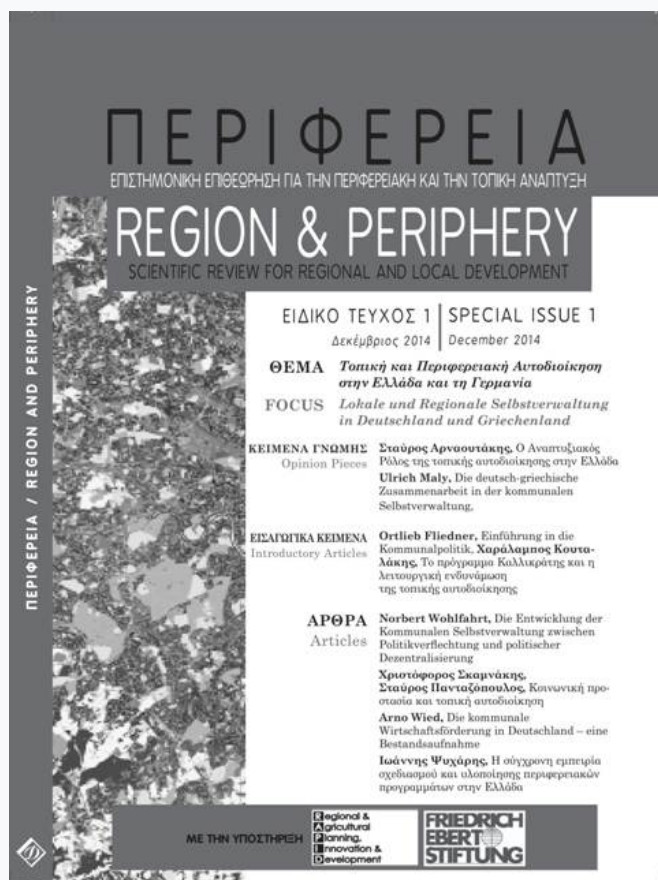


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 4, Αρ. 4 (2014)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και τη Γερμανία



Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ortlieb Fliedner

doi: [10.12681/rp.18501](https://doi.org/10.12681/rp.18501)

Copyright © 2018, Ortlieb Fliedner



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Fliedner, O. (2014). Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 4(4), 13–32. <https://doi.org/10.12681/rp.18501>

Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ortlieb Fliedner, Δικηγόρος και πρώην Δήμαρχος

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Ομοσπονδιακό κράτος σημαίνει ότι η Γερμανία είναι κράτος δύο επιπέδων όπου η ομοσπονδία είναι το συνολικό κράτος και τα ομόσπονδα κρατίδια τα κράτη μέλη. Αντίθετα με μια ένωση κρατών (κοινοπολιτεία) δεν επιτρέπεται σε ένα ομοσπονδιακό κράτος η έξοδος ενός ομόσπονδου κρατιδίου από το κράτος. Εφόσον ο αριθμός των ομόσπονδων κρατιδίων, προς το παρόν 16, δεν ορίζεται από το Σύνταγμα, τα ομόσπονδα κρατίδια έχουν ουσιαστικά τη δυνατότητα να ενωθούν μεταξύ τους. Παρόλα αυτά ορίζεται δεσμευτικά από το Σύνταγμα ότι πρέπει να υπάρχει κάτω από το επίπεδο της Ομοσπονδίας το επίπεδο των κρατιδίων. Εκτός αυτού ορίζεται στο άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος ότι δεν επιτρέπεται τροποποίηση του Συντάγματος με την οποία καταργείται το επίπεδο των κρατιδίων. Η ομοσπονδιακή δομή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας λαμβάνει με αυτόν τον τρόπο συνταγματική εγγύηση αιωνιότητας.

Εκτός από την Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια οι κοινότητες και οι ενώσεις κοινοτήτων συγκροτούν ένα τρίτο επίπεδο στη συνολική δόμηση του κράτους - το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το εν λόγω επίπεδο αποτελεί το κατώτατο επίπεδο οργάνωσης του κράτους και είναι πλήρως ενσωματωμένο σε αυτό. Οι Δήμοι εξάλλου χαιρούν ενός ειδικού νομικού καθεστώτος, το οποίο υλοποιείται μέσω της συνταγματικά κατοχυρωμένης τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκάστοτε νόμων των ομόσπονδων κρατιδίων

Ομοσπονδία και ομόσπονδα κρατίδια έχουν θεσπίσει στα συντάγματά τους την αρχή της διάκρισης των εξουσιών ως θεμελιώδη αρχή της κρατικής δομής. Η κρατική εξουσία υποδιαιρείται βάσει αυτού σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία, ως ορίζεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Στο Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, όπως και στα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων, η διάκριση των τριών κρατικών εξουσιών - νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική - δεν είναι ωστόσο αυστηρή· υπάρχουν όμως μεταξύ των εξουσιών συνδέσεις και διασταυρώσεις. Η συγκεκριμένη διαμόρφωση της διάκρισης των εξουσιών βασίζεται σύμφωνα με το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στη συγκράτηση των εξουσιών, δηλ. αμοιβαίο έλεγχο, περιορισμό και ισορροπη κατανομή του βάρους των τριών αλληλοεξαρτώμενων εξουσιών με σκοπό το μετριασμό της κρατικής εξουσίας.

Σε αυτήν την κρατική δομή οι δήμοι συγκροτούν μέρος της εκτελεστικής εξουσίας. Ως κατώτατο επίπεδο του κράτους εντάσσονται στα ομόσπονδα κρατίδια

και συγκροτούν έτσι μέρος της διοίκησης των κρατιδίων. Η εν λόγω κατάταξη των δήμων σημαίνει ταυτόχρονα ότι η εποπτεία και η νομοθετική αρμοδιότητα για τις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων εναπόκειται στα ομόσπονδα κρατίδια. Οι νόμοι στους οποίους ρυθμίζονται τα καθήκοντα και η δομή των κοινοτήτων και των ενώσεων κοινοτήτων συνιστούν αντιστοίχως κανονισμούς του δικαίου των κρατιδίων. Υπογραμμίζεται η αρμοδιότητα των κρατιδίων για τους δήμους μέσω της διάταξης του Συντάγματος βάσει της οποίας δεν επιτρέπεται η μεταβίβαση καθηκόντων στις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων με ομοσπονδιακούς νόμους (Άρθρο 85 παρ. 1 πρόταση 2 Συντάγματος).

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε ότι οι δήμοι συγκροτούν το κατώτατο επίπεδο στην οικοδόμηση του ομοσπονδιακού κράτους, αποτελούν ένα αναπόσπαστο συστατικό μέρος των ομόσπονδων κρατιδίων και είναι μέρος της εκτελεστικής κρατικής εξουσίας ή της διοίκησης. Με την κατοχυρωμένη συνταγματικά αυτοδιοίκηση (από το Σύνταγμα και τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων) οι δήμοι ξεχωρίζουν εξάλλου σημαντικά από τις κρατικές διοικητικές αρχές, οι οποίες διακρίνονται από ιεραρχική διάρθρωση και διοικητική οργάνωση από πάνω προς τα κάτω.

Στο Σύνταγμα και τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων το δικαίωμα αυτοδιοίκησης παρέχεται εξάλλου στις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων μόνο στο πλαίσιο των νόμων. Η συγκεκριμένη οργάνωση της αυτοδιοίκησης των δήμων μπορεί επομένως να ρυθμιστεί μόνο βάσει νόμου. Αυτό συμβαίνει σε πολλούς νόμους, ιδιαιτέρως στους τοπικούς νόμους των κοινοτήτων των ομόσπονδων κρατιδίων. Στα τοπικά συντάγματα παρέχεται μόνο εγγύηση για την αυτοδιοίκηση καθαυτή και όχι για τις συγκεκριμένες κοινότητες και τα καθήκοντά τους. Η εν λόγω θεσμική εγγύηση της αυτοδιοίκησης των δήμων επιτρέπει άρα τη διάλυση ή σύνεση κοινοτήτων βάσει νόμου. Παρομοίως μπορούμε να παρέμβουμε νομοθετικά σε θέματα που αφορούν τα καθήκοντα του δήμου, δηλ. μπορούν να αφαιρεθούν μεμονωμένα καθήκοντα και να μεταβιβαστούν νέα. Η δικαιοδοσία των συνταγματικών δικαστηρίων της Ομοσπονδίας και των ομόσπονδων κρατιδίων έχει αναγνωρίσει στο νομοθέτη περαιτέρω ρυθμιστική ευχέρεια. Ως όριο της ελευθερίας σχεδιασμού του νομοθέτη τα δικαστήρια διευτύπωσαν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να θιγεί ως προς τα βασικά συστατικά και το περιεχόμενό της.

Το τι σημαίνει αυτό στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι διαφορετικό για κάθε δικαίωμα κυριαρχίας του δήμου και μπορεί να προσδιοριστεί λαμβάνοντας υπόψη την ιστορική εξέλιξη της αυτοδιοίκησης. Η εγγύηση αυτοδιοίκησης των δήμων εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι μπορούν να κινηθούν δικαστικά κατά της παραβίασης του δικαιώματος αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 93 παρ. 1 αριθμ. 4 b του Συντάγματος ορίζει ότι οι κοινότητες και οι ενώσεις κοινοτήτων μπορούν να υποβάλουν προσφυγές περί αντι συνταγματικότητας όταν νιώθουν ότι κάποιος νόμος προσβάλλει το δικαίωμά τους αυτοδιοίκησης. Στην περίπτωση νόμων των

ομόσπονδων κρατιδίων το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφασίζει μόνο αν δεν μπορεί να γίνει προσφυγή σε κάποιο συνταγματικό δικαστήριο ομόσπονδου κρατιδίου. Η δυνατότητα προσφυγής ενός συνταγματικού δικαστηρίου ομόσπονδου κρατιδίου προβλέπεται εκτός από το Έσσην και το Σλέσβιχ-Χολστάν από όλα τα ομόσπονδα κρατίδια.

Η ίδια ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης

Παρακάτω διευκρινίζεται ποιο είναι το περιεχόμενο της εγγύησης βάσει της οποίας ο δήμος πρέπει να ρυθμίζει τα τοπικά θέματα με δική του ευθύνη. Η ίδια ευθύνη έχει δύο βασικούς περιορισμούς: Πρώτον όλες οι αρμοδιότητες που περιλαμβάνουν το δικαίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αφορούν σε τοπικά θέματα. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρχει πάντοτε κάποια σχέση με την τοπικά οριοθετημένη περιοχή της κοινότητας. Δεύτερον οι αποφάσεις του δήμου που αφορούν στην ίδια ευθύνη θα πρέπει να κινούνται στο πλαίσιο του ισχύοντος δικαίου και δεν πρέπει να παραβιάζουν τους νόμους. Ο εν λόγω περιορισμός δεν σημαίνει εξάλλου ότι ο νομοθέτης μπορεί να δίνει εντολές στους δήμους κατά βούληση αν αυτό γίνεται μόνο με κάποιο νόμο.

Ο νομοθέτης πρέπει να τηρεί το Σύνταγμα και κατά συνέπεια να σέβεται την εγγύηση αυτοδιοίκησης που παρέχει το σύνταγμα. Διαφορετικά ο δήμος έχει το δικαίωμα να ζητήσει την εξέταση ή τη σχετική απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με την πιθανή παραβίαση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης του δήμου από κάποιον νόμο. Σε αυτό το - χωρικό και νομικό - πλαίσιο το δικαίωμα αυτοδιοίκησης παρέχει στους δήμους μια σειρά αρμοδιοτήτων που οι ίδιοι καλούνται να ασκήσουν με δική τους ευθύνη. Οι εν λόγω αρμοδιότητες ορίζονται συνήθως ως »δικαιώματα κυριαρχίας των δήμων« (*Gemeindehoheit*).

Η **εδαφική αρμοδιότητα** ορίζει μια γενική αρμοδιότητα ανάληψης νομικά κρίσιμων δράσεων και άσκησης κρατικής κυριαρχίας. Η **αρμοδιότητα οργάνωσης προσωπικού** είναι η αρμοδιότητα επιλογής, πρόσληψης, προαγωγής και απόλυσης συνεργατών της διοίκησης του δήμου. Σύμφωνα με την **οργανωτική αρμοδιότητα** η κοινότητα μπορεί να ορίζει τις διαδικασίες και τις αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων για την εκπλήρωση των καθηκόντων της. Η χρήση μορφών οργάνωσης ιδιωτικού δικαίου συμπεριλαμβάνεται στην οργανωτική αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα οργάνωσης του προσωπικού και η οργανωτική αρμοδιότητα επηρεάζεται άλλωστε σημαντικά από τους ομοσπονδιακούς νόμους και τους νόμους των ομόσπονδων κρατιδίων. Έτσι οι νόμοι περί αποδοχών και συντάξεων ρυθμίζουν το θέμα της αμοιβής των δημοτικών υπαλλήλων και οι κώδικες δήμων και κοινοτήτων περιλαμβάνουν πολυάριθμα οργανωτικά έργα. Η **χρηματοοικονομική αρμοδιότητα** σχετίζεται με τον τομέα της οικονομίας εσόδων και εξόδων ίδιας

ευθύνης. Με την **αρμοδιότητα τελών** ορίζεται η αρμοδιότητα είσπραξης τελών. Η **αρμοδιότητα σχεδιασμού** αφορά ιδιαίτερος την εκπόνηση με ίδια ευθύνη πολεοδομικών σχεδίων και την ανάπτυξη της πόλης. Η **νομοθετική αρμοδιότητα** ορίζει την αρμοδιότητα δημοσίευσης γενικών κανονισμών με τη μορφή καταστατικών δήμων και κοινοτήτων. Η **αρμοδιότητα συνεργασίας** αφορά στην αρμοδιότητα των δήμων να διεκπεραιώνουν μαζί με άλλους δήμους καθήκοντα αυτοδιοίκησης.

Η εγγύηση όλων αυτών των αρμοδιοτήτων παρέχεται μόνο στο πλαίσιο των νόμων. Στους δήμους μπορούν να δοθούν μέσω των νόμων δίχως άλλο πολυάριθμες οδηγίες. Εγγύηση παρέχεται μόνο για τα βασικά συστατικά και το περιεχόμενο των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων.

Τοπική αυτοδιοίκηση και συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης

Μέχρι τη δεκαετία του 1990 υπήρχαν πολύ διαφορετικά συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης στα μεμονωμένα ομόσπονδα κρατίδια. Γινόταν διάκριση μεταξύ του «καθεστώτος δημοτικού συμβουλίου» (*Ratsverfassung*) της Βόρειας Γερμανίας και αυτού της Νότιας Γερμανίας, όπως και μεταξύ του «καθεστώτος δημοτικού συμβουλίου μαγιστρών» (*Magistratsverfassung*) και του «καθεστώτος δημάρχων». Σήμερα τα καθεστώτα των δήμων έχουν προσεγγίσει κατά βάση πάρα πολύ το ένα το άλλο. Εκτός από τη δημοτική βουλή ο δήμαρχος εκλέγεται τώρα παντού απευθείας από το λαό - όπως ίσχυε πάντοτε στο καθεστώς δημοτικού συμβουλίου της Νότιας Γερμανίας. Οι δήμαρχοι βρίσκονται στην κορυφή της διοίκησης του δήμου και απασχολούνται πλήρως. Μόνο στο Έσσην η διεύθυνση της διοίκησης δεν είναι οργανωμένη μονοκρατικά, αλλά παρέχεται από ένα συλλογικό όργανο, το οποίο συγκροτείται από το δήμαρχο που εκλέγεται άμεσα από το λαό και εθελοντές συμβούλους που εκλέγονται από το δημοτικό συμβούλιο. Μεμονωμένες πτυχές εξακολουθούν ωστόσο να ρυθμίζονται διαφορετικά στους κώδικες δήμων και κοινοτήτων. Έτσι η διάρκεια της θητείας των δημάρχων ποικίλει μεταξύ πέντε και οκτώ ετών. Εκτός αυτού σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια ο δήμαρχος που εκλέγεται απευθείας είναι τόσο επικεφαλής της διοίκησης όσο και πρόεδρος της δημοτικής βουλής. Σε άλλα ομόσπονδα κρατίδια είναι μόνο επικεφαλής της διοίκησης και το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει το δικό του πρόεδρο. Και ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ του δημοτικού συμβουλίου και του δημάρχου δεν είναι παντού ο ίδιος. Τέλος δεν υπάρχουν διαφορές στη διοργάνωση δημοψηφισμάτων και λήψη αποφάσεων πολιτών όπως και στον εκλογικό νόμο σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το μέσο μέγεθος των δήμων διαφέρει σημαντικά από το ένα ομόσπονδο κρατίδιο στο άλλο. Στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία υπάρχουν για παράδειγμα 396

κοινοτήτες (εκ των οποίων οι 270 Δήμοι) με μέσο πληθυσμό 45.133 κατοίκους. Ο αριθμός των κοινοτήτων στη Ρηνανία-Παλατινάτο ανέρχεται σε 2.306 (εκ των οποίων οι 127 είναι δήμοι) με μέσο πληθυσμό 1.740 κατοίκους.

Ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια - όπως για παράδειγμα η Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία - έχουν διεξαγάγει στο παρελθόν δημοτικές εδαφικές μεταρρυθμίσεις και αναδιαρθρώσεις και έχουν δημιουργήσει μεγαλύτερους δήμους με τη συνένωση περισσότερων κοινοτήτων. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν ιδιαίτερος ενίσχυση της διοικητικής ισχύος των δήμων. Σε άλλα ομόσπονδα κρατίδια ιστορικά ανεπτυγμένες κοινότητες έχουν παραμείνει ανεξάρτητες κοινότητες παρότι ήταν πολύ μικρές. Για την εξασφάλιση όμως μιας προσηκούσας εκπλήρωσης των καθηκόντων των δήμων θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα ή η υποχρέωση συνένωσης μικρών κοινοτήτων. Στη Ρηνανία-Παλατινάτο παρόμοιες ενώσεις είναι παραδείγματος χάριν οι ενώσεις κοινοτήτων, οι οποίες αποτελούνται από διαφορετικές τοπικές κοινότητες. Σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια, όπως για παράδειγμα στο Σλέσβιχ-Χολστάιν, πολλές κοινότητες συνενώνονται σε υπηρεσίες που εκπληρώνουν τα καθήκοντα που υπερβαίνουν τις δυνατότητες των διοικητικών υπαλλήλων μεμονωμένων μικρών κοινοτήτων. Άλλα ομόσπονδα κρατίδια όπως η Βάδη-Βυρτεμβέργη (Baden-Württemberg) ή η Σαξονία έχουν θεσμοθετήσει στους κώδικες κοινοτήτων τους τη συνένωση γειτονικών κοινοτήτων που ανήκουν σε κομητείες σε διοικητικές κοινότητες που έχουν ανάλογη λειτουργία με αυτή των συνδέσμων κοινοτήτων ή των υπηρεσιών.

Η υποδιαίρεση των δήμων

Σχεδόν όλοι οι κώδικες δήμων και κοινοτήτων των ομόσπονδων κρατιδίων προβλέπουν τη δυνατότητα ή την υποχρέωση να προβαίνουν σε υποδιαίρεσεις εντός μιας κοινότητας, π.χ. δημοτικά διαμερίσματα ή συνοικίες όπου οι κάτοικοι επιλέγουν τους δικούς τους δημοτικούς εκπροσώπους. Στόχος αυτών των κανονισμών είναι οι αποφάσεις να λαμβάνονται εντός της κοινότητας όσο το δυνατόν εγκύτερα στον τόπο που αυτές αφορούν. Στη Ρηνανία-Βεστφαλία, για παράδειγμα, οι ανεξάρτητοι από κομητείες δήμοι πρέπει να διαιρούν τη συνολική έκταση της πόλης σε δημοτικά διαμερίσματα. Στα δημοτικά διαμερίσματα, όπως και σε ολόκληρο το δήμο, πρέπει να εκλεγούν εκπρόσωποι του λαού που ονομάζονται εκπρόσωποι του δημοτικού διαμερίσματος.

Στη Βαυαρία σε πόλεις από 100.000 κατοίκους και άνω μπορούν να συγκροτηθούν στα δημοτικά διαμερίσματα επιτροπές δημοτικών διαμερισμάτων που εκλέγονται από τους πολίτες του δημοτικού διαμερίσματος. Οι επιτροπές δημοτικών διαμερισμάτων είναι υποχρεωτικές μόνο σε πόλεις με πάνω από 1 εκατομμύριο κατοίκων, άρα μόνο στο Μόναχο. Σε πολλά ομόσπονδα κρατίδια ο κώδικας δήμων

και κοινοτήτων προβλέπει ότι στις ανεξάρτητες συνοικίες μιας κοινότητας μπορεί να εκλεγεί ένας επικεφαλής συνοικίας από τους πολίτες. Τις περισσότερες φορές πρέπει να εκλεγεί τότε και ένα γνωμοδοτικό συμβούλιο της συνοικίας. Τα καθήκοντα αυτού του οργάνου εκπροσώπησης που συγκροτείται κάτω από το κοινοτικό ή δημοτικό συμβούλιο ορίζονται τέλος συνήθως στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων ή στο βασικό καταστατικό της κοινότητας.

Κομητείες και ανεξάρτητοι δήμοι

Πάνω από τις κοινότητες, που δεν είναι ανεξάρτητοι δήμοι, υπάρχει σε όλα τα ομόσπονδα κρατίδια ένα υψηλότερο δημοτικό διοικητικό κλιμάκιο, οι κομητείες. Το καθήκον τους συνίσταται στη διαχείριση όλων των δημόσιων καθηκόντων που υπερβαίνουν την παραγωγική ικανότητα των κοινοτήτων που ανήκουν σε κομητείες. Στη Γερμανία υπάρχουν 301 κομητείες που καλύπτουν επιφάνεια που αντιστοιχεί στο 96 τοις εκατό της έκτασης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και στις οποίες ζουν το 68 τοις εκατό του συνολικού πληθυσμού. Οι περισσότερες κομητείες έχουν μεταξύ 100.000 και 200.000 κατοίκων αλλά το περιθώριο διακύμανσης είναι μεγάλο. Έτσι η μικρότερη κομητεία έχει μόνο 50.000 κατοίκους περίπου και η μεγαλύτερη πολύ περισσότερους από 600.000 κατοίκους. Εκτός αυτού υπάρχουν 112 ανεξάρτητοι δήμοι (που δεν υπάγονται σε κομητείες) που εκπληρώνουν όλα τα καθήκοντα του δήμου που μοιράζονται στην περίπτωση των υπαγόμενων σε κομητείες δήμων μεταξύ της κομητείας και του δήμου. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κομητείας και υπαγόμενων σε κομητείες δήμων ρυθμίζεται διαφορετικά στα ομόσπονδα κρατίδια. Σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κομητείας και δήμου υπάρχουν στην πραγματικότητα πάντοτε προβλήματα. Ωστόσο μπορούμε να θεωρήσουμε ως τυπικά καθήκοντα της κομητείας τα εξής:

- διαχείριση αποβλήτων
- κοινωνικές παροχές και πρόνοια για τους νέους,
- δημόσιες αστικές συγκοινωνίες,
- νοσοκομεία,
- επαγγελματικά σχολεία και ειδικά σχολεία,
- δρόμους.

Στην πράξη κάποια από αυτά τα καθήκοντα εκπληρώνονται ωστόσο και από μεγάλους υπαγόμενους σε κομητείες δήμους. Ακριβώς όπως ο δήμος και η κομητεία έχει αιρετή εκπροσώπηση που εκλέγεται από τους κατοίκους της κομητείας με δικαίωμα ψήφου, δηλ. το συμβούλιο της κομητείας και έναν αιρετό διοικητικό διευθυντή της κομητείας, το διοικητή της κομητείας. Το δικαίωμα αυτοδιοίκησης εξασφαλίζεται στην κομητεία ως ένωση κοινοτήτων μόνο στο πλαίσιο των νόμιμων καθηκόντων της.

Ο διοικητής της κομητείας έχει διττό ρόλο. Δεν είναι μόνο όργανο του συλλογικού οργάνου αυτοδιοίκησης της κομητείας αλλά αποτελεί ταυτόχρονα κατώτερη κρατική διοικητική αρχή και εκπληρώνει τα κρατικά διοικητικά καθήκοντα στην περιοχή του. Αν ο διοικητής της κομητείας δραστηριοποιείται σε αυτό το ρόλο, το συμβούλιο της κομητείας δεν έχει δικαίωμα συναπόφασης. Επιπλέον δεσμεύεται από τις οδηγίες των προϊστάμενων κρατικών αρχών. Στα ομόσπονδα κρατίδια όπου όλα τα καθήκοντα θεωρούνται καθήκοντα του συλλογικού οργάνου αυτοδιοίκησης, αυτός ο ρόλος του διοικητή της κομητείας αποτελεί υποχρεωτικό καθήκον προς εκπλήρωση κατόπιν εντολής. Οι ανεξάρτητοι δήμοι είναι αρμόδιοι για όλα τα καθήκοντα που μοιράζονται μεταξύ των υπαγόμενων σε κομητείες δήμων και της κομητείας. Εκπληρώνουν ως εκ τούτου και τη λειτουργία της κατώτερης κρατικής διοίκησης. Καθήκοντα της κατώτερης κρατικής διοίκησης είναι για παράδειγμα τα εξής:

- άδειες αυτοκινήτων,
- χορήγηση αδειών λειτουργίας εστιατορίων,
- εποπτεία τροφίμων,
- δημοτική εποπτεία των κομητειών επί των
- υπαγόμενων σε κομητεία δήμων.

Λοιπές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων

Οι ενώσεις κοινοτήτων που περιλαμβάνουν κυρίως μικρές κοινότητες και τοποθετούνται μεταξύ κοινοτήτων και κομητειών αναφέρθηκαν ήδη παραπάνω: υπηρεσίες, ενοποιημένες κοινότητες, ενώσεις κοινοτήτων και διοικητικές κοινότητες. Πάνω από τις κομητείες στα μεμονωμένα ομόσπονδα κρατίδια υπάρχουν και άλλες ενώσεις κοινοτήτων στις οποίες έχουν μεταβιβαστεί ειδικά καθήκοντα. Στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία υπάρχουν για παράδειγμα οι δύο τοπικές ενώσεις της Βεστφαλίας-Λίππε και της Ρηνανίας, που εκπληρώνουν καθήκοντα στον κοινωνικό τομέα, τον τομέα της πρόνοιας για αναπήρους και νέους, την ψυχική υγεία και τον πολιτισμό. Στο Έσσην οι κομητείες και οι ανεξάρτητοι δήμοι συστήνουν βάσει ενός νόμου την τοπική ένωση κοινωνικής πρόνοιας, ένα δημοτικό οργανισμό δημοσίου δικαίου. Εκπληρώνει μεταξύ άλλων καθήκοντα στον τομέα της φροντίδας του παιδιών και των νέων και της υγείας. Στη Βαυαρία έχουν συγκροτηθεί επτά διαμερίσματα ως ενώσεις πολλών κομητειών, τα οποία μεταξύ άλλων ασχολούνται με την κοινωνική ασφάλιση, την υγειονομική φροντίδα, την πολιτιστική και περιβαλλοντική προστασία. Και η δημοτική ένωση ειδικού σκοπού, μία ένωση κοινοτήτων ή κομητειών για την εκπλήρωση μεμονωμένων διοικητικών καθηκόντων, υπάγεται στις ενώσεις κοινοτήτων. Ενώ οι κοινότητες και οι κομητείες έχουν αιρετή εκπροσώπηση που εκλέγεται από τους κατοίκους με δικαίωμα ψήφου, αυτό

δεν ισχύει πάντα στις περιπτώσεις ενώσεων κοινοτήτων που αναφέρονται στην παρούσα παράγραφο. Ορισμένες ενώσεις κοινοτήτων έχουν όργανα εκπροσώπησης, τα μέλη των οποίων δεν εκλέγονται άμεσα από το λαό αλλά από τα κοινοτικά συμβούλια. Τέτοιες ενώσεις είναι για παράδειγμα οι ενώσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και ο σύνδεσμος πρόνοιας του Έσεν. Και τα μέλη της διευθυντικής επιτροπής της αποτελούμενης από διαφορετικές κοινότητες υπηρεσίας, που εκπροσωπεί τις υπηρεσίες του Σλέσβιχ-Χολστάιν, εκλέγονται από τα κοινοτικά συμβούλια. Νόμιμα μέλη αυτών των επιτροπών υπηρεσίας είναι οι δήμαρχοι των κοινοτήτων που συνθέτουν στην υπηρεσία.

Τα δημοτικά έσοδα και καθήκοντα

Κεντρική έννοια στο δικαίωμα αυτοδιοίκησης είναι ότι οι δήμοι έχουν στη διάθεσή τους επαρκή χρηματοδότηση για να φέρουν σε πέρας τα καθήκοντά τους. Στο Σύνταγμα γίνεται αναφορά σε δύο σημεία στη συγκεκριμένη πτυχή. Αφενός στο άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος εξασφαλίζονται για τις κοινότητες «φορολογικοί πόροι που ορίζονται βάσει συντελεστή υπολογισμού». Αφετέρου στο άρθρο 106 παρ. 5 έως 7 του Συντάγματος ορίζεται σε ποιο βαθμό οι κοινότητες πρέπει να συμμετέχουν στα εθνικά έσοδα από φόρους. Στις κοινότητες παρέχεται μεταξύ άλλων ένα εγγυημένο ποσοστό επί των εσόδων από το φόρο εισοδήματος και το φόρο προστιθέμενης αξίας.

Επιπλέον ορίζεται εκεί ότι εμπίπτει στις κοινότητες το εισόδημα των φόρων ακίνητης περιουσίας και επιτηδεύματος, όπως και οι τοπικοί ειδικοί φόροι κατανάλωσης. Λοιπές πηγές εσόδων των κοινοτήτων είναι κυρίως αναθέσεις του ομόσπονδου κρατιδίου, η αύξηση τελών και εισφορών όπως και πιστώσεων.

Εξετάζοντας τις συγκεκριμένες δυνατότητες εσόδων των κοινοτήτων με μεγαλύτερη ακρίβεια, διαπιστώνουμε ότι τα περιθώρια επιρροής στο ύψος των εσόδων είναι πολύ περιορισμένα. Το ποσοστό επί των εσόδων που προέρχονται από το φόρο εισοδήματος και τον ΦΠΑ ορίζεται με ομοσπονδιακούς νόμους. Στην περίπτωση του φόρου επιτηδεύματος η κοινότητα μπορεί μεν να ορίσει το ύψος του συντελεστή υπολογισμού, όμως τα έσοδα εξαρτώνται από την τρέχουσα οικονομική συγκυρία και επιπλέον η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια συμμετέχουν και αυτά στο εισόδημα αυτών των φόρων από ένα επίπεδο εισφοράς και πάνω. Με τα τέλη δεν επιτρέπεται να επιτυγχάνονται επιπλέον έσοδα, εφόσον πρέπει να στοχεύουν στην αρχή της ισοδυναμίας, δηλαδή πρέπει να καλύπτουν μόνο το κόστος που υπέστη η κοινότητα για τις παροχές που βαρύνονται με την καταβολή τέλους. Οι τοπικοί ειδικοί φόροι κατανάλωσης, όπως π.χ. ο φόρος κατοχής σκύλου, ο φόρος κατανάλωσης στα οινοπνευματώδη ποτά ή ο φόρος δεύτερης κατοικίας, παίζουν συνολικά μόνο ένα υποδεέστερο ρόλο και γι' αυτό το λόγο χαρακτηρίζονται μερικές

φορές ως »ασήμαντοι φόροι«. Η οικονομική δυσχέρεια οδηγεί ωστόσο μεμονωμένες κοινότητες να αξιοποιούν σε αυτόν τον τομέα νέους φορολογικούς πόρους με δημιουργικό τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό ο Δήμος της Κολωνίας επιβάλλει για παράδειγμα ένα ειδικό φόρο ψυχαγωγίας για τη »στοχευμένη παροχή σεξουαλικών απολαύσεων σε μπαρ, σάουνα, λέσχες γυμνιστών και swinger club ή αυτοκίνητα«, που ο λαός αποκαλεί »φόρο σεξ«. Από το 2010 έχει επιβληθεί επίσης ένας φόρος κλίνης για τις διανυκτερεύσεις σε ξενοδοχείο στην Κολωνία. Η νομιμότητα του εν λόγω φόρου αποτελεί μάλιστα ακόμα αντικείμενο διαφωνιών.

Με αυτά τα έσοδα οι κοινότητες οφείλουν να εκπληρώσουν τα νόμιμα καθήκοντά τους: προαιρετικές υποθέσεις αυτοδιοίκησης, καθήκοντα της αυτοδιοίκησης που οι κοινότητες πρέπει να εκπληρώσουν - τα υποχρεωτικά καθήκοντα, τα υποχρεωτικά καθήκοντα προς εκπλήρωση μετά από σχετική εντολή ή - όπως ονομάζονται σε ορισμένους κώδικες δήμων και κοινοτήτων - τα μεταβιβασθέντα καθήκοντα.

Όσον αφορά στα προαιρετικά θέματα αυτοδιοίκησης εναπόκεινται στη γενική δικαιοδοσία των κοινοτήτων. Η κοινότητα μπορεί να αναλάβει όλα τα θέματα της τοπικής κοινωνίας ως καθήκοντά της. Σε αυτόν τον τομέα η κοινότητα είναι ελεύθερη να επιλέξει αν και με ποιο τρόπο θα εκπληρώσει αυτά τα καθήκοντα. Προαιρετικά καθήκοντα είναι μεταξύ άλλων: η συντήρηση αθλητικών εγκαταστάσεων (ανοιχτές πισίνες, κλειστά κολυμβητήρια, αθλητικά κέντρα), πολιτισμικά κέντρα (θέατρα, μουσεία, βιβλιοθήκες, κρατικά σχολεία δια βίου μάθησης, ωδεία), κοινωνικές υποθέσεις (»ανοιχτές πόρτες« για νέους, κέντρα παροχής κατ'οίκον φροντίδας σε ηλικιωμένους, γηροκομεία), συγκοινωνιακές δομές (μητροπολιτικός σιδηρόδρομος, λιμάνια) και χώροι ψυχαγωγίας (χώροι πρασίνου, μονοπάτια οδοιπορίας) όπως και η προώθηση συλλόγων και οι χορηγίες με κοινότητες/δήμους του εξωτερικού.

Στα υποχρεωτικά καθήκοντα οι κοινότητες υποχρεούνται να διεκπεραιώσουν αυτά τα καθήκοντα. Η κοινότητα έχει περιθώριο ελιγμών μόνο στο θέμα που αφορά τον τρόπο με τον οποίο αυτή επιθυμεί να εκπληρώσει τα καθήκοντα με βάση τη νομοθεσία. Υποχρεωτικά καθήκοντα είναι για παράδειγμα:

- η πυρόσβεση, τα σχολεία (κτήρια, μη διδακτικό προσωπικό), οικιστικός σχεδιασμός, διάθεση παιδικών σταθμών, καθαρισμός των δρόμων, ύδρευση, αποχέτευση.

Σε ό,τι αφορά τα καθήκοντα που ανατίθενται στην κοινότητα ή τα υποχρεωτικά καθήκοντα που εκπληρώνονται κατόπιν σχετικής εντολής, η κοινότητα δεσμεύεται από τις οδηγίες της αρμόδιας κρατικής αρχής όσον αφορά στον τρόπο εκπλήρωσής τους. Σε αυτά τα καθήκοντα ανήκουν για παράδειγμα: η διεύθυνση διαβατηρίων και υπηρεσία εγγραφής στο δήμο, δημοτολόγιο, πολεοδομία.

Προβληματισμός σχετικά με τον καταμερισμό καθηκόντων

Όλο και περισσότεροι δήμοι δεν τα καταφέρνουν πλέον να υιοθετήσουν ένα ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Οι περισσότεροι κανονισμοί δήμων και κοινοτήτων προβλέπει για αυτήν την περίπτωση ότι η κοινότητα πρέπει να υποβάλει ένα σχέδιο προϋπολογισμού στο οποίο θα αναφέρεται με ποια μέτρα και σε ποιο χρονικό διάστημα θα πραγματοποιηθεί ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού. Εφόσον τα μεταβιβάσιμα καθήκοντα και τα υποχρεωτικά καθήκοντα πρέπει να εκπληρωθούν, προκύπτουν δυνατότητες αποταμίευσης κυρίως από τα προαιρετικά καθήκοντα. Κατ'αναλογία οι εποπτικές αρχές που πρέπει να εγκρίνουν το σχέδιο προϋπολογισμού υποδεικνύουν σε αυτές τις κοινότητες κατά κανόνα να μειώσουν σαφώς τα προαιρετικά καθήκοντα για να πετύχουν ξανά τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού. Αυτά τα προαιρετικά καθήκοντα είναι όμως - όπως περιγράψαμε - τα θέματα αυτοδιοίκησης καθεαυτά της κοινότητας. Αν αυτά τα καθήκοντα πρέπει να μειωθούν κατά την ταυτόχρονη συνέχιση των υποχρεωτικών καθηκόντων που επιβάλλει ο νόμος ή των μεταβιβάσιμων καθηκόντων, θίγεται σε μεγάλο βαθμό το δικαίωμα αυτοδιοίκησης των δήμων και κοινοτήτων. Η δυσχέρεια χρηματοδότησης των δήμων απειλεί συνεπώς με τη διάβρωση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης. Πολλά «προαιρετικά» καθήκοντα ανήκουν ωστόσο στα υποχρεωτικά καθήκοντα του δήμου από την οπτική των κατοίκων. Αυτό αφορά κυρίως τη συντήρηση πολιτιστικών κέντρων όπως θεάτρων ή βιβλιοθηκών ή την προώθηση πολιτιστικών ή αθλητικών δραστηριοτήτων ομάδων ή συλλόγων πολιτών. Γι'αυτό το λόγο πολιτικοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και επαγγελματίες του πολιτιστικού τομέα εγείρουν συχνά το αίτημα να υπαχθεί ιδιαίτερος η προαγωγή της πολιτιστικής ζωής στα υποχρεωτικά καθήκοντα των δήμων. Αυτό το αίτημα έχει ικανοποιηθεί μέχρι τώρα μόνο από το ομόσπονδο κρατίδιο της Σαξονίας. Στο άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου της Σαξονίας για τον πολιτισμό αναφέρεται ρητώς: »Στη Δημοκρατία της Σαξονίας ο τομέας του πολιτισμού είναι υποχρεωτικό καθήκον των κοινοτήτων και των κομητειών«. Παρότι σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια ο τομέας του πολιτισμού περιγράφεται ως καθήκον του δήμου, δεν εγκαταλείπεται γι'αυτό το λόγο η κατάταξη του στα προαιρετικά καθήκοντα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για όσο καιρό η οικονομική δυσχέρεια των δήμων παραμένει στα σύγχρονα επίπεδα, ο εν λόγω προβληματισμός περί προαιρετικών καθηκόντων των δήμων θα είναι έντονος κάθε φορά που κλείνει ένα θέατρο ή μια βιβλιοθήκη.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Χαράλαμπος Κουταλάκης, *Επίκουρος καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το πρόγραμμα Καλλικράτης το οποίο εισήχθη το 2010 με το Ν 3852/2010 μετέβαλε δραστικά τα δεδομένα τόσο ως προς τη διοικητική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων δομών του κράτους όσο και ως προς το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που ασκούν. Είναι η πρώτη φορά που επιδιώκεται μια συνολική ταυτόχρονη μεταρρύθμιση όλων των δομών και λειτουργιών του κράτους που δεν εντάσσονται στην κεντρική διοίκηση με στόχο την ενδυνάμωση της νομικοπολιτικής τους θέσης και τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε κρίσιμους τομείς των δημόσιων πολιτικών.

Η μεταρρύθμιση αυτή φαίνεται να αντιμετωπίζει χρόνιες παθολογίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος τόσο σε επίπεδο αποκεντρωμένης διοίκησης όσο και σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Είναι ενδεικτικό, ότι παρά την εισροή σημαντικών πόρων από την ΕΕ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, βασικοί δείκτες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης όπως το ΑΕΠ, η ανεργία και το επίπεδο φτώχειας αναδεικνύουν σημαντικές και μόνιμες ανισοροπίες στις παραγωγικές δυνατότητες της χώρας. Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων στο εσωτερικό τους αποτελούν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της χώρας μας. Παρά τα σημαντικά βήματα προς την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση με τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ, οκτώ από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας μας συγκεντρώνουν ΑΕΠ κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Το ίδιο ισχύει και για τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες που είναι έντονες ιδιαίτερα στις περιφέρειες με νησιωτικό χαρακτήρα, στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές καθώς και στα μεγάλα αστικά κέντρα, στο εσωτερικό των οποίων παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ποιότητα ζωής και στην πρόσβαση των πολιτών σε υποδομές και ποιοτικές υπηρεσίες, ιδίως στην παιδεία, υγεία και κοινωνική πρόνοια.

Εκτός από τους γνωστούς ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες, τα αίτια της υστέρησης αυτής οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα. Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής