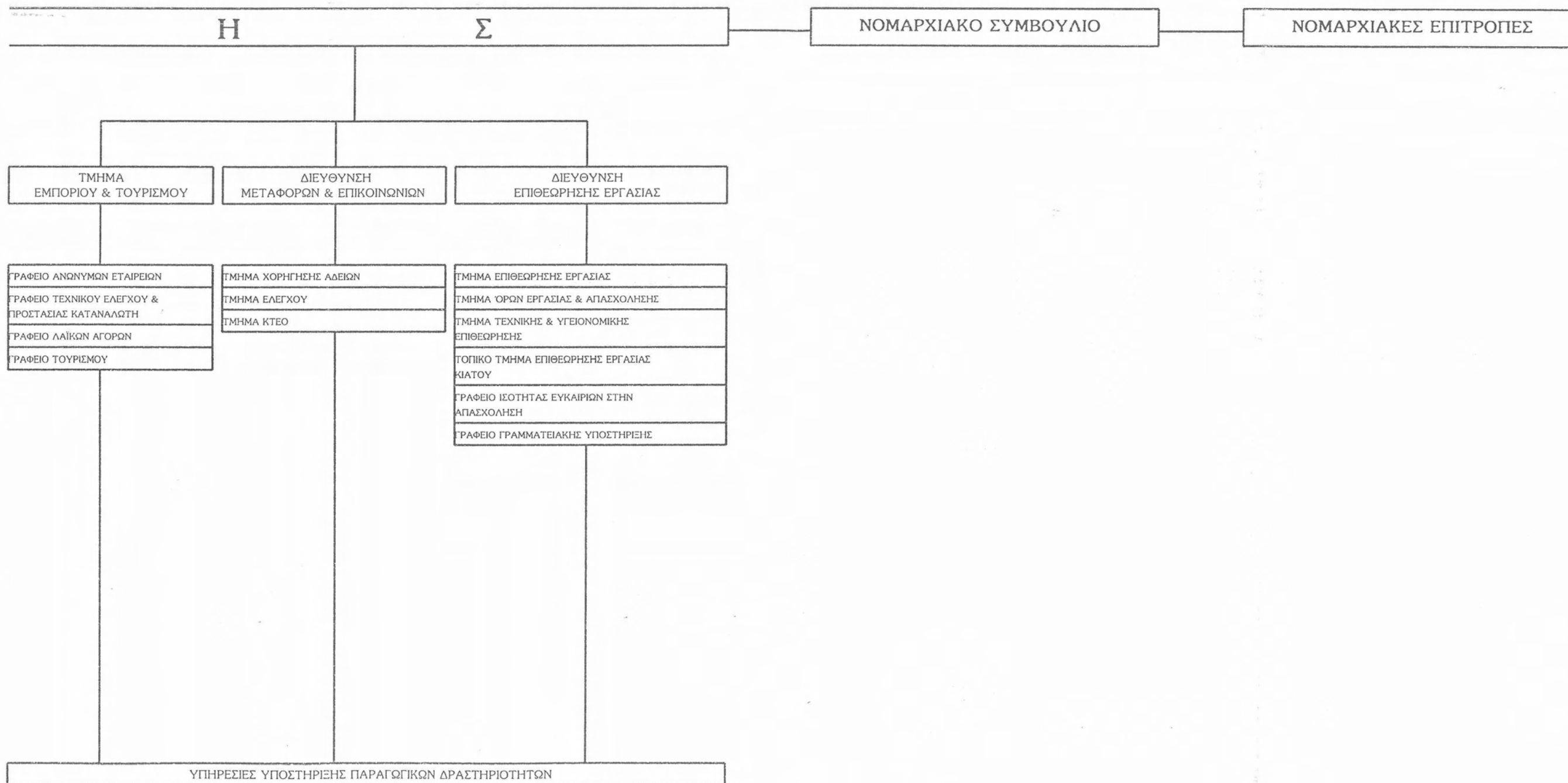
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 : ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ



ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ

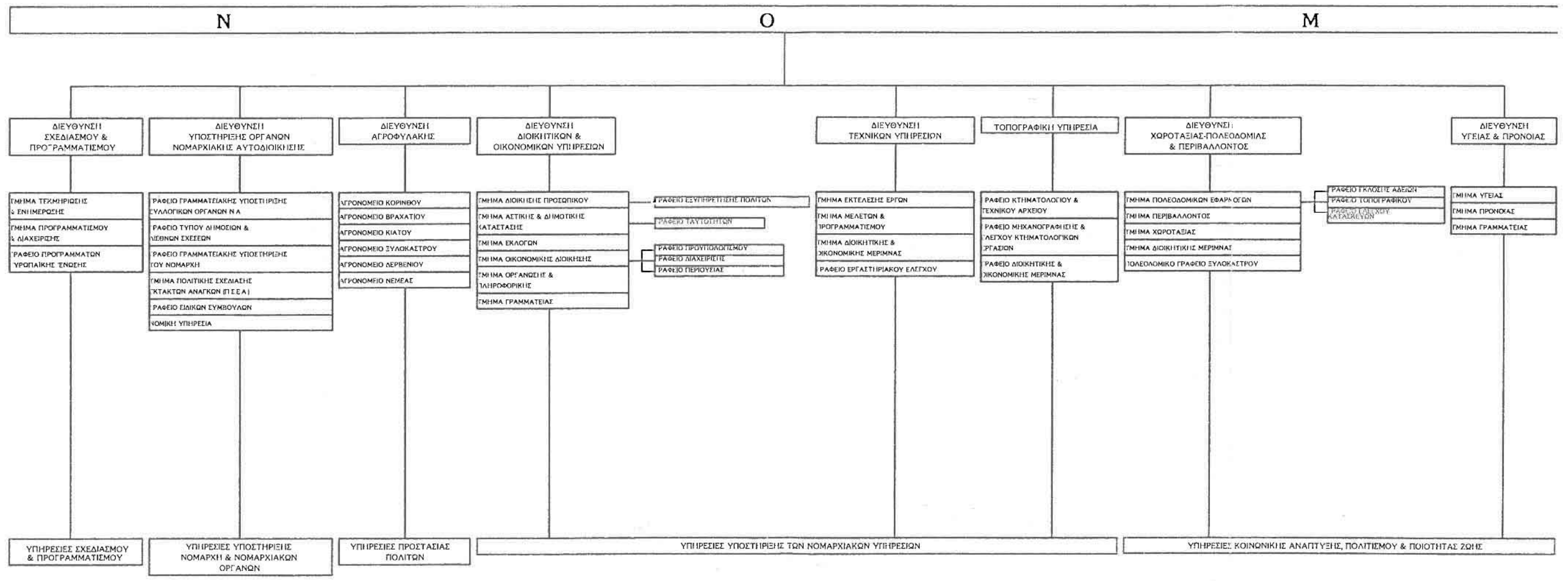


ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ

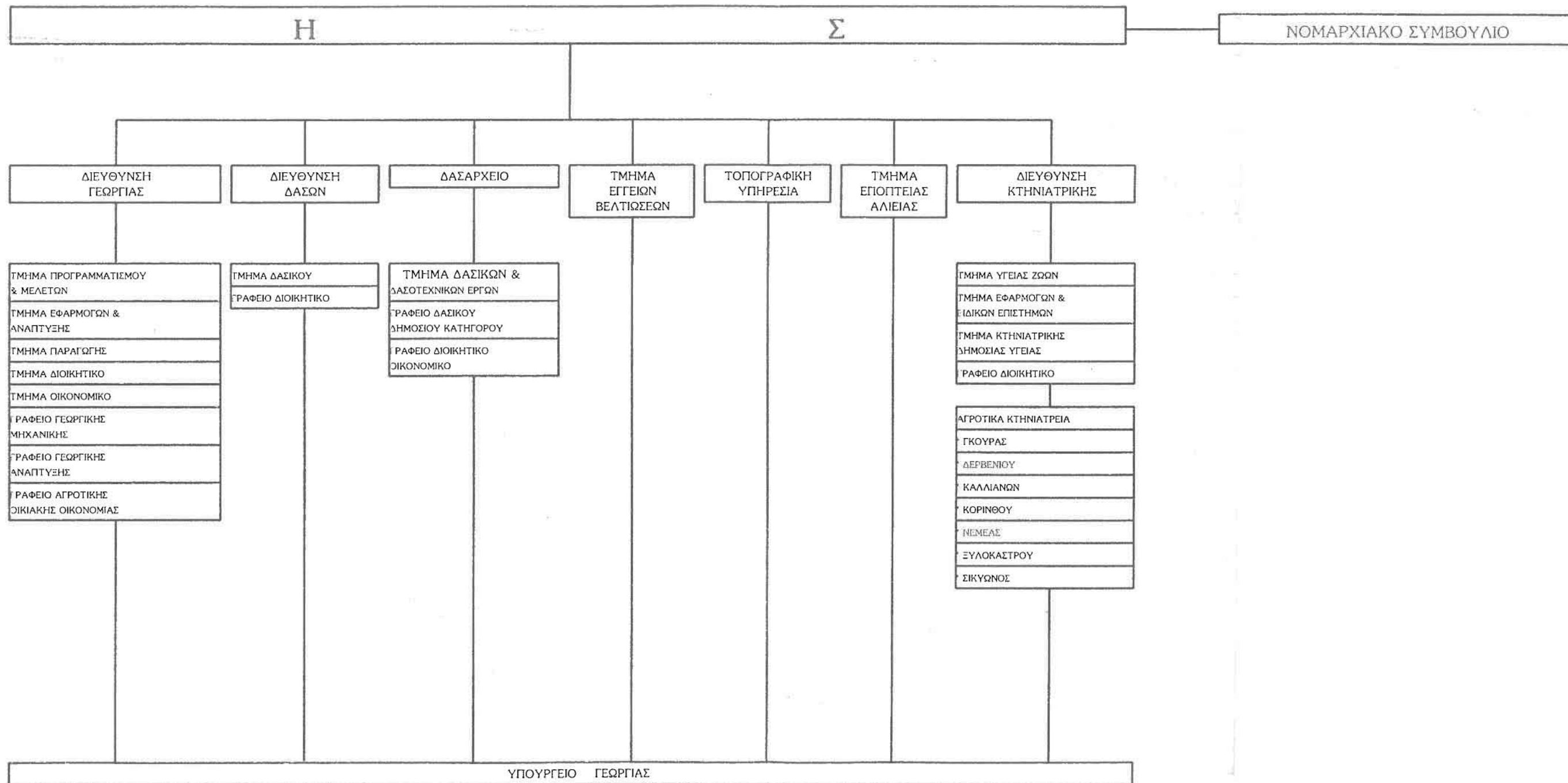


ΠΗΓΗ : ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ, ΑΡ. ΦΥΛΛΟΥ 396, 1995.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 : ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ

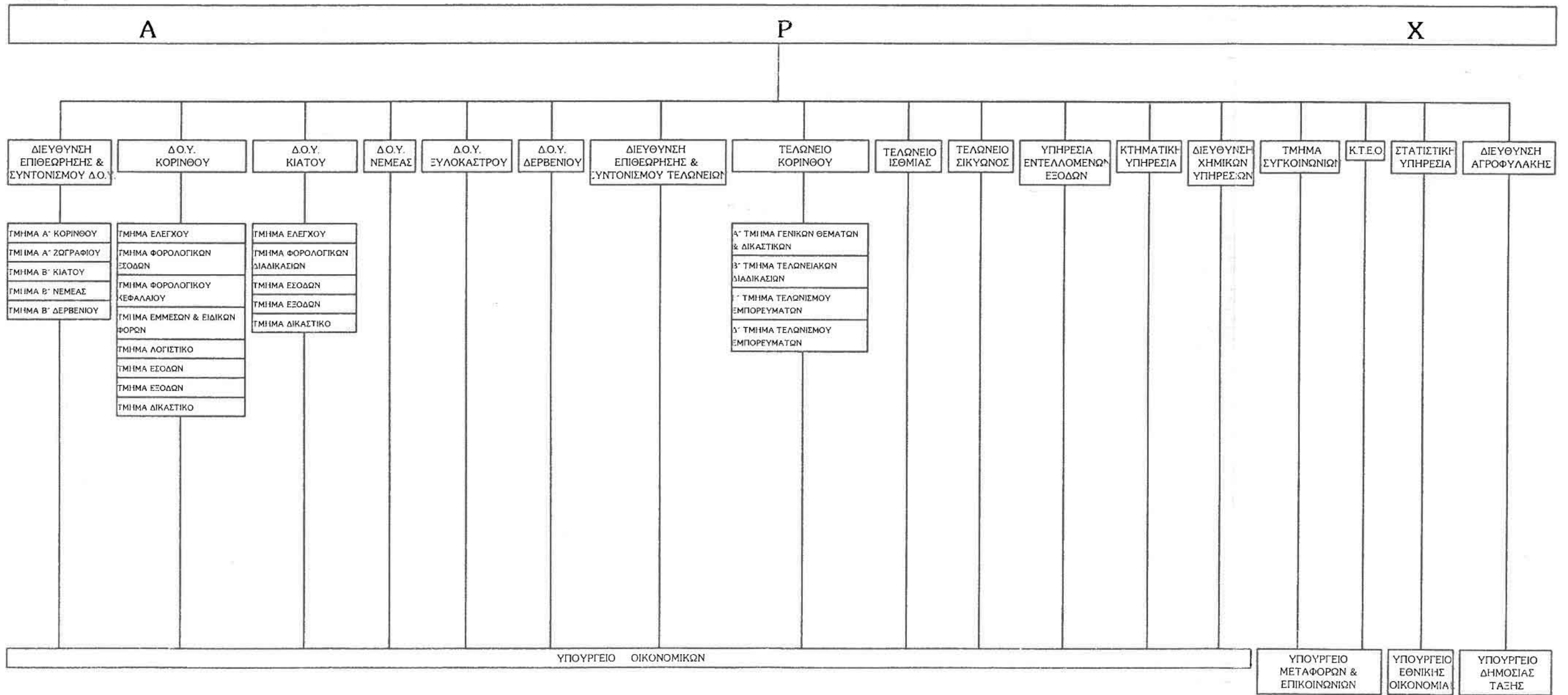


ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ



ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΠΗΓΗ : Ν. ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ και Δ.Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, 1994.



ΣΥΝΕΧΙΖΕΤΑΙ

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι: Χωρικές Ρυθμίσεις

1

Πολοδομικός Σχεδιασμός	ΥΓΕΧΩΔΕ (γενικές προδιαγραφές, πλαίσια, γενικές ρυθμίσεις), Δ/νση Οικισμού, Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, ΟΤΑ, Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο.	Στην εκπόνηση των ΓΠΣ δυνατότητα συμμετοχής των τοπικών θεσμών που αφορά το πολεοδομικό σχέδιο όπως π.χ. Εφορίες Αρχαιοτήτων, Δ/νση Δασών, ΕΟΤ, Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών κ.α..
Χωροταξικός Σχεδιασμός	ΥΓΕΧΩΔΕ (γενικές προδιαγραφές για χωροταξικά νομών, οικιστική οργάνωση), Δ/νση Οικισμού, Τμ. Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, ΟΤΑ, Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο (ορία οικισμών, εγκρίσεις μελετών κ.λ.π.).	ΟΤΑ (συμμετοχή), όλοι οι τοπικοί θεσμοί (νομαρχικές υπηρεσίες, οργανισμοί).

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι: Χωρικές Ρυθμίσεις

ΕΙΔΟΣ ΧΩΡΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟΣ ΘΕΣΜΟΣ	ΔΕΥΤΕΡΕΥΟΝΤΕΣ ΘΕΣΜΟΙ
Κατασκευές που αφορούν τον πρωτογενή τομέα	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (έλεγχος μελέτης, αδειοδότηση)	Δ/ση Γεωργίας (γνωμοδότηση για το είδος της επένδυσης), Τμήμα ή Δ/ση Εγγείων Βελτιώσεων (αρδευτικά, αγροτικός εξηλεκτρισμός, περιτοιχίσεις, κοπές δένδρων), Επισπεκία Αλιείας (λιμενοβραχίονες).
Κατασκευές που αφορούν τον δευτερογενή τομέα	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (έλεγχος μελέτης κτιρίου, στατικά, αρχιτεκτονικά, ηλεκτρομηχανολογικά, έλεγχος περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αδειοδότηση).	Τμήμα ή Δ/ση Βιομηχανίας (έλεγχος ηλεκτρομηχανολογικής εγκατάστασης, έλεγχος-πιστοποίηση όρων ένταξης στο Ν. 1262/82).
Κατοικία	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (αδειοδότηση, έλεγχος μελέτης, έλεγχος αυθαιρέτων και οικοδομικές εργασίες, νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων).	Τμήμα ή Δ/ση Εγγείων Βελτιώσεων (περιστοιχίσεις, επιχωματώσεις), Δ/ση Δασών (βεβαίωση περί δασικών ή μη εκτάσεων), Εφορίες Αρχαιοτήτων (έγκριση εκτέλεσης εργασιών πλησίον αρχαιολογικών χώρων, παραδοσιακά), Δ/ση Οικισμού, Οικ. Εφορία.
Τουρισμός (ξενοδοχεία, ενοικιαζόμενα δωμάτια, camping).	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (άδεια οικοδομής και έλεγχος οικοδομικών εργασιών, περιβαλλοντικές επιπτώσεις).	ΕΟΤ (έλεγχος καταλληλότητας οικοπέδων, έλεγχος προδιαγραφών ξενοδοχείων, camping), Εφορίες Αρχαιοτήτων (αναπαλαίωση παραδοσιακών κτιρίων, ξενώνων, προέγκριση για περιοχές αρμοδιότητας της).
Υπηρεσίες, γραφεία, εμπορικά καταστήματα.	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (άδεια οικοδομής και έλεγχος οικοδομικών εργασιών).	Ανάλογα με τη χρήση η αντίστοιχη Δ/ση και Επιμελητήριο για άδεια εργασίας, άδεια λειτουργίας κ.λ.π. (π.χ. Δ/ση Εμπορίου για εμπορικά καταστήματα, Δ/ση Εργασίας, Σύλλογοι κ.λ.π.).
Συγκοινωνίες	Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών (μελέτη, δημοπράτηση, κατασκευή, επίβλεψη, συντήρηση συγκοινωνιακών έργων, έργων οδοποιίας σε νομαρχιακό επίπεδο), ΔΕΚΕ (μελέτη, κατασκευή, επίβλεψη, συντήρηση μεγάλων συγκοινωνιακών έργων σε διανομαρχιακό επίπεδο).	ΥΠΕΧΩΔΕ, Νομαρχιακό και Λιμενικό Ταμείο, Νοσηλευτικά Ιδρύματα, Υπ. Προγραμματισμού (προγραμματισμός μελετών και έργων), Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών, ΤΥΔΚ, ΟΤΑ, Δ/ση Γεωργίας, Οικ. Εφορία).

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι: Χωρικές Ρυθμίσεις

Υδρευση-Αποχέτευση	ΤΥΔΚ (σύνταξη, θεώρηση μελετών, επίβλεψη, εκτέλεση και παραλαβή έργων των ΟΤΑ), Δημόσια Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης (μόνο σε μεγάλους Δήμους).	Υπ. Προγραμματισμού (προγραμματισμός μελετών και έργων), Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών, ΟΤΑ (κοινοτικά έργα).
Αρδευτικά-Εγγειοβελτιωτικά-Γεωργικά Έργα, Αγροτική Οδοποιία.	Δ/ση Εγγείων Βελτιώσεων, Δ/ση Γεωργίας (προγραμματισμός, μελέτη, εκτέλεση, επίβλεψη, συντήρηση έργων κ.λ.π.), ΤΥΔΚ (μελέτη, εκτέλεση, επίβλεψη μικρών έργων για ΟΤΑ)	Υπ. Προγραμματισμού (προγραμματισμός, μελέτη έργων), ΟΤΑ (κοινοτικά έργα), Τοπογραφική Υπηρεσία (αναδασμοί, τοπογραφικές εργασίες, κτηματογραφήσεις), Τοπικοί Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων, Οργανισμοί, Τράπεζες, Ενώσεις Γεωργικών Συνεταιρισμών.
Εκπαίδευση, Υγεία, Πρόνοια	Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών (προγραμματισμός, μελέτη, εκτέλεση, επίβλεψη κτιρίων, σχολεία, νοσοκομεία, κέντρα υγείας), Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων.	Υπ. Προγραμματισμού, Δ/σεις Α' βαθμιας και Μέσης Εκπαίδευσης, Δ/σεις Υγιεινής, Νοσοκομεία, Θεραπευτήρια, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ.
Αξιοποίηση της ιδιοκτησίας στη γη. Δυνατότητες και περιορισμοί.	ΥΠΕΧΩΔΕ (καθορισμός γενικών όρων δάμησης, προδιαγραφές, όρια και περιορισμοί), Τμ. Πολεοδομίας και Πολεοδ. Εφαρμογών (εφαρμογή και τροποποίηση όρων δάμησης επεκτάσεις και αναθεωρήσεις Σχεδίων Πόλεων), Δ/ση Οικισμού, Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο.	Όλοι οι θεσμοί (τοπικοί και κεντρικοί) μπορούν να επιβάλλουν δεσμεύσεις για ειδικούς λόγους όπως η ΔΕΗ, Εφαρτές Αρχαιοτήτων, ΟΤΑ.
Δυνατότητες εξασφάλισης γης για κοινωφελείς σκοπούς.	ΥΠΕΧΩΔΕ (αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, μεταφορά συντελεστή δάμησης κ.λ.π.), Τμ. Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (εφαρμογή σχεδίων πόλεως, απαλλοτριώσεις, τακτοποιήσεις), Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο (διαδικασίες απαλλοτριώσεων), ΟΤΑ.	Όλοι οι θεσμοί (τοπικοί, κεντρικοί), μπορούν να επιβάλλουν όρους για εξασφάλιση γης, όπως π.χ. Κεντρικά Υπουργεία, ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΟΤ, ΕΤΒΑ, Νομαρχιακές Υπηρεσίες, Οικονομική Εφορία, Υποθηκοφυλακεία.
Προστασία της δημόσιας περιουσίας.	Δ/ση Γεωργίας, Υπουργείο Γεωργίας, Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Εθνικής Άμυνας.	Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (κτηματογραφήσεις, τοπογραφήσεις), ΟΤΑ.

