

**Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης
Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
Τμήμα Βιβλιοθηκονομίας**

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟ-
ΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2001



**Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης
Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
Τμήμα Βιβλιοθηκονομίας**

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟ-
ΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2001



**Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης
Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
Τμήμα Βιβλιοθηκονομίας**

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟ-
ΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ**

**Πτυχιακή εργασία της Φοιτήτριας:
ΚΥΡΙΑΚΗ ΤΕΤΟΥΛΑ**

**Επόπτης Καθηγητής:
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΣΙΤΣΗΣ**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2001



ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ευχαριστώ θερμά τον καθηγητή μου κ. Νικόλαο Τσίτση για την εποπτεία της πτυχιακής μου εργασίας καθώς και το προσωπικό της Κεντρικής Βιβλιοθήκης του Τ.Ε.Ι.Θ. για την πολύτιμη βοήθεια του.

Θέλω επίσης να ευχαριστήσω τους γονείς μου και τους στενούς μου φίλους για την ηθική και υλική τους συμπαράσταση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α	24
α) Η έννοια της αυτοτέλειας γενικώς, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	24
β) Η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	28
Γ. Η ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ	31
α) Στο στάδιο της καταρτίσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού	32
β) Στο στάδιο της εκτελέσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού	38
Δ. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ	50
α) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έσοδα	52
β) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έξοδα	62
Κοινοβουλευτικές πηγές	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	76



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
A. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟ	2
α) Εισαγωγή	2
β) Το νέο σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης	14
B. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ	24
α) Η έννοια της αυτοτέλειας, γενικώς, της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως:	24
β) Η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως:	28
Γ. Η ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ	31
α) Στο στάδιο της κατάρτισεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού	32
β) Στο στάδιο της εκτελέσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού	38
Δ. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ	50
α) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έσοδα	52
β) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έξοδα	62
Νομοθετικές πηγές	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	76



ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σκοπός της εργασίας που ακολουθεί είναι η προσπάθεια να προσεγγίσω ειδικότερα το ιδιαίτερος ενδιαφέρον θέμα της Δημοσιονομικής Αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, και να επισημάνω ορισμένα σημεία του νεοπαγούς αυτού διοικητικού θεσμού.

Εισαγωγικά αναφέρω τη σχετική μεταρρύθμιση που αφορά τη μετάβαση από την διοίκηση στην αυτοδιοίκηση κάθε Νομού, το νέο σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που εγκαινιάστηκε ουσιαστικά από το 1994, καθώς και την εσωτερική οργάνωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Στο κυρίως μέρος της εργασίας αναφέρω την έννοια της Δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Την οργανική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο στάδιο της κατάρτισης του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, καθώς και στο στάδιο της εκτέλεσής του. Η εργασία ολοκληρώνεται με την αναφορά στην λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως προς τα έσοδα και ως προς τα έξοδα της.

Η σύνταξη της βιβλιογραφίας καθώς και των παραπομπών έγινε με βάση το ISO 690 (International Organization for Standardization. 3d ed, Geneve: ISO, 1988).



Α. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟ

α) Εισαγωγή

Ο νεοπαγής θεσμός της Νομαρχιακής (δευτεροβάθμιας) Αυτοδιοίκησης, παρά τη μακροχρόνια κυοφορία και την καθυστερημένη εμφάνισή του, ίσως μάλιστα εξ αυτού ακριβώς του λόγου, δείχνει να υποφέρει κιάλας από τα συμπτώματα ενός προαναγγεληθέντος θανάτου. Δηλαδή μιας θεσμικής περιθωριοποίησης και μιας νομικοπολιτικής οριακότητας ως προς τη λειτουργία και τις συνέπειές του.

Ο νόμος, ως ιστορική μορφή οριοθέτησης των κοινωνικών, πολιτικών, οικονομικών δραστηριοτήτων και λειτουργιών στο εσωτερικό πεδίο μιας αρκετά πλέον ομογενοποιημένης εθνικής επικράτειας έχει ήδη απολέσει μεγάλο μέρος από την παραδοσιακή σημασία του λόγω των μεταβολών που έχουν επέλθει στον οικονομικό και στον κοινωνικό ιστό της χώρας.

Εξάλλου η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει πρόσθετα προβλήματα οριοθέτησης του πεδίου της λειτουργικής ανάπτυξης έναντι των παράπλευρων παράλληλων υπαλλήλων και επαλλήλων κοινωνικο - πολιτικών συστημάτων και διοικητικών θεσμών.

Έτσι, σύμφωνα με μια πρώτη ανάγνωση της πρόσφατης θεσμικής αποτύπωσης του συστήματος της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας προκύπτει ότι:

Πρώτον, παράλληλα με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αναπτύσσεται στο επίπεδο του νομού και η αποκεντρωμένη κρατική



διοίκηση και αντίστοιχα προς τον αιρετό νομάρχη, που προΐσταται των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ορίζεται και δρα ο περιφερειακός διευθυντής (ως υπολειμματική μορφή του παλαιού κρατικού νομάρχη), που προΐσταται όσων υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης έχουν αποκεντρωθεί στο επίπεδο του νομού και δεν περιέχονται στον κύκλο ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Συνεπώς, όσον αφορά στις προς το παρόν όχι επαρκώς διευκρινισμένες αρμοδιότητες αυτών των δύο πολιτικο-διοικητικών φορέων, το ελάχιστο που μπορεί καταρχήν να παρατηρηθεί είναι ότι πρόκειται περί ενός καθεστώτος ανταγωνιστικής συναλληλίας αν όχι και δυαρχίας ή διπολισμού στο νομό.

Δεύτερον, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως μορφή δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διαθέτει ως εκ του Συντάγματος την αρμοδιότητα της διοίκησης (δηλαδή της διαχείρισης και όχι της πρωτογενούς κανονιστικής ρύθμισης) των τοπικών υποθέσεων που αντιστοιχούν στο χωρικό επίπεδο του νομού. Η οριοθέτηση, ωστόσο, της τοπικότητας ή του τοπικού και μόνο χαρακτήρα μιας σειράς κοινωνικοπολιτικών, οικονομικών και διοικητικών λειτουργιών και δραστηριοτήτων δεν είναι ευχερής όχι μόνον έναντι της υπερκείμενης περιφερειακής κρατικής διοίκησης, που διατηρεί την ευθύνη και την αρμοδιότητα για τα ζητήματα υπερτοπικού χαρακτήρα, αλλά και έναντι της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δήμοι, κοινότητες) που διατηρεί επίσης τη συνταγματική ευθύνη και αρμοδιότητα για τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων του δικού της επιπέδου.



Έτσι, η οριοθεσία της ξεχωριστής νομαρχιακής τοπικότητας, αν και δεν είναι αδύνατη, είναι εντούτοις πολύ επισφαλής και αβέβαιη, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις καθίσταται σχεδόν απαγορευτική, όπως λ.χ. στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου η πόλη ή η "μεγαλόπολις" τείνει να συμπέσει με τα όρια του νομού.

Τρίτον, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν αντιμετωπίζει προβλήματα οριοθέτησης μόνον ως προς τη νομαρχιακή διοίκηση και την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και ως προς το ευρύτερο επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης. Το πρόβλημα αυτό αναμένεται μάλιστα να οξύνει όταν θεσπιστεί και η επιβεβλημένη πλέον (τριτοβάθμια) Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Αυτό το επίπεδο αυτοδιοίκησης εκτός του ότι αποτελεί μία διεθνή τάση (λ.χ. Επιτροπή των Περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση), φαίνεται πως ανταποκρίνεται στις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες της εποχής μας και στο γενικό αίτημα και στην εθνική αναγκαιότητα της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης. Πράγμα που σημαίνει ότι η απουσία του στην Ελλάδα εκφράζει μίαν ακόμα γραφική αναχρονιστικότητα.

Τέταρτον, τέλος, ως νεοπαγής πολιτικο-διοικητικός θεσμός η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει ιδιαίτερα προβλήματα εσωτερικής συνάρθρωσης, λειτουργικής ισοδυναμίας και ισοσθένειας των πολιτικών και διοικητικών λειτουργιών του, που εμφανίζονται ως ανισοβαρείς (πολιτική, υπετροφία) και αδιαφοροποίητες (οργάνωση και διοικητική υπανάπτυξη).

Από τα ανωτέρω συμπεραίνεται ότι σύμφωνα με μια καταρχήν ερμηνεία, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση φαίνεται πως υ-



ποφέρει από σοβαρές "γενετικές βλάβες" ή διαρθρωτικές αδυναμίες νομικοπολιτικού και οργανωτικού διοικητικού χαρακτήρα, γεγονός που δεν επιτρέπει μια πολύ αισιόδοξη πρόβλεψη για την πορεία του θεσμού. Όταν οι θεσμοί δεν αντιστοιχούν στις ευρύτερες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και καταστάσεις για τον έλεγχο των οποίων υποτίθεται ότι ιδρύονται και λειτουργούν, δεν αποφεύγουν την περιθωριοποίηση και τον εκφυλισμό. Για τους λόγους αυτούς ευσταθεί ίσως η παρατήρηση ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα θεσμό που έπρεπε να είχε γίνει χθες. Σήμερα είναι πλέον αργά. Εκτός αν αρχίσει αμέσως η μεταρρύθμισή της. Ο προβληματισμός δια τη δευτεροβάθμια (Νομαρχιακή) Αυτοδιοίκηση είχε ξεκινήσει πολύ νωρίς ταυτόχρονα περίπου με τη θεμελίωση σχεδόν του συνόλου των βασικών θεσμών του νεοελληνικού κράτους κατά τη διάρκεια του εντυπωσιακού οργανωτικού big bang που σημειώθηκε την άνοιξη του 1833 ¹. Την περίοδο αυτή ιδρύθηκαν μεμιάς 7 Γραμματείες (υπουργεία) ως κεντρικές κρατικές υπηρεσίες. 10 Νομοί και 47 Επαρχίες με αντίστοιχα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια ως αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αντικατέστησαν και απορρόφησαν τις παραδοσιακές κοινότητες. Οι τελευταίες επανασυστήθηκαν σε διάστημα μικρότερο των εκατό ετών (με το Ν. ΔΝΖ' του 1912) με μία εντυπωσιακή κίνηση "εκσυγχρονιστικής αναπαλαίωσης" με την οποία διασπάστηκε

¹ Βλ. εκτενώς Κ.Γ. ΚΑΤΣΑΔΩΡΟΥ. Συμβολή εις την ανωτέρα βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης- επαρχιακά και νομαρχιακά συμβούλια- ιστορική ανασκόπησης - ανάπτυξης - συμπεράσματα. Αθήνα 1978.



μεν ο κρατικός συγκεντρωτισμός αλλά στη θέση του θεσπίστηκε ο οργανωτικός κατακερματισμός στην περιφέρεια του πολιτικού συστήματος (με συνέπεια οι 442 δήμοι που υπήρχαν προς τα τέλη του 19^{ου} αιώνα να αντικατασταθούν σταδιακά και να φθάσουν τους 6.000 περίπου πρωτοβάθμιους ΟΤΑ κατά τα τέλη του 20ού αιώνα).

Αντίθετα, η νομαρχιακή διοίκηση διατήρησε τα βασικά χαρακτηριστικά της για διάστημα μεγαλύτερο των εκατόν πενήντα ετών, και ο νομός και η νομαρχία αποτέλεσαν έναν από τους σταθερότερους κρατικούς θεσμούς, που οριοθέτησαν τη διάρθρωση και τη λειτουργία του πολιτικοδιοικητικού συστήματος στην Ελλάδα. Βέβαια, κατά τη διάρκεια αυτής της πλούσιας σε αλλαγές και θεσμικούς μετασχηματισμούς περιόδου δεν έλειψαν και οι απόπειρες, πολύ συστηματικές και ριζοσπαστικές ενίοτε, για την επέκταση και τη θεμελίωση της (δευτεροβάθμιας) Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού.

Έτσι, ανάμεσα στις κυριότερες θεσμικές καινοτομίες και στις εκσυγχρονιστικές τομές, που συνδέονται με την πολιτική φυσιογνωμία του Χαριλάου Τρικούπη, ασφαλώς συμπεριλαμβάνεται και ο Ν. ΑΦΝΣΤ'/1887, με τον οποίο, για πρώτη φορά, χαρακτηρίστηκε ο νομός ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και θεσπίστηκε η δευτεροβάθμια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με αιρετό νομαρχιακό συμβούλιο (ενώ ο νομάρχης διατηρήθηκε ως αποκεντρωμένο κρατικό όργανο στο νομό, οριζόμενο από την κυβέρνηση).



Κατά τη διάρκεια της σύντομης εφαρμογής του, έως το 1891, το θεσμικό σύστημα της (ας την αποκαλέσουμε) περιορισμένης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με κύριο έργο το γνωμοδοτικό ρόλο των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, κατέδειξε τις σχεδιαστικές ατέλειες όσο και τις πραγματικές δυσχέρειες στις οποίες προσέκρουσε. Οι ελλιπείς αρμοδιότητες και οι ανεπαρκείς πόροι, σε συνδυασμό με τη διατήρηση του (μη αιρετού Νομάρχη) ως περιφερειακού αποκεντρωμένου οργάνου της κρατικής διοίκησης στο νομό οδήγησαν σε δύο βασικές συνέπειες, αφενός μεν στη διαμόρφωση ενός ιδιότυπου θεσμικού υβριδίου στο νομό, στο γεωγραφικό πλαίσιο του οποίου αναπτύσσονταν τόσο οι θεσμοί και τα όργανα της (αποκεντρωμένης) κρατικής διοίκησης, όσο και της τοπικής (δευτεροβάθμιας) αυτοδιοίκησης². Αφετέρου δε στην μετ' ολίγου χρόνου ουσιαστική απραξία και στην τελική απορρόφηση των στοιχείων της αυτοδιοίκησης από τα ισχυρότερα όργανα και τους θεσμούς της κρατικής διοίκησης στο νομό. Πράγμα που εξηγεί και το δισταγμό (ή το συμβιβασμό του ίδιου του εμπνευστή του Ν. ΑΦΝΣΤ' και πρωτεργάτη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Χαρ. Τρικούπη να μην επαναφέρει το θεσμό των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, όταν ανέλαβε εκ νέου την πρωθυπουργία το Μάιο του 1892.

² Ας παρατηρηθεί ότι το "σύστημα" της θεσμικής αντιστοιχίας ή παραλληλίας (face-a-face) κρατικής διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού διατηρείται και ως τις μέρες μας με τις πλέον πρόσφατες ρυθμίσεις. Βλ. παρακάτω.



Όμως, λίγα χρόνια αργότερα, επιχειρήθηκε επί κυβερνήσεως Γ. Θεοτόκη, αρχηγού του νέο-τρικουπικού κόμματος με το Ν.ΒΧΕ/1899, η εφαρμογή ενός πολύ αρτιότερου συστήματος Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, το οποίο υπερέβαινε ως ένα βαθμό τις σχεδιαστικές ατέλειες της προηγούμενης θεσμικής εμπειρίας (Ν. ΑΦΝΣΤ').

Παρά το ότι η θεσμική πολλαπλότητα και το οργανωτικό face-a-face, που επισημάνθηκε προηγουμένως, ξεπεράσθηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση με την έντεχνη συρροή στο ρόλο του νομάρχη των ιδιοτήτων και των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τόσο του αποκεντρωμένου κρατικού οργάνου όσο και του οργάνου της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν στάθηκε δυνατόν να εφαρμοστεί το νέο σύστημα και να δοκιμαστεί στην πράξη ούτε κατ' ελάχιστον.

Δεδομένης της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπαγόταν η ενεργοποίηση των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων και των λοιπών οργάνων και εν όψει των οδυνηρών επιπτώσεων από την ήττα κατά τον ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897 ο Ν. ΒΧΕ' (με το μοιραίο άρθρο 128) συνέδεσε ατυχώς, την εφαρμογή του με την έκδοση ειδικού βασιλικού διατάγματος, το οποίο όμως ουδέποτε εκδόθηκε. Ενώ αμέσως μετά, με την καμπή προς τον 21^ο αιώνα, την έξαρση του μακεδονικού ζητήματος και τις λοιπές πολιτικές μεταβολές που ακολούθησαν, το ζήτημα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ξεπεράστηκε και το όλο θέμα τέθηκε επί άλλης βάσεως.



Έτσι από τη μια οι σχεδιαστικές ατέλειες, και, από την άλλη, η έλλειψη βούλησης εφαρμογής αποτέλεσαν τρόπον τινά τη Σκύλλα και τη Χάρυβδη ανάμεσα από τις οποίες προσπάθησε να διέλθει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση χωρίς ποτέ να τα καταφέρει εντελώς ως τις μέρες μας.

Αυτό φυσικά δεν εμπόδισε - αντίθετα ενίσχυσε - τη λειτουργία της νομαρχίας ως πρωτοβάθμιας αποκεντρωμένης κρατικής υπηρεσίας. Εξαιρουμένης της μεταβατικής περιόδου 1836-1845 κατά την οποία οι νομαρχίες αντικαταστάθηκαν από τις διοικήσεις και τις υποδιοικήσεις χωρίς να καταργηθεί η εσωτερική οριοθέτηση του κράτους σε νομούς, οι νομαρχίες και οι νομάρχες με τη μία ή την άλλη μορφή ποτέ δεν απουσίασαν από το διοικητικό τοπίο της χώρας. Όπως αναφέρονταν χαρακτηριστικά στην εισηγητική έκθεση του Ν. ΚΕ 1845, που επανεισήγαγε το νομαρχιακό σύστημα "η διαίρεσις αυτή (εννοεί σε νομούς και νομαρχίες) θεωρείται η φυσικότερα και καταλληλοτέρα εις την σημερινήν κατάστασιν της Ελλάδος" ³.

Η συγκριτική υπεροχή και η ικανότητα επιβίωσης του νομού και της νομαρχίας έναντι άλλων μορφών και επιπέδων διοικητικών οριοθετήσεων καταφάνηκε και κατά την πρώτη πεντηκονταετία του 20ού αιώνα vis-a-vis τόσο των γενικών διοικήσεων, που θεσπίστηκαν στα νέα εδάφη, όσο και της νέας απόπειρας

³ Αναφέρεται στο Μ.Α. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ - Β.Κ. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ, Αποκέντρωση - Αυτοδιοικήσεις... ό.π. σ. 69



εγκαθίδρυσης νομαρχιακών συμβουλίων κατά τη δεύτερη δεκαετία του λήγοντος αιώνα.

α) Οι γενικές διοικήσεις, στις οποίες διαιρέθηκαν τα νέα εδάφη που προσαρτήθηκαν από τους βαλκανικούς πολέμους και μετέπειτα, αποτελούσαν μια μεταβατική μορφή πολιτικοστρατιωτικού χαρακτήρα για την άμεση ένταξη των νέων περιοχών στο κοινωνικοπολιτικό σύστημα της χώρας.

Οι γενικές διοικήσεις στην προκειμένη περίπτωση ήταν πολύ ευρύτερες οριοθετήσεις από τους νομούς (αντίθετα προς το παράδειγμα της περιόδου 1836-1845, οπότε οι ορισθείσες τότε διοικήσεις και υποδιοικήσεις ήταν στενότερες των νομών), και, συνεπώς, κάθε γενική διοίκηση, μπορούσε να υποδιαιρεθεί σε νομούς και υποδιοικήσεις. Και ενώ οι γενικές διοικήσεις που τις προτιμούμε αρχικά η βενιζελική παράταξη, αμφισβητήθηκαν και καταργήθηκαν προσωρινά από τη βασιλική παράταξη κατά την περίοδο του διχασμού έως ότου τις επαναφέρει πάλι ο Βενιζέλος, η διαφοροποίηση του διοικητικού πεδίου σε νομούς και νομαρχίες εντός των γενικών διοικήσεων συνεχίστηκε και επεκτάθηκε και στα νέα εδάφη. Λόγω ελλείψεως αποφασιστικών αρμοδιοτήτων οι νομαρχίες περιέπεσαν αρχικά σε αδράνεια και υποβάθμιση έναντι των γενικών διοικήσεων, που φάνηκαν παρά τον αρχικά μεταβατικό και προσωρινό χαρακτήρα τους, να συγκεντρώνουν την προσοχή και την αποφασιστική αρμοδιότητα διοικήσεως στα νέα εδάφη, όπου διατηρήθηκαν για σαράντα δύο χρόνια. Ωστόσο, η σταδιακή αποτυχία του θεσμού των γενικών διοικήσεων (λόγω μεταξύ άλλων, και των συγκρούσεων που δεν



απέφυγαν τόσο προς τα υποκείμενα όσο και προς τα υπερκείμενα διοικητικά πεδία) οδήγησε στην επανεκτίμηση και την επάνοδο στο προσκήνιο ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1930, της νομαρχίας ως του κρίσιμου επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης. Η διαδικασία αυτή κορυφώθηκε το 1955 με την ψήφιση του Ν.3200.

β) Η πρώτη κατά τον 20ό αιώνα και ίσως η πιο εκτεταμένη στο επίπεδο του νομοθετικού σχεδιασμού, προσπάθεια για την εισαγωγή της δευτεροβάθμιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σημειώθηκε το 1923 με τη θέσπιση ενός πολύ προωθημένου και ελάχιστα ρεαλιστικού, όπως αποδείχθηκε από τα πράγματα, συστήματος αδέσμευτης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Το "νομοθετικό βασιλικό διάταγμα" της 9/10 Μαΐου 1923, που εξέδωσε η επαναστατική κυβέρνηση, προέβλεπε ένα ανεπτυγμένο σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, που όμως παρέμεινε μια άσκηση επί χάρτου εφόσον ουδέποτε εφαρμόστηκε, μη εκδοθέντος του σχετικού εκτελεστικού διατάγματος. Οι σχετικές εκλογές για τα νομαρχιακά συμβούλια αναβάλλονται συνεχώς. Δεδομένων δε των ανωμάλων πολιτικών συνθηκών αμέσως μετά τη μικρασιατική καταστροφή όσο και κατά την περίοδο που την ακολούθησε με τη συνεχή εναλλαγή κυβερνήσεων και πραξικοπημάτων είναι προφανές ότι η εφαρμογή ενός ριζοσπαστικού προγράμματος διοικητικής αναδιοργάνωσης με έμφαση στην αυτοδιοίκηση προσέκρουσε σε κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που δεν ήταν οι καλύτερες δυνατές όχι μόνο για την αφομοίωση αλλά ούτε καν για την πειραματική δοκιμασία των νέων θεσμών.



Στο θεωρητικό επίπεδο όμως, το σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που σχεδιάστηκε τότε ήταν ενδιαφέρον, διότι προέβλεπε την πιο προωθημένη και αδέσμευτη από τον κρατικό έλεγχο μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους περιορίζονταν ουσιαστικά στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην οποία περιεχόταν ένα ευρύτατο πεδίο ανάπτυξης πρωτοβουλιών σε όλους τους τομείς με αντίστοιχη δυνατότητα επιβολής φορολογικών επιβαρύνσεων (αυτό ήταν και το μοιραίο λάθος του νέου συστήματος).

Αιρετά όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ήταν το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή ενώ ο μετακλητός (μη αιρετός) νομάρχης συγκέντρωνε στο πρόσωπο του τις ιδιότητες τόσο του περιφερειακού οργάνου του κράτους όσο και του οργάνου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα και με το υπόδειγμα του Ν. ΒΧΕ/1899.

Κανένα, ωστόσο, από αυτά τα δύο συγγενή και προωθημένα μοντέλα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν ευτύχησε να εφαρμοστεί και να δοκιμαστεί στην πράξη. Αντίθετα, η νομαρχιακή διοίκηση ως μορφή πρωτοβάθμιας αποκέντρωσης της κρατικής δράσης, διατηρήθηκε καθ' όλη την περίοδο αυτή, και παρά τις αμφισβητήσεις από τα πιο προωθημένα συστήματα (αυτοδιοίκησης) και τους κλυδωνισμούς που υπέστη παρέμεινε ο σταθερότερος ίσως περιφερειακός διοικητικός θεσμός του ελληνικού κράτους. Ένας θεσμός του οποίου ο συστηματικός εκσυγχρο-



σμός και η αναδιοργάνωση επιχειρήθηκαν με τρόπο αποτελεσματικό και ολοκληρωμένο το 1955 (Ν. 3200).

Η προσπάθεια όμως ή το όραμα, έστω, για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν εγκαταλείφθηκε. Αλλά επανήλθε μετά από μία μακρά περίοδο σχετικής λήθης στις αρχές της δεκαετίας του 1980 με την αναβίωση των νομαρχιακών συμβουλίων ως "οργάνων λαϊκής εκπροσώπησης" με αποφασιστικές αρμοδιότητες (Ν. 1232/1982) και βέβαια, με τις περιεκτικότερες αν και ανεφάρμοστες απόπειρες θεμελίωσης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που εκδηλώθηκαν με τους νόμους 1622/1986 και 1878/1990 ⁴.

Και στις δύο περιπτώσεις, πέρα από το γεγονός της διατήρησης της θέσης και του ρόλου του κρατικού νομάρχη παράλληλα με τα αιρετά σ' ένα διφυές καθεστώς ανταγωνιστικής συναλληλίας, οι προβλεπόμενες από το νόμο εκλογές, δεν πραγματοποιήθηκαν, εφόσον δεν εκδόθηκαν τα σχετικά διατάγματα. Και όπως είναι γνωστό, τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς εκλογές μοιάζει με ομελέτα δίχως αυγά. Αυτό επισήμανε πολύ εύστοχα μια παλιά απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας: "Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι προ πάντων οργανισμός που διαπνέεται από μίαν ιδέαν, την ιδέαν δε αυτήν ενσαρκώνει η εκλογή και το πρόσωπον του αιρετού άρχοντος [...] Και το χαρακτήρα του συμβόλου τον

⁴ Βλ. ειδικά Ι. ΣΑΓΙΑΣ - Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ. Νομαρχιακά Συμβούλια: Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές (μια πρώτη προσέγγιση ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1990 Ν.-Κ. ΧΛΕΠΑΣ. Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση ... ό.π. σ. 307 κ.ε. και Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ "Για ποια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση", εφημ. Το Βήμα, 28-11-1993, σ. Α16.



λαμβάνει όχι από την ιδιότητα του δημάρχου αλλ' από την πηγήν της εξουσίας του, δηλαδή από την εκλογήν του δια του λαού..."⁵

Ωστόσο, η μακρά και ατέρμονη κυοφορία του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δεν έμεινε δίχως αποτελέσματα, μια και με τα πλέον πρόσφατα νομοθετήματα (Ν. 2218 και 2240 του 1994) όχι μόνο εφαρμόστηκε ο θεσμός αλλά πραγματοποιήθηκαν επιτέλους και οι σχετικές νομαρχιακές εκλογές τον Οκτώβριο του 1994.

Το ισχύον πια θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αναλύεται στη συνέχεια. Προηγουμένως όμως, αξίζει να εξετασθεί συνοπτικά το σύστημα της νομαρχιακής διοίκησης, όπως αναπτύχθηκε ιδίως κατά την τελευταία τεσσαρακονταετία.

β) Το νέο σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

ι) Το πολιτικό σκηνικό

Το νέο σύστημα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εγκαινιάστηκε ουσιαστικά με την ανάδειξη των αιρετών αρχών κατά τις εκλογές που πραγματοποιήθηκαν τον Οκτώβριο του 1994. Στις εκλογές αυτές συναγωνίσθηκαν και διεκδίκησαν τη λαϊκή ψήφο περισσότεροι από 200.000 υποψήφιοι για 50.000 περίπου θέσεις και αξιώματα. Συγκεκριμένα, εξελέγησαν 54 νομάρχες,

⁵ Αναφέρεται στο Κ.Γ. ΚΑΤΣΑΔΩΡΟΣ. Συμβολή εις την ανωτέρα βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π. σ. 65.



1.414 νομαρχιακοί σύμβουλοι, 433 δήμαρχοι, 6.783 δημοτικοί σύμβουλοι, 315 διαμερισματικοί σύμβουλοι και 1.079 πάρεδροι. Ωστόσο, παρά το πλήθος των υποψηφίων και των υπό διεκδίκηση αξιωμάτων, οι εκλογές αυτές ήταν εκλογές χωρίς διακύβευμα, εφόσον ήταν ασαφές τι επρόκειτο και τι μπορούσε να πραγματοποιήσει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, που μόλις είχε θεσπιστεί νομοθετικά και δεν υπήρχε καμία εμπειρία, ούτε καν πειραματική από τη λειτουργία του θεσμού.

ii) Η θέσπιση της αυτοδιοίκησης στο νομό

Καταρχήν, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση εφαρμόστηκε πάνω στο ισχύον σύστημα των νομών, δίχως καμία αλλαγή στα όρια και στις συσχετίσεις τους με τα υπερκείμενα και τα υποκείμενα επίπεδα διοίκησης (τις περιφέρειες και τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ) ⁶. Ο νομός αποτελεί, βέβαια, ένα μάλλον παραδοσιακό επίπεδο χωρικής οριοθέτησης των

⁶ Αξίζει να παρατηρηθεί ότι από τους 54 νομούς της χώρας 8 έχουν πληθυσμό λιγότερο από 50.000 κατοίκους δηλαδή δεν πληρούν το ελάχιστο πληθυσμιακό κριτήριο για την ίδρυση του νοσοκομείου, ενώ από τους 6.000 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ οι 4.644 έχουν πληθυσμό λιγότερο από 1.000 κατοίκους, οι 3.200 λιγότερο από 500 κατοίκους και 1.258 λιγότερο από 200 κατοίκους. Ας σημειωθεί ότι μιλούμε για νόμιμο (εγγεγραμμένο) και όχι για πραγματικό πληθυσμό, που, κατά πάσαν πιθανότητα είναι πολύ μικρότερος. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών. Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1993 και Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Έκθεση της Ειδικής Επιτροπής Εμπειρογνομώνων για τις Ελληνικές Υπηρεσίες Υγείας, Φαρμέτρικα, Αθήνα 1994. Εξάλλου, ουδεμία ειδική μέριμνα ελήφθη για την προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού στην ιδιομορφία του νησιωτικού χώρου και των 3.600 νησιών που απαρτίζουν το ελληνικό αρχιπέλαγος, βλ. Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, "Η διοίκηση των νησιών", εφημ. Τα Νέα, 20-8-1994.



κοινωνικοπολιτικών λειτουργιών και δραστηριοτήτων που σε πολλές περιπτώσεις, παρουσιάζει έντονα αναχρονιστικό χαρακτήρα. Ενώ στην Ελλάδα είναι συνήθης η σύμπτωση και ο συνωστισμός πολλών διοικητικών επιπέδων στην ίδια γεωγραφική ενότητα, ιδίως στα μητροπολιτικά κέντρα (υπουργεία, περιφερειακές διοικήσεις, οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μια πληθώρα δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών). Εξάλλου, η αναγκαστική, βεβιασμένη και εκ των ενόντων λύση που δόθηκε, με το πρώτο διορθωτικό νομοθέτημα του Σεπτεμβρίου 1994 (Ν. 2240), τόσο στην εθνικά ευαίσθητη περιοχή της ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης όσο και στη μητροπολιτική περιοχή της πρωτεύουσας είναι ήκιστα ικανοποιητική και εντελώς αναποτελεσματική.

Έτσι, η σύσταση (άρθρο 1, Ν. 2240) τριών διευρυμένων αυτοδιοικήσεων εκ πλειόνων νομών στις περιοχές αυτές (Αθηνών - Πειραιώς, Ροδόπης- Έβρου και Δράμας -Καβάλας-Ξάνθης) ούτε τα προβλήματα της "ακυβερνησίας" στο μητροπολιτικό επίπεδο αντιμετωπίζει ούτε το εθνικό ζήτημα στους ακριτικούς νομούς επιλύει. Και στις δύο περιπτώσεις (ίσως και σε άλλες) ορθότερη λύση θα ήταν η θεσμοθέτηση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης με ανάλογες προσαρμογές.

iii) Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Η κατάργηση των νομαρχιών ως πρωτοβάθμιων αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων στο επίπεδο του νομού είχε ως



συνέπεια την αντικατάσταση τους από τις "νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις". Αυτές αποτελούν αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, όχι όμως ιεραρχικά ανώτερους από τους πρωτοβάθμιους σε σχέση με τους οποίους δεν υφίσταται ιεραρχική διαβάθμιση. Αντίθετα, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, δηλαδή οι δήμοι και οι κοινότητες διατηρούν εκ του Συντάγματος ευθύνη και αρμοδιότητα της "διοίκησης όλων των τοπικών υποθέσεων" στη γεωγραφική ζώνη της περιφέρειας τους και την ανάληψη των σχετικών πρωτοβουλιών για την "προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων" αυτής της περιοχής (άρθρο 41.Ν.2218).

Αντίθετα, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση παρά το ότι αντιστοιχεί σε γεωγραφικά ευρύτερη περιοχή, ανήκει η "διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου" και σε αυτές περιέχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών" (άρθρο 3, παρ. 1.Ν.2218).

Άρα στην αρμοδιότητα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης περιέχεται η διοίκηση μόνο των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Πράγμα που σημαίνει ότι υπόκειται, σε μια διπλή περιχαράκωση, ως προς τις αρμοδιότητες της: ήτοι, πρώτον δεν ανήκει σε αυτή η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων που εντάσσονται στη χωρική ζώνη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και δεύτερον, δεν ανήκει σε αυτήν η διοίκηση των γενικών (κρατικών) υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, οι οποίες με τη σχετική διορθωτική ρύθμιση του Ν.2240 αλλά και του μεταγενέστερου Ν. 2307/1995,



άρθρο 12 περιέχονται στην "Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης" που συντάσσεται σε κάθε νομό υπό τον "Περιφερειακό Διευθυντή".

Οι είκοσι πέντε αρμοδιότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 13 του Ν.2218, ενώ είναι ενδεικτικές μπορούν δηλαδή να διευρυνθούν και να εξειδικευτούν, διέπονται σε κάθε περίπτωση από τη γενική συνταγματική ρήτρα της τοπικότητας".

Πράγμα, που σημαίνει ότι η άσκησή τους πρέπει να στοχεύει στην εξυπηρέτηση:

α) του τοπικού και όχι του γενικού (ήτοι εθνικού) συμφέροντος και

β) σ' εκείνο το τοπικό συμφέρον που αντιστοιχεί στο ξεχωριστό επίπεδο του νομού και δεν ταυτίζεται ούτε επικαλύπτεται με το μερικότερο τοπικό συμφέρον που την εξυπηρετούν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Οι τελευταίοι διατηρούν ακέραια την ευθύνη και την αρμοδιότητα για την εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος του δικού τους επιπέδου (δήμος και κοινότητα).

Είναι αλήθεια ότι η διάκριση των δημόσιων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές αποτελεί ένα από τα δυσχερέστερα προβλήματα στη θεωρία του δημόσιου δικαίου μια και πέρα από τις τελείως ξεκάθαρες περιπτώσεις της μιας (λ.χ. αυτές που αναφέρει ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) ή της άλλης μορφής (λ.χ. αυτές που αναφέρονται στην εξωτερική ή στην αμυντική πολιτική, τη φορολογία και τη Δικαιοσύνη) όλες οι άλλες είναι μεικτού τύπου και κλιμακώνονται ως προς τις συνέπειες και τη σημασία τους από το τοπικό στο εθνικό επίπεδο και vice versa. Στις εν-



διάμεσες αυτές περιπτώσεις της gray area μεταξύ των δύο άκρων που είναι ασφαλώς οι πολυπληθέστερες αποτελεί ζήτημα ερμηνείας ο επακριβής, προσδιορισμός του χαρακτήρα μιας υπόθεσης ως γενικής ή τοπικής. Φυσικά, στον προσδιορισμό αυτό λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες της υπόθεσης και το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον, το γενικό τεκμήριο για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ που καθιερώνει το Σύνταγμα αλλά και η αρχή της επικουρικότητας και η εξ αυτής απορρέουσα αρχή της πλησιέστερης προς τον πολίτη διοίκησης. Η συνδυασμένη εφαρμογή των αρχών αυτών θέτει αφενός μεν, ένα αξίωμα οργανωτικής οικονομίας και αφετέρου δε, ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της εκάστοτε χαμηλότερης διοικητικής βαθμίδας. Έτσι, σύμφωνα με μία κλασική διατύπωση του ζητήματος: "Παραβιάζεται η δικαιοσύνη εάν, ό,τι μπορούν να διεκπεραιώσουν επιτυχώς οι μικρότερες και χαμηλότερες οργανώσεις το αναλαμβάνει ένας ευρύτερος και ανώτερος οργανισμός ⁷.

Ειδικά τώρα μεταξύ πρωτοβάθμιας (δήμοι/ κοινότητες) και δευτεροβάθμιας (νομαρχίες) αυτοδιοίκησης είναι προφανές ότι υφίσταται μια πολλαπλή και επάλληλη κλιμάκωση της τοπικότητας ή δημοτικού κοινοτικού επιπέδου.

Το τι ανήκει επομένως στην αποκλειστική σφαίρα των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν είναι εύκολη να προσδιορίσει επακριβώς a priori και in abstracto παρά την πα-

⁷ Αναφέρεται στο Ν.Κ. ΧΛΕΠΑΣ "Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση". Το Σύνταγμα, τομ. 19^{ος}, 1993, σ. 89-121, ιδίως σ. 103.



νηγυρική περιγραφή που απαντάται στους οργανισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Δεδομένης της διπλής περιχαράκωσης για την οποία έγινε λόγος προηγουμένως στη ζώνη ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης περιέρχονται με τρόπο ας πούμε αποθετικό, εκείνες οι αρμοδιότητες που:

α) δεν ανήκουν στον κύκλο ευθύνης, που κατ' αρχήν είναι πολύ εκτεταμένος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης (άρθρο 41 Ν.2218) και

β) δεν κατακρατώνται υπέρ της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης στο νομό, την "υπηρεσία περιφερειακής διοίκησης" (άρθρο 3 Ν. 2218 - άρθρο 4 Ν.2240) ⁸.

iv) Η εσωτερική οργάνωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Τα κύρια όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι τρία συλλογικά όργανα (νομαρχιακό συμβούλιο, νομαρχιακή επιτροπή και η καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα οικονομική και κοινωνική επιτροπή), και ένα μονομελές όργανο (ο νομάρχης). Αυτά τα αιρετά όργανα αποτελούν το πολιτικό υποσύστημα της νο

διατηρούνται

⁸ Έτσι, διατηρούνται στον κύκλο ευθύνης της περιφερειακής - αποκεντρωμένης διοίκησης του κράτους, οι αρμοδιότητες που αναφέρονται σε θέματα:

- α. δημόσιας περιουσίας
- β. των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης
- γ. εποπτείας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ
- δ. της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας και
- ε. των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου.



μαρχίας, το οποίο έρχεται με βάση τη λαϊκή εντολή να διοικήσει και να κατευθύνει το διοικητικό και οργανωτικό υποσύστημα έτσι ώστε να επιτευχθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι στόχοι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Έχει εξαιρετική σημασία, επομένως, το σύστημα εσωτερικής οργάνωσης των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ακόμα περισσότερο μια και πρόκειται για ένα επίπεδο διοικήσεως που φέρει έντονα τα χαρακτηριστικά τόσο της συνέχειας και της σύνδεσης με το παρελθόν όσο και της ριζικής αλλαγής και της απομάκρυνσης από αυτό.

Οι είκοσι πέντε αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που αναφέρονται ενδεικτικά στο άρθρο 13 του Ν. 2218 και φυσικά υπόκεινται κατά την άσκηση τους στη γενική ρήτρα της φυσικότητας όπως σχολιάστηκε εκτενώς προηγουμένως παρέχουν τα βασικά κριτήρια και το λειτουργικό περιεχόμενο για τη διάρθρωση και την εσωτερική διαφοροποίηση του οργανωτικού υποσυστήματος της νομαρχίας. Οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να διακριθούν σε τρεις μείζονες κατηγορίες αντικειμένων και κατευθύνσεων της νομαρχιακής δράσης:

α) Οργανωτικά - θεσμικά και διοικητικά ζητήματα που περιλαμβάνουν λ.χ. την κατάρτιση του κανονισμού εργασιών του νομαρχιακού συμβουλίου, τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων, την πλήρωση των θέσεων προσωπικού, την ίδρυση ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων,

β) Θέματα οικονομικής διοίκησης και πολιτικής, που περιλαμβάνουν λ.χ. την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της δράσης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των



ΝΠΔΔ που αυτή ιδρύει την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, τη σύναψη δανείων και αποδοχή δωρεών, κληρονομιών, την εν γένει οικονομική διαχείριση κλπ

γ) Θέματα εκτέλεσης έργων και προγραμματισμού όπως είναι η εφαρμογή του δημοκρατικού προγραμματισμού, η ίδρυση κέντρων παροχής πολιτισμικών και κοινωνικών υπηρεσιών, η προστασία και η αξιοποίηση περιοχών, η μελέτη, η κατασκευή και η συντήρηση έργων (συμπεριλαμβανομένης και της κατασκευής σχολικών κτιρίων, αρμοδιότητα που αφαιρείται από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, Ν. 2240, άρθρο 6, παρ. 24).

Το πρώτο που μπορεί να παρατηρηθεί είναι ότι ενώ αυτές οι αρμοδιότητες έχουν ένα αρκετά και ίσως κατ' ανάγκην γενικό χαρακτήρα δεν αποφεύγουν ωστόσο, το ενδεχόμενο της επικάλυψης ή και της σύγκρουσης με αντίστοιχες αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Το ενδεχόμενο αυτό γίνεται προφανέστερο με την κατάρτιση των οργανισμών εσωτερικής λειτουργίας των νομαρχών, οι οποίοι εκφράζουν σε πολλές περιπτώσεις ένα πληθωρικό έως διεκδικητικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων, η επακριβής οριοθέτηση των οποίων έναντι των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ιδίως των μεγαλύτερων δήμων και μάλιστα των πρωτεύουσών νομών, θα αποβεί δυσχερής στην πράξη.

Η κατάρτιση των οργανισμών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία που προ-



βλέφθηκε στους Ν.2218 (άρθρο 39, παρ. 1) και 2240 (άρθρο 6, παρ. 16).

Έτσι, συστήθηκε στο Υπουργείο των Εσωτερικών μια δεκαεννεαμελής επιτροπή που συνέταξε ένα υπόδειγμα ("πρότυπο οργανισμό"), σύμφωνα με τον οποίο θα καταρτίζονταν οι επιμέρους οργανισμοί των διαφόρων νομαρχιών.

Ήδη οι περισσότεροι από τους οργανισμούς των νομαρχιών έχουν δημοσιευθεί και μένει να μελετηθεί τόσο ο βαθμός της ενδεχόμενης απόκλισής τους από τον πρότυπο οργανισμό όσο και η έκταση της μεταξύ τους ομοιομορφίας ή διαφοροποίησης.

Ο πρότυπος οργανισμός που ολοκληρώθηκε στις 14-3-1995, έθεσε ως κριτήρια για τη σύνταξη των νέων οργανισμών, μεταξύ άλλων, την αρχή της οικονομίας των οργανωτικών μονάδων. Πρότεινε, σχετικά (σ.5) ότι σε κάθε διεύθυνση θα έπρεπε να απασχολούνται τουλάχιστον δεκαπέντε υπάλληλοι και σε κάθε τμήμα τουλάχιστον πέντε. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων και υπομονάδων και την αναλογική διεύρυνση του εύρους εποπτείας των προϊσταμένων.

Έτσι, σύμφωνα με το υπόδειγμα του πρότυπου οργανισμού, ο αριθμός των διευθύνσεων και των υπηρεσιών που αναφερόταν στον νομάρχη περιορίζονταν από σαράντα (στην περίπτωση λ.χ. της Νομαρχιακής Κορινθίας του παλαιού τύπου) σε δεκαεπτά. Ενώ η πιλοτική εφαρμογή του προτύπου οργανισμού σε μια τυπική νομαρχία μέσου τύπου θα είχε ως αποτέλεσμα ένα



οργανωτικό σχήμα που θα περιλάμβανε: 18 διευθύνσεις, 58 τμήματα, 35 γραφεία, 86 κλάδους και 660 περίπου θέσεις προσωπικού.

Προσεγγίζοντας ειδικότερα και εν στενή εννοία το ιδιαίτε-
ρως ενδιαφέρον θέμα της Δημοσιονομικής Αυτοτέλειας της Νο-
μαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, κάλλιστα θα μπορούσαμε να επιση-
μάνουμε ορισμένα σημεία του νεοπαγούς αυτού διοικητικού θε-
σμού.

Β. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ **ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ**

α) Η έννοια της αυτοτέλειας, γενικώς, της Νομαρχιακής Αυ- τοδιοικήσεως

Σύμφωνα με το άρθρο 102, παρ. 1, εδάφιο δεύτερο του ι-
σχύοντος Συντάγματος 1975, συνεστήθησαν στη Χώρα μας με
το άρθρο 1 του νόμου 2218/1994, όπως ο νόμος αυτός ισχύει
και μετά την κωδικοποίησή του με το υπ' αριθμ. 30/1996 προε-
δρικό διάταγμα περί "Κώδικος Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης"
(Κ.Ν.Α.) πενήντα μία Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως Οργανι-
σμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δευτέρας βαθμίδος. Οι Οργανι-
σμοί αυτοί αποτελούν αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Νομικά Πρό-
σωπα Δημοσίου Δικαίου και απολαύουν, κατά την διάταξη του
πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 102 του
ΣΥντάγματος, "διοικητικής αυτοτέλειας".



Η χρήση του όρου "αυτοτέλεια" στην συνταγματική αυτή διάταξη είναι νομικώς ενδεδειγμένη και ορθή, αφού το Ελληνικό Κράτος έχει την μορφή του ενιαίου Κράτους και κατ' ακολουθία, η αυτόνομη νομοθετική εξουσία ασκείται κατά τρόπο ενιαίο, από την τυπική Νομοθετική Εξουσία, την Βουλή. Οπότε, η ασκούμενη από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δημοσία εξουσία, ατομικού ή κανονιστικού χαρακτήρος, είναι πάντοτε δοτή και η έρευνα του βαθμού της αυτοτέλειας τους γίνεται σε συνάρτηση με τον βαθμό της ανεξαρτησίας αυτών έναντι της Κεντρικής Εκτελεστικής Εξουσίας.

Έτσι, υπό την έννοια αυτή ο όρος "αυτοτέλεια" αντιδιαστέλλεται της εννοίας του νομικού όρου "αυτονομία", η χρήση του οποίου γίνεται για τα Κράτη-μέλη Ομοσπονδιακού Κράτους. Διότι το κάθε ομοσπονδιακό κρατίδιο έχει:

- Τόσον οργανική αυτονομία, υπό την έννοια ότι διαθέτει σύστημα οργάνων νομοθετικών, κυβερνητικών και δικαστικών. Σε αντίθεση με τα όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Ενιαίου Κράτους που είναι μόνον διοικητικά.

- Όσον και λειτουργική αυτονομία, υπό την έννοια ότι, αντίστοιχα με την τριπλή ως άνω οργανική αυτονομία έχει πρωγενή νομοθετική, κυβερνητική - εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Σε αντίθεση με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοική-



σεως του Ενιαίου Κράτους που έχουν μόνον διοικητική αρμοδιότητα και ασκούν δοτή κανονιστική εξουσία⁹.

Η αυτοτέλεια, γενικώς, της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως έναντι της Κρατικής Δημόσιας Διοικήσεως, απορρέει από τη Νομική Προσωπικότητα Δημοσίου Δικαίου αυτής: όπου η Κεντρική (Κρατική) Δημοσία Διοίκηση είναι απλώς εποπτεύουσα Αρχή επί της νομιμότητας των πράξεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και ενεργεί προς τούτο μόνον κατασταλτικώς, της σκοπιμότητας των ενεργειών και πράξεων της τελευταίας, υπαγομένης εις την αποκλειστική της αρμοδιότητα (άρθρο 102, παρ. 5, εδάφιο πρώτο, του Συντάγματος).

Το γεγονός δε ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του ενιαίου Ελληνικού Κράτους είναι κατά το Σύνταγμα (άρθρο 102, παρ. 1, 4) και τον Κ.Ν.Α. (άρθρο 1) επί των οικείων τοπικών υποθέσεων, Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δευτέρας βαθμίδος και δη σωματειακού χαρακτήρος¹⁰, αφού οι Αρχές της εκλέγονται, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος, "δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας", αυτή απολαύει διοικητικής αυτοτέλειας, έναντι της Κεντρικής (Κρατικής) Δημο

⁹ Βλ. Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους, Τεύχος α' "Θεμελιώδεις έννοιες", 1982-1983, σελ. 163 επ. και την εκεί βιβλιογραφία.

¹⁰ Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους, Τεύχος α' - Θεμελιώδεις έννοιες, 1982-1983, σελ. 106, επ. και την εκεί βιβλιογραφία της ίδιας. Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, εις Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος, Αθήνα, 2000, σ. 60, 61.



σίας Διοικήσεως και εξ απόψεως των οργάνων αυτής· έχουσα έτσι, κατ' ακολουθία της διαδικασίας εκλογής των Αρχών της, δημοκρατικό υπόβαθρο και πολιτική αξία ¹¹, όπως και ο Δήμος ή η Κοινότης ως Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοικήσεως πρώτης βαθμίδος ¹².

Πέραν, όμως της ίδιας νομικής προσωπικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, έναντι του Νομικού Προσώπου του Κράτους και της διοικητικής της αυτοτέλειας επί των οικείων τοπικών υποθέσεων, έναντι της Κεντρικής (Κρατικής) Δημόσιας Διοικήσεως, το τρίτο συστατικό στοιχείο της ολοκληρωμένης έννοιας της αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως είναι η δημοσιονομική αυτοτέλεια αυτής, εκδηλούμενη τυπικώς με την κατάρτιση και εκτέλεση ιδίου ετησίου Προϋπολογισμού εσόδων - εξόδων, ανεξαρτήτου του ετησίου Κρατικού Προϋπολογισμού.

Η εξέταση, λοιπόν, της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσης μελέτης, πρέπει να γίνει, αφού προηγουμένως προσδιοριστεί η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας αυτής.

¹¹ Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους, ορ. cit. σελ. 62.

¹² Επ' ευκαιρία, σημειωτέον, ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοικήσεως ιστορικώς εξεταζόμενος, δεν θεωρείται ως αποκλειστικό κτήμα και χαρακτηριστικό των δημοκρατικών πολιτευμάτων. Διότι υπήρξε και ελειτούργησε μέσα στα πλαίσια Κρατών που υστερούσαν αισθητά σε ανάπτυξη δημοκρατικών θεσμών, βλ. για λεπτομέρειες, Μ.Δ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ. Η τοπική αυτοδιοίκηση εν Ελλάδι, 1952, εις Νομικά Μελέται, 1972, σελ. 182.



β) Η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως

Η εκδηλουμένη τυπικώς δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως με την κατάρτιση και εκτέλεση ειδικού της ετησίου Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων ως Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, δημιουργεί παραλλήλως ουσιώδες ζήτημα ως προς την αυτοτέλεια του σκέλους των αναγκαίων πόρων και του σκέλους των πιστώσεων του εν λόγω Προϋπολογισμού, για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτής, την ικανοποίηση δηλαδή των σχετικών τοπικών δημοσίων αναγκών.

Εν προκειμένω, όπως συμβαίνει ως προς τον προσδιορισμό της έννοιας της "διοικητικής αυτοτελείας" της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, η δημοσιονομική αυτοτέλεια, υπό την ιδανική της ακόμα έννοια, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπολείπεται πάντοτε της έννοιας της δημοσιονομικής αυτονομίας, έναντι του Κράτους.

Διότι το Κράτος μας έχει, σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα, την μορφή του ενιαίου και όχι του ομοσπονδιακού Κράτους. Οπότε η άσκηση της φορολογικής κυριαρχίας και της εν γένει αυτόνομης νομοθετικής εξουσίας ανήκει αποκλειστικώς εις την Κρατική Εξουσία, δηλαδή στην Εθνική μας Βουλή (βλ κυρίως, τα άρθρα 26 παρ. 1, 51 επ., 78 και 79 του ισχύοντος Συντάγματος). Η τυχόν δε ασκούμενη από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κανονιστική εξουσία επί δημοσιονομικών θεμάτων είναι δοτή, υπό την έννοια ότι κινείται εντός των προβλεπομένων στον τυπικό νόμο ορίων ειδικής εξουσιοδοτήσεως (άρθρο 43 παρ. 1 και 2 του Συ-



ντάγματος), η οποία μάλιστα είναι, κατ' αρχήν, ανεπίτρεπτη επί επιβολής φόρου σύμφωνα με το άρθρο 78 του Συντάγματος.

Έτσι, η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, όπως εκείνη της "διοικητικής αυτοτελείας" της, προσδιορίζεται από την ανεμπόδιστη πρωτοβουλία και ελευθέρα δράση αυτής επί των οικείων δημοσιονομικών θεμάτων, έναντι της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως της τελευταίας, ως Εποπτευούσης Αρχής εκ του Συντάγματος, περιοριζομένης απλώς εις τον έλεγχο της νομιμότητος της εν λόγω δημοσιονομικής δραστηριότητος (άρθρο 102 παρ. 5 και 6 του Συντάγματος).

Ειδικότερα, η έννοια της δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως προσδιορίζεται, όπως και η ευρύτερα αυτής έννοια του όρου "δημοσιονομική αυτονομία", τόσο από οργανική άποψη, όσον και από λειτουργική άποψη. Με την διαφορά ότι τα δύο αυτά στοιχεία εξετάζονται, εν προκειμένω, σε σχέση με την δημοσιονομική ανεξαρτησία της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, έναντι της Κεντρικής (Κρατικής) Δημοσιονομικής Διοικήσεως.

Και η μεν οργανική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως έχει την έννοια ότι υπάρχει εφόσον διαθέτει ίδια αποφασιστικά όργανα επί των σχετικών δημοσιονομικών θεμάτων, ανεξάρτητα από εκείνα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως.

Η δε λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως έχει την έννοια της δυνατότητας δημοσιο-



νομικών επιλογών εκ μέρους αυτής: τόσον ως προς την ποιοτική και ποσοτική σύνθεση των νομαρχιακών εσόδων, όπως όμως η σύνθεση αυτή προσδιορίζεται κατά κύριο λόγο από τη μεταφορά στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση εθνικών πόρων, όσον και ως προς το ύψος των νομαρχιακών δαπανών και την χρησιμοποίηση των νομαρχιακών εσόδων.

Έτσι, ουσιώδη προσδιοριστικά στοιχεία της έννοιας της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας είναι: τόσον η νομοθετική πρόβλεψη μεταφοράς εις την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση επαρκών εθνικών πόρων μεταξύ των λοιπών νομαρχιακών πόρων, όσον και το στοιχείο της ελευθερίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς την χρησιμοποίηση όλων των νομαρχιακών εσόδων, ανεξαρτήτου προελεύσεως, εθνικής ή τοπικής.

Η έννοια αυτή της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως έναντι του Κράτους απορρέει από την ηθική και πολιτική Αρχή της Επικουρικότητας, της οποίας τα εννοιολογικά στοιχεία είναι το ζεύγος ελευθερία - αλληλεγγύη ¹³. Ότι, δηλαδή, εν προκειμένω: το μεν υπερκείμενο της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Κράτος υποχρεούται σε μεταφορά προς αυτήν εθνικών πόρων (χρηματική και υλική βοήθεια), η δε ελευθερία ενεργείας και διαθέσεως των πόρων αυτών ανήκει κατά προτεραιότητα στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

¹³ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ. Η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, εις Ελληνική Δικαιοσύνη, 1998, σ. 1 επ.



Τοιαύτη δε είναι και η επιταγή του Συντάγματος μας, σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 102 αυτού, όπου ορίζεται αφ' ενός μεν, ότι το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, προς εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, αφετέρου δε, ότι η πρωτοβουλία και ελευθέρα δράση των Οργανισμών αυτών δεν πρέπει λόγω της διοικητικής αυτοτέλειας έναντι της κρατικής Διοικήσεως να παρεμποδίζεται από την ασκούμενη επ' αυτών κρατική εποπτεία.

Υπό το πρίσμα λοιπόν, των δύο αυτών κριτηρίων, οργανικού και λειτουργικού, εξεταστέα είναι η ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία επί των νεοσύστατων Νομαρχιακών μας Αυτοδιοικήσεων, προς διαπίστωση του υφισταμένου βαθμού δημοσιονομικής αυτών αυτοτελείας και των δυνατοτήτων αυξησεώς του.

Γ. Η ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Η υποχρέωση καταρτίσεως και εκτελέσεως ιδίου ετησίου Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων από κάθε μία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ο οποίος Προϋπολογισμός αποτελεί το πρωταρχικό τυπικό στοιχείο δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, έναντι του Κρατικού Προϋπολογισμού, μας οδηγεί στην εξέταση της υπάρχουσας οργανικής δημοσιονομικής



αυτοτελείας και στα δύο αυτά στάδια διαδρομής του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού.

α) Στο στάδιο της καταρτίσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού

Από την άποψη της οργανικής δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως εις το στάδιο της καταρτίσεως του ετησίου Νομαρχιακού Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων, η υπό εξέταση οργανική αυτοτέλεια υπάρχει, εφόσον η σύνταξη και ψήφιση του Προϋπολογισμού αυτού γίνεται από ίδια Όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και όχι από Όργανα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως.

i) Πράγματι, τόσον η σύνταξη του σχεδίου του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού όσον και η ψήφισή του λαμβάνουν χώρα, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, από ίδια όργανα της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.

Και ως προς μεν την σύνταξη του σχεδίου του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, στον οποίο εγγράφονται, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 87 του Κώδικος Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως (Κ.Ν.Α.) όλα τα προβλεπόμενα έσοδα και έξοδα για το επόμενο οικονομικό έτος που συμπίπτει με το επόμενο ημερολογιακό έτος, αρμόδιο όργανο της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως είναι η Νομαρχιακή αυτής Επιτροπή.

Ειδικότερα, κατά την παράγραφο 2 (ως ισχύει) του άρθρου 87 Κ.Ν.Α. η Νομαρχιακή Επιτροπή συντάσσει το σχέδιο του Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων, το οποίο υποβάλλεται στο



Νομαρχιακό Συμβούλιο μετά Εισηγητικής Εκθέσεως και με πλήρη αιτιολογία της κάθε σχετικής εγγραφής.

Πλην όμως το σχέδιο αυτό του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, του οποίου η σύνταξη από την Νομαρχιακή Επιτροπή λαμβάνει χώρα, κατά το άρθρο 5 παρ. 2, του ν.2672/1998 έως το τέλος του μηνός Αυγούστου του τρέχοντος έτους, δεν υποβάλλεται ευθύς αμέσως εις το Νομαρχιακό Συμβούλιο αλλά αφού παρεμβληθεί η αξιολόγηση του εν λόγω σχεδίου από την αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως, με την έκδοση από τη Υπηρεσία αυτή εντός 5 ημερών σχετικής Εκθέσεως, η οποία συνυποβάλλεται, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 9 του ν. 2469/1997 από την Νομαρχιακή Επιτροπή στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

Όσον αφορά δε στην ψήφιση του υποβληθέντος κατά τ' ανωτέρω από την Νομαρχιακή Επιτροπή Σχεδίου του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, το Νομαρχιακό Συμβούλιο ψηφίζει ισοσκελισμένο τον Προϋπολογισμό έως το τέλος του μηνός Σεπτεμβρίου του τρέχοντος έτους, σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 2 Κ.Ν.Α. και το άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 2672/1998.

Επίσης, εις την αυτήν διάταξη ορίζεται, ότι: εάν τυχόν το σχέδιο του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού δεν καταρτισθεί εγκαίρως ή αν ο Πρόεδρος του Νομαρχιακού Συμβουλίου δεν μεριμνήσει για να συγκληθεί το Συμβούλιο έως το τέλος Σεπτεμβρίου, το Συμβούλιο συνέρχεται αυτοδικαίως την πρώτη Κυριακή του Οκτωβρίου στις 11π.μ. και προχωρεί στην σύνταξη και ψήφιση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού.



Όμως, ο εψηφισμένος κατά τ' ανωτέρω προϋπολογισμός εσόδων - εξόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως από το Νομαρχιακό της Συμβούλιο δεν είναι και οριστικός. Διότι στην συνέχεια ο Προϋπολογισμός αυτός αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προς "αξιολόγηση" από τον Υπουργό των Οικονομικών, βάσει της προβλεπομένης από την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ν. 2672/1998 κοινής Αποφάσεως των Υπουργών των Εσωτερικών, Δημοσίας Διοικήσεως και Αποκεντρώσεως και των Οικονομικών.

Έτσι, κατά τη σχετική υπ' αριθμ. 2/421690094/5.6.2000 Διυπουργική Απόφαση για την "Κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμών οικονομικού έτους 2001 των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων" (ΦΕΚ, τ.Β', 721/8.6.2000), η κάθε μία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 της Αποφάσεως αυτής να αποστείλει "πριν από την 15^η Οκτωβρίου, 2000", τον Προϋπολογισμό εσόδων - εξόδων της εψηφισμένο από το Νομαρχιακό Συμβούλιο για το οικονομικό έτος 2001, στην αρμόδια Διεύθυνση (39) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους μαζί με την Εισηγητική Έκθεση της Νομαρχιακής Επιτροπής, την Έκθεση της αρμοδίας Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) και την πράξη εγκρίσεως του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Και τούτο, προκειμένου ο Νομαρχιακός αυτός Προϋπολογισμός να τύχει "αξιολογήσεως" από τον Υπουργό Οικονομικών, υπό την έννοια της διαπιστώσεως εάν και κατά πόσον υπάρχουν αποκλίσεις από τις περιεχόμενες εις την ως άνω Διυπουργική Απόφαση κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες. Οπότε, σε περι-



πτωση υπάρξεως αποκλίσεων, ο Υπουργός των Οικονομικών ζητεί από το οικείο Νομαρχιακό Συμβούλιο την αναγκαία αναμόρφωση του Προϋπολογισμού και την επανυποβολή του για την οριστική "αξιολόγηση".

Καθ' ον δε χρόνο θα εκκρεμεί η οριστική "αξιολόγηση" επί των αποκλίσεων του υπ' όψη Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, οι σχετικές νομαρχιακές δαπάνες θα μπορούν να πραγματοποιηθούν από 1.1.2001, κατά τη Διυπουργική Απόφαση, εντός των ορίων των πιστώσεων του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού του 2000 και δη επί ένα μόνον τρίμηνο (έως 31.3.2001) σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 87 του Κ.Ν.Α. Για τα λοιπά όμως κονδύλια δαπανών του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, η πραγματοποίησή τους θα γίνει, από 1.1.2001, κανονικώς ως θα έχουν ήδη επαληθευτεί και βεβαιωθεί κατά την "αξιολόγηση" αυτών από τον Υπουργό των Οικονομικών.

ii) Παρατηρείται, λοιπόν, στην διαδικασία καταρτίσεως του Προϋπολογισμού Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, ότι: ναι μεν ο Προϋπολογισμός συντάσσεται και ψηφίζεται από όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, πλην όμως δεν υπάρχει, εν προκειμένω, πλήρης οργανική δημοσιονομική αυτοτέλεια. Διότι παρεμβάλλεται η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση σε τρεις διαδοχικές φάσεις καταρτίσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού. Δηλαδή:

- Στην αρχή, προ της ενάρξεως της συντάξεως του Σχεδίου του Προϋπολογισμού από την Νομαρχιακή Επιτροπή, εκδίδεται, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ν.



2672/1998, σχετική Διυπουργική Απόφαση, η οποία καθορίζει τα επιτρεπόμενα όρια εξελίξεως των νομαρχιακών δαπανών για το επόμενο οικονομικό έτος, κατά τρόπο που να είναι εναρμονισμένα με τον αντίστοιχο Κρατικό Προϋπολογισμό και με τις γενικότερες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις επί εθνικού επιπέδου.

- Στην συνέχεια, παρεμβάλλεται αξιολόγηση και έκδοση σχετικής Εκθέσεως προς το Νομαρχιακό Συμβούλιο, εκ μέρους της αρμόδιας Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) επί του καταρτισθέντος από την Νομαρχιακή Επιτροπή Σχεδίου Νομαρχιακού Προϋπολογισμού σε σχέση με τις περιεχόμενες εις τη Διυπουργική Απόφαση κατευθυντήρες γραμμές, και οδηγίες.
- Και τέλος, ο εψηφισμένος ήδη από το Νομαρχιακό Συμβούλιο Προϋπολογισμός υποβάλλεται στον Υπουργό των Οικονομικών για σχετική "αξιολόγηση" και περαιτέρω αναμόρφωση μέχρι της οριστικής υπό τούτου "αξιολογήσεως" (εγκρίσεως).

Και ερωτάται, εάν και κατά πόσον η παρεμβολή αυτή της Κρατικής Διοικήσεως για την κατάρτιση των ετησίων Προϋπολογισμών εσόδων - εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κινείται στα πλαίσια του εποπτικού ελέγχου επί της νομιμότητας του περιεχομένου των Προϋπολογισμών αυτών.

Διότι η χάραξη των επιτρεπόμενων ορίων εξελίξεως των νομαρχιακών δαπανών, για το επόμενο οικονομικό έτος, με την εν λόγω κατ' έτος εκδιδόμενη Διυπουργική Απόφαση, σε εκτέλεση της παραγράφου 2 του άρθρου 5 του ν. 2672/1998, συνδέε-



ται άμεσα με την ασκούμενη από την Κυβέρνηση πολιτική. Και κατ' ακολουθία, περιέχει το στοιχείο της σκοπιμότητας, το οποίο ευρίσκεται εκτός πεδίου της ασκουμένης από το Κράτος κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, εποπτείας νομιμότητος επί των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Βεβαίως, εις το στάδιο της καταρτίσεως των Προϋπολογισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, αναμφισβήτητη εποπτεία νομιμότητος για την έγκρισή τους εκ μέρους της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως είναι εκείνη που ασκείται για τον έλεγχο: τόσον της ψηφίσεως ισοσκελισμένου του καθ' ενός Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, όσον και της εγγραφής εις αυτόν όλων των υποχρεωτικών εκ του νόμου νομαρχιακών δαπανών.

Πλην όμως και η οριοθέτηση του ετησίου ύψους των νομαρχιακών δαπανών με την κατ' εκδιδόμενη Διυπουργική Απόφαση, αφού μάλιστα το σύνολο σχεδόν των δαπανών τούτων χρηματοδοτείται με κρατικούς τρόπους, καθώς και ο εν συνεχεία έλεγχος από την Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση κατά την "αξιολόγηση" των Προϋπολογισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ως προς την τήρηση των περιεχομένων στην ως άνω Διυπουργική Απόφαση κατευθυντηρίων γραμμών και οδηγιών, δεν προσκρούουν στο Σύνταγμα. Και τούτο, διότι κατά το άρθρο 82 του Συντάγματος η Κυβέρνηση είναι εκείνη που καθορίζει και κατευθύνει την γενική πολιτική της Χώρας.



β) Το στάδιο της εκτελέσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού

Όσον αφορά στη δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως από την άποψη του οργανικού κριτηρίου στο στάδιο της εκτελέσεως του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού και δη της διενέργειας των εγγεγραμμένων σε αυτόν νομαρχιακών δαπανών, τέτοια αυτοτέλεια υπάρχει όταν η εκτέλεση σχετικής δαπάνης γίνεται από ανεξάρτητα της Κρατικής Διοικήσεως Όργανα. Δηλαδή, από Όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως με παράλληλο, ει δυνατόν, άμεσο έλεγχο επί της νομιμότητας της σχετικής δαπάνης από τον φυσικό της δικαστή, το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Επί του θέματος αυτού η υπάρχουσα νομοθετική πρόβλεψη έχει δημιουργήσει πρόβλημα δημοσιονομικής "υποτέλειας" της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο έχει χαρακτηρίσει τη σχετική νομοθετική πρόβλεψη ως αντισυνταγματική, λόγω παραβιάσεως, εν προκειμένω, της κατοχυρωμένης από το άρθρο 102 του Συντάγματος οργανικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.

i) Το δημιουργηθέν από το κοινό νομοθέτη πρόβλημα οργανικής δημοσιονομικής "υποτελείας" της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς την διενέργεια των δαπανών της.

Πρόβλημα οργανικής δημοσιονομικής "υποτέλειας" της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως εις την Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση ως προς την διαδικασία εκτελέσεως των εγγεγραμμένων στον Νομαρχιακό Προϋπολογισμό δαπανών, έχει ευθύς εξ



αρχής, δημιουργηθεί από της ιδρύσεως των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με τον νόμο 2218/1994.

Πράγματι, η δημοσιονομική αυτή "υποτέλεια" προκύπτει από τις ισχύουσες έκτοτε διατάξεις, όπου προβλέπεται ρητώς, ότι τόσο η εκκαθάριση όσον και η εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών ενεργείται από την αρμοδία Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (πρώην Υπηρεσία Εντελλομένων Εξόδων) του Υπουργείου των Οικονομικών και όχι από ίδια όργανα της ενδιαφερομένης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.

Ειδικότερα, αρχικώς, εις την διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 23 του ιδρυτικού της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως νόμου (2218/1994), όπως η διάταξη αυτή έχει στη συνέχεια ταξινομηθεί στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 87 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως (π.δ. 30/1996) ωρίζετο ότι:

"Την εκκαθάριση και εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ενεργούν οι Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων που λειτουργούν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και υπάγονται στον Υπουργό των Οικονομικών".

Επίσης, σήμερα, στην αυτή διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 23 του ν.2218/1994, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με την διάταξη του άρθρου 118 του περί Δημοσίου Λογιστικού και ελέγχου των δαπανών του Κράτους νόμου 2362/1995, ορίζεται ότι: "Την εκκαθάριση, τον έλεγχο νομιμότητας και την εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ενεργούν οι Υπηρεσίες Ε-



ντελλομένων Εξόδων (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, κατά τα ισχύοντα), οι οποίες υπάγονται στο Υπουργείο των Οικονομικών (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) και λειτουργούν σε κάθε νομό...".

Μάλιστα, η ως άνω τροποποιητική διάταξη ως προς την εκτέλεση των δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, η οποία διαφοροποιείται έναντι της προϋσχυούσης διατάξεως με το ότι προσετέθη η φράση "έλεγχος νομιμότητος", αποτελεί ουσιαστικά απλή επανάληψη και εφαρμογή της γενικής διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του νόμου 2362/1995, που αφορά την εκτέλεση των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ορίζεται δε στην τελευταία αυτή διάταξη, ότι: Οι δαπάνες του Δημοσίου ελέγχονται, εκκαθαρίζονται και εντέλλονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) βάσει νομίμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου".

Έτσι, υπάρχει πλήρης ταύτιση της διαδικασίας εκτελέσεως των δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, με εκείνη της εκτελέσεως των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού από την άποψη οργανικού κριτηρίου. Υπό την έννοια δηλαδή, ότι: όπως οι κρατικές δαπάνες ελέγχονται, εκκαθαρίζονται και εντέλλονται για την πληρωμή των πιστωτών του Δημοσίου από τις Κρατικές Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, ομοίως και οι δαπάνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως θα πρέπει να ελέγχονται, να εκκαθαρίζονται και να εντέλλονται για την πληρωμή των πιστωτών της από την αυτή Κρατική Υπηρεσία.



Τούτο, όμως εδημιούργησε ευθύς εξ αρχής δικαιολογημένο προβληματισμό δημοσιονομικής υποτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εις την Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση, λόγω της κατοχυρωμένης από το άρθρο 102 του Συντάγματος "διοικητικής αυτοτελείας" των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.

Πράγματι, σχετικό νομικό προβληματισμό έθεσε, το πρώτον, επισήμως ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας, με την έκδοση υπό ιδίων αυτής οργάνων του υπ' αριθμ. 1/1996 χρηματικού εντάλματος πληρωμής εις τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος τελών μεταβιβάσεως τηλεφώνου, ύψους 30.800 δραχμών και την αποστολή του εντάλματος προς θεώρηση στο Μονομελές Κλιμάκιο Ελεγκτικού Συνεδρίου του Νομού Βοιωτίας.

Η εκεί Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν προέβη σε άμεση θεώρηση του σχετικού χρηματικού εντάλματος, αλλά συνέταξε την από 1.3.1996 έκθεση αμφιβολιών προς το IV Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περί την θεώρηση ή όχι του χρηματικού εντάλματος.

Η παραπομπή αυτή είχε ως αίτημα την άρση των αμφιβολιών του Κλιμακίου επί του ανακύψαντος ζητήματος συνταγματικότητας της διατάξεως του άρθρου 118 του νόμου 2362/1995, η οποία είχε αναδρομικώς αντικαταστήσει από τον χρόνο της ισχύος του το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 23 του νόμου 2218/1994.

Διότι, κατά την εν λόγω Έκθεση αμφιβολιών: ενώ η εκκαθάριση και εντολή πληρωμής της υπό κρίση δαπάνης εππραγμα-



τοποιοήθη από ίδια όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας και όχι, όπως ορίζει η διάταξη του άρθρου 118 του νόμου 2362/1995, από υπηρεσίες του Υπουργείου των Οικονομικών παραλλήλως ανακύπτει αμφίβολο ζήτημα συνταγματικότητας της διατάξεως αυτής του νόμου 2362/1995, δοθέντος ότι από την διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος, που καθιερώνει την διοικητική αυτοτέλεια των οργάνων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, συνάγεται ότι η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των δαπανών των αυτοδιοικούμενων σχετικών Οργανισμών πρέπει να πραγματοποιείται από ίδια αυτών όργανα.

Επί του ως άνω ερωτήματος της Επιτροπής του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Βοιωτίας, το IV Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποδεχόμενο ομοφώνως την θεμελιωμένη (νομικώς και επιστημονικώς) Εισήγηση του τότε Παρέδρου (νυν Συμβούλου) Ι. Σαρμά, έκρινε στα Πρακτικά της 10ης/2.4.1996 Συνεδριάσεως του, υπέρ της Οργανικής Νομαρχιακής Αυτοτελείας για την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών.

ii) Η αντισυνταγματικότητας του άρθρου 118 του ν. 2362/1995 ως προς την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών από όργανα της Κρατικής Διοικήσεως.

Πράγματι, εξ αφορμής του ως άνω τεθέντος ερωτήματος για την θεώρηση ή μη του εκδοθέντος από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας εντάλματος πληρωμής, το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε, τελικώς, τα όρια της κατοχυρωμένης από το Σύ-



νταγμα οργανικής δημοσιονομικής αυτοτελείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, έναντι της δημοσιονομικής επ' αυτών εποπτείας εκ μέρους της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως.

Τούτο έπραξε, αφού προηγουμένως ορθώς εδέχθη το δικαίωμα γενικώς δικαστικής προστασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ότι φυσικός του δικαστής επί του υπό κρίση ζητήματος είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο. Δηλαδή, ότι:

- Το μεν δικαίωμα γενικώς δικαστικής προστασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνάγεται από την αδιάστικτη διατύπωση της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία σε παροχή εννόμου προστασίας δικαιούνται από τα δικαστήρια και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Διότι αυτοί έχουν ευθέως αναχθεί από το Σύνταγμα σε υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, οπότε έναντι των δικαστηρίων, έχουν την αξίωση παροχής αποτελεσματικής και πλήρους δικαστικής προστασίας, μεταξύ των άλλων και υπέρ του συνταγματικού δικαιώματος της διοικητικής των αυτοτέλειας και του περιορισμού της κρατικής εποπτείας εντός των ορίων της μη παρακωλύσεως της πρωτοβουλίας και της ελεύθερας δράσεως αυτών.
- Η δε δικαστική προστασία εξασφαλίζεται ανάλογα με την φύση της εννόμου σχέσεως από εκείνον τον δικαστικό κλάδο που έχει κατά το Σύνταγμα αρμοδιότητα παροχής εννόμου προστασίας εις τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που διαπλέκονται στην ως άνω σχέση. Τέτοιον όμως δικαιοδοτικό κλάδο, οσάκις απειλείται η διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυ-



τοδιοικήσεως εις τον χώρο των "δημοσιολογιστικών" σχέσεων, αποτελεί κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ειδικότερα, ως προς τον έλεγχο της νομιμότητας των νομαρχιακών δαπανών είναι κατά την ως άνω συνταγματική διάταξη, ο φυσικός δικαστής επί του οριστικού προληπτικού και κατασταλτικού δικαστικού ελέγχου τούτων.

Ύστερα από την ως άνω διαπίστωση της δικαιοδοσίας του, για την παροχή εννόμου προστασίας εις την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας επί του υπό κρίση ζητήματος - που αφορά στην προστασία του συνταγματικού δικαιώματος της οργανικής δημοσιονομικής αυτοτελείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ως προς την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής νομαρχιακής δαπάνης - το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε εν συνεχεία δια του συνδυασμού των οικείων συνταγματικών και κοινών νομοθετικών διατάξεων, τα όρια της ως άνω αυτοτέλειας τους, έναντι της δημοσιονομικής επ' αυτών εποπτείας της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως.

Ειδικότερα, εκρίθη σχετικώς:

- Πρώτον, ότι μόνον έλεγχος (προληπτικός και κατασταλτικός) επί της νομιμότητας των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων επιτρέπεται να διενεργείται από όργανα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως και μάλιστα, σύμφωνα με την διάταξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, κατά τρόπο "που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθέρα δράση" των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.



- Δεύτερον, ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτόν, κατά τις διατάξεις των παραγράφων 2 και 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν την διοικητική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως υπό την έννοια ότι οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να πραγματοποιούν την διοίκηση των υποθέσεών τους με ίδια αυτών όργανα, η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, δηλαδή τόσο ο προσδιορισμός των δικαιωμάτων των πιστωτών της (άρθρο 26 παρ. 4 ν. 2362/1995), όσο και η έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής αυτών (άρθρο 28 παρ. Ι ν. 2362/1995) να έχουν ανατεθεί από τον νόμο 2218/1994 (ως ισχύει) σε υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομικών. Διότι οι πράξεις αυτές δεν συνιστούν πράξεις εποπτείας αλλά πράξεις ενεργού νομαρχιακής διοικήσεως και κατ' ακολουθία πρέπει να ενεργούνται μόνον από ίδια όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.
- Τρίτον, ότι ναι μεν οι εποπτικές μόνον πράξεις ελέγχου της νομιμότητος διενέργειας των νομαρχιακών δαπανών ανήκουν, κατά το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος, εις την αρμοδιότητα οργάνων της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως (Υπουργείο των Οικονομικών) πλην όμως η νομιμότης ή μη της συγκεκριμένης προς εκτέλεση νομαρχιακής δαπάνης θα κριθεί, τελικώς υποχρεωτικά με την διαδικασία του δικαστικού προληπτικού ελέγχου, από το Ελεγκτικό Συνέδριο και δη ανεξαρτήτως νομοθετικής προβλέψεως του ελέγχου τούτου.



Ότι, δηλαδή, η εποπτεία εν προκειμένω του Υπουργείου των Οικονομικών δεν μπορεί σε περίπτωση που διαπιστωθεί το παράνομο της νομαρχιακής δαπάνης, να παρακωλύσει οριστικά την πληρωμή της δαπάνης αυτής χωρίς να επιληφθεί προηγουμένως το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Διότι σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 20, 98 και 102 του Συντάγματος: ο ασκούμενος εποπτικός δημοσιονομικός έλεγχος από τις οικείες Υπηρεσίες του Υπουργείου των Οικονομικών επί της νομιμότητας των επί μέρους νομαρχιακών δαπανών, τότε μόνον δεν εμποδίζει την ελευθέρα δράση και πρωτοβουλία των οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, υπό την έννοια της οργανικής διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας τούτων, όταν:

- αφενός μεν, ασκείται εντός αποκλειστικής και συντόμου προθεσμίας πέντε ημερών κατά τα ισχύοντα,
- αφετέρου δε, η ενδιαφερόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει περαιτέρω την δυνατότητα να υποβάλει το ένταλμα πληρωμής εις το αρμόδιο Μονομελές Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς θεώρηση: τόσον στην περίπτωση παρελεύσεως απράκτου της ως άνω πενθημέρου προθεσμίας, όσον και στην περίπτωση εμπροθέσμου επιστροφής αθεωρήτου όμως του εντάλματος πληρωμής από την αρμοδία Κρατική Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, για τον λόγο ότι η αιτούμενη για εκτέλεση νομαρχιακή δαπάνη είναι παράνομη.
- Τέταρτον, ότι κατ' ακολουθία των προηγουμένων κρίσεων η περιεχομένη στο άρθρο 5 του Οργανισμού Εσωτερικής Οργα-



νώσεως και Λειτουργίας των Υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Βοιωτίας διάταξη για την ύπαρξη και λειτουργία ίδιας Υπηρεσίας Εκκαθαρίσεως και Εντολής Πληρωμής των νομαρχιακών εξόδων, που εξεδόθη βάσει των εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 30 του νόμου 2218/1994, είναι καθ' όλα ισχυρά. Διότι ναι μεν φαίνεται να προσκρούει στην διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 23 του ν.2218/1994 (άρθρο 118 του ν. 2362/1995 - άρθρο 87 παρ. 1 του Κ.Ν.Α.), κατά την οποία την εκκαθάριση και εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων πραγματοποιούν οι λεγόμενες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου των Οικονομικών, πλην όμως η τελευταία αυτή διάταξη είναι αντισυνταγματική και άρα ανίσχυρη.

Τονίζεται δε σχετικώς εις την υπό εξέταση Απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

- Ότι ακόμη και σε περίπτωση τέτοιας διατάξεως εις τον Οργανισμό Εσωτερικής Οργανώσεως και Λειτουργίας των Υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων η εξουσία εκκαθαρίσεως και εντολής πληρωμής των δαπανών τους ενυπάρχει στις αρμοδιότητες αυτών, "ως αναγκαίο επόμενο της αναγνώρισεως από το Σύνταγμα υπέρ αυτών της διοικητικής αυτοτέλειας των".
- Και ότι η αντισυνταγματικότης της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 23 του ν. 2218/1994 (όπως έχει αντικατασταθεί αναδρομικώς από του χρόνου της ισχύος της με το άρθρο 118 του νόμου 2362/1995) για την εκκαθάριση και την εντολή



πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών από την αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου των Οικονομικών. Διότι η ρύθμιση αυτή έχει πλήρη αυτοτέλεια και ισχύει χωρίς συνάρτηση προς τις εν λόγω αντισυνταγματικές ρυθμίσεις της αυτής διατάξεως. Οπότε το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα ναι μεν νομίμως εξεδόθη από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βοιωτίας, θα έπρεπε, όμως προ της υποβολής του στο εκεί Μονομελές Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να είχε υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στην αρμοδία Υπηρεσία του εποπτεύοντος Υπουργείου των Οικονομικών.

Έτσι η θεμελιώδης αυτή απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί εγγύηση τηρήσεως του Συντάγματος από την κρατική εξουσία ως προς την διασφάλιση της οργανικής τουλάχιστον δημοσιονομικής αυτοτελείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στο πεδίο της εκτελέσεως των νομαρχιακών δαπανών, διαγράφοντας λεπτομερώς τις προς τούτο υποχρεώσεις τόσο της Νομοθετικής Εξουσίας όσο και της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Πράγματι, με την ερμηνεία και εφαρμογή, κυρίως των ειδικών επί του θέματος διατάξεων του άρθρου 102 του Συντάγματος, έκρινε:

- Αφενός μεν, ότι απαγορεύεται εν προκειμένω, από το Σύνταγμα τα όργανα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως και ειδικότερα οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου των Οικονομικών υποκαθίστανται σε αυτά των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ασκώντας τα ίδια την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών, που είναι



πράξεις ενεργού νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως και όχι πράξεις εποπτείας.

➤ Αφετέρου δε, ότι: ναι μεν η εκκαθάριση και η εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών ανήκει εκ του Συντάγματος εις την αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, πλην όμως εις τα δημοσιονομικά όργανα της Κρατικής Διοικήσεως ανήκει, επίσης κατά το Σύνταγμα, το δικαίωμα εποπτείας και ελέγχου επί της νομιμότητας των νομαρχιακών δαπανών. Και τούτο, όχι βεβαίως, κατά τρόπο οριστικό, αλλά μόνον υπό την έννοια ότι το εκδιδόμενο από τα όργανα ορισμένης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως χρηματικό ένταλμα πληρωμής νομαρχιακής δαπάνης θα πρέπει, προ της υποχρεωτικής εκ του Συντάγματος υποβολής του στο αρμόδιο Μονομελές Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον έλεγχο νομιμότητας της σχετικής δαπάνης, να έχει υποβληθεί και εντός πενθημέρου να έχει ελεγχθεί η νομιμότης της δαπάνης αυτής από την οικεία Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του εποπτεύοντος Υπουργείου των Οικονομικών.

Και όμως παρ' όλες αυτές τις σαφείς και λεπτομερείς από το 1996 κατευθύνσεις της Νομολογίας του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου της Χώρας μας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς την οργανική κατά το Σύνταγμα αυτοτέλεια των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στο πεδίο εκτελέσεως των νομαρχιακών δαπανών, η Κρατική Δημοσιονομική Εκτελεστική Εξουσία εξακολουθεί να παραβιάζει, εν προκειμένω, το Σύνταγμα. Διότι: τόσο η εκκαθάριση, όσο και η εντολή πληρωμής των νομαρχιακών



δαπανών εξακολουθούν να εκτελούνται από τα περιφερειακά όργανά της, τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου ενώ συνταγματικώς επιβεβλημένη είναι η εκτέλεση τους από ίδια όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Μάλιστα, μεταγενέστερα κανονιστικής φύσεως σαφή επιβεβαίωση εφαρμογής από την Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση των αντισυνταγματικών διατάξεων του άρθρου 118 του περί Δημοσίου Λογιστικού Νόμου 2362/1995, ως προς την εκκαθάριση και εντολή πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών από την οικεία κατά τόπο Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) του Υπουργείου των Οικονομικών, συνιστά και το σχετικό με την "δικασία ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου" υπ' αριθμ. 151/1998 Προεδρικό Διάταγμα (ΦΕΚ Α' 116), το οποίο εξεδόθη κατ' εξουσιοδότηση τους ως άνω νόμου: 2362/1995 (άρθρο 26, παρ. 3, 5, 7) και του νόμου 2469/1997 (άρθρο 1 παρ. 2α και άρθρο 13 παρ. 8) για τον "περιορισμό και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών...".

Δ. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Όπως ο Κρατικός Προϋπολογισμός προσδιορίζει τα δημόσια έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων (πιστώσεων) του Κράτους για κάθε οικονομικό έτος, ομοίως και ο Προϋπολογισμός της κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως προβλέπει για το



επόμενο οικονομικό έτος τόσο τα επιμέρους νομαρχιακά έσοδα και το ύψος τους, όσο και τα επιμέρους νομαρχιακά έξοδα και τα όριά τους.

Βασική όμως διαφορά που υφίσταται μεταξύ των δύο αυτών Προϋπολογισμών είναι, ότι: στον Κρατικό Προϋπολογισμό το προβάδισμα έχουν οι κρατικές δαπάνες, ενώ αντιθέτως εις τον Προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως το προβάδισμα έχουν τα έσοδα ¹⁴.

Η διαφοροποίηση αυτή εξηγείται από το ότι το Κράτος διαθέτει την φορολογική κυριαρχία και συνεπώς, έχει πλήρη λειτουργική δημοσιονομική αυτονομία να αυξήσει τα έσοδα και να καλύψει τις δαπάνες του με νέα φορολογία, ενώ αντιθέτως, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που έχουν μόνο διοικητική αρμοδιότητα και ασκούν δοτή κανονιστική εξουσία, έχουν παράλληλα περιορισμένα έσοδα, στα πλαίσια της σχετικής λειτουργικής δημοσιονομικής τους αυτοτέλειας, η οποία καθορίζεται από τους εθνικούς νόμους για την κάλυψη των νομαρχιακών δαπανών.

Έτσι, εξεταστέα είναι η υπάρχουσα κατά τα ισχύοντα λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως: τόσο ως προς το σκέλος των νομαρχιακών εσόδων, όσο και ως προς το σκέλος των νομαρχιακών εξόδων.

¹⁴ Λ. ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ. Δίκαιον Κρατικού Προϋπολογισμού, Α' Τεύχος 1979.



α) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έσοδα

i) Εξ απόψεως του λειτουργικού κριτηρίου, η δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έσοδα συνδέεται με την επάρκεια τούτων για την χρηματοδότηση των αναγκαίων νομαρχιακών δαπανών, επάρκεια που να ρυθμίζεται ευθέως από τη Νομοθετική Εξουσία και δη κατά τρόπο ανεξάρτητο από τις επιλογές της Κρατικής Εκτελεστικής Εξουσίας.

Η άποψη αυτή υιοθετείται και στο περί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος.

Πράγματι, εν συνεχεία των διατάξεων των παραγράφων 2 και 5 του άρθρου τούτου, όπου αντιστοίχως προβλέπεται η διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και η άσκηση επ' αυτών από το Κράτος εποπτείας νομιμότητας που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθέρα δράση τους, ειδικώς ορίζεται στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου (102), ότι: "Το Κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της επιστολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών αυτών, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος".

Η υλοποίηση δε της ειδικής αυτής επί του θέματος συνταγματικής διατάξεως προβλέπεται: τόσο από τον ιδρυτικό νόμο των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, όσον και μεταγενεστέ-



πως με τη θέσπιση ειδικού νόμου για τους οικονομικούς πόρους των νέων αυτών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.

Ειδικότερα, ο ιδρυτικός νόμος 2218/1994 των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στο άρθρο 3 παρ. 3 (όπως η παράγραφος αυτή έχει μετά της παραγράφου 2 του άρθρου 5 του νόμου 2240/1994 ταξινομηθεί στο άρθρο 9 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως -π.δ. 30/1996) περιέχει εξουσιοδοτική διάταξη, σύμφωνα με την οποία κατά την μεταβίβαση με Προεδρικό Διάταγμα αρμοδιοτήτων της Κρατικής Διοικήσεως εις τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, μεταβιβάζονται παράλληλα και "οι αναγκαίοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών".

Εν προκειμένω, ο νόμος υιοθετεί την αρχή της αυτομάτου συσχετίσεως μεταξύ μεταφορομένων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις διοικητικών αρμοδιοτήτων και αναγκαίων πόρων για την κανονική άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων.

Παρέλειψε όμως ο νόμος να τονίσει, ότι τα δημοσιονομικά βάρη που αντιστοιχούν στις μεταφερόμενες αρμοδιότητες πρέπει να γίνονται αντικείμενο επακριβούς αποτιμήσεως, η οποία να προηγείται της μεταφοράς των σχετικών αρμοδιοτήτων.

Περαιτέρω, για την υλοποίηση της γνωστής ήδη συνταγματικής διατάξεως της παραγράφου 6 του άρθρου 102, σχετικής με τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων εξ απόψεως εσόδων, εθεσπίσθη ο ειδικός νόμος 2672/1998 "περί οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ...", του οποίου η ισχύς άρχισε, κατ' αρχήν από 1.1.1999.



Βεβαίως, ο νόμος αυτός εις το άρθρο 1, με τίτλο "Έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως", επαναλαμβάνει απλώς την απαρίθμηση των εσόδων εκείνων, όπως ακριβώς ορίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 22 του ιδρυτικού της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως νόμου 2218/1994 και η παράγραφος αυτή έχει ταξινομηθεί στην παράγραφο 1 του άρθρου 82 του Κώδικος Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.

Ότι, δηλαδή, τα έσοδα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα: Τα τακτικά μεν έσοδα δύναται να προέρχονται από:

- Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- Εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακινήτου περιουσίας
- Ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη του κόστους ασκήσεως κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους
- Πιστώσεις του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων
- Τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρος. Τα έκτακτα δε έσοδα δύναται να προέρχονται από:
 - Τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνται με δανεισμό
 - Δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες
 - Επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα
 - Εκποίηση περιουσιακών στοιχείων



- Χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή άλλων διεθνών οργανισμών
- Κάθε άλλη πηγή.

Πλην, όμως, εν συνεχεία, ο νόμος προέβη στην ρύθμιση των τριών εκ των ως άνω απαριθμούμενων έξι πηγών τακτικών νομαρχιακών εσόδων, ήτοι στην ρύθμιση του αναγκαίου εκ των πραγμάτων καθεστώτος μεταβιβάσεως κρατικών εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις: τόσο υπό μορφή μεταβιβάσεως εθνικών φορολογικών εσόδων, όσον και υπό μορφή επιχορηγήσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

➤ Ειδικότερα, η απόδοση ετησίως εθνικών φορολογικών εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ορίζεται στο φέρον τίτλο "Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους" (Κ.Α.Π.) άρθρο 2 του υπό εξέταση νόμου 2672/1998, όπως ακριβώς αυτό είχε προηγουμένως συμβεί και ισχύει για τους Δήμους και τις Κοινοότητες, με τον νόμο 1828/1989.

Πράγματι, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 2 του νόμου 2672/1998, τα κρατικά έσοδα από εθνικούς φόρους που περιέχονται αυτομάτως εις τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.), είναι καθ' ορισμένο ποσοστό, τα εξής:

- Τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, σε ποσοστό 15%
- Ο φόρος μεταβιβάσεως οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, σε ποσοστό 10%



- Το τέλος ταξινόμησης εις τα επιβατικά αυτοκίνητα, φορτηγά και λεωφορεία ιδιωτικής χρήσεως και δημοσίας χρήσεως που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, σε ποσοστό 4,5%
- Ο Φόρος Προστιθεμένης Αξίας (Φ.Π.Α.), σε ποσοστό 2%
- Τα τέλη διενεργείας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων, σε ποσοστό 100%.

Τα κρατικά αυτά φορολογικά έσοδα κατατίθενται, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του ως άνω νόμου, στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, από όπου γίνεται κατανομή μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων βάσει κοινής Αποφάσεως των Υπουργών Εσωτερικών, Δημοσίας Διοικήσεως και Αποκεντρώσεως και Οικονομικών, που εκδίδεται κατόπιν προτάσεως της Ενώσεως Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.) αφού προηγουμένως ληφθούν υπ' όψει τα υπό του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου (3) απαριθμούμενα ενδεικτικώς κριτήρια (το πληθυσμιακό μέγεθος το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, η δυνατότητα αντλήσεως τοπικών πόρων, το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων κλπ)

- Όσον αφορά στην μεταβίβαση κρατικών εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις υπό μορφή ετήσιας επιχορηγήσεως από τον Τακτικό Κρατικό Προϋπολογισμό, τούτο προβλέπεται στο άρθρο 4 του υπό εξέταση νόμου 2672/1998.

Πρόκειται για συνολική ετήσια κρατική επιχορήγηση προς τις επιμέρους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, η οποία σκοπεύει κυ-



ρίως την κάλυψη του κόστους ασκήσεως των κρατικών αρμοδιοτήτων που έχουν μεταβιβαστεί σε αυτές. Προς τούτο, η σχετική ετήσια κρατική επιχορήγηση φέρεται καταχωρημένη στο "Μέρος II" του Τόμου Α' του ετησίου Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού και δη στον Ειδικό Προϋπολογισμό της Περιφέρειας εκείνης εις την οποία υπάγεται η ενδιαφερόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Μάλιστα, ιδιαίτερος τονίζεται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου (4) ότι η ανωτέρω κρατική επιχορήγηση είναι ανεξάρτητη από τα έσοδα που διατίθενται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

ii) Η θέση, λοιπόν, του ειδικού νόμου 2672/1998, όσον αφορά στην συγκρότηση των εσόδων του νεοσύστατου στη Χώρα μας θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με πόρους κατ' αρχήν εθνικούς (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι και ετήσια επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό) παρουσιάζεται να ευρίσκεται, επί του παρόντος, σε ορθή κατεύθυνση εξ απόψεως λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Και τούτο, για τους λόγους:

- Διότι, υπό τα σημερινά δεδομένα, το 80% και πλέον των αναγκαίων νομαρχιακών εσόδων για την χρηματοδότηση των ετήσιων νομαρχιακών δαπανών καλύπτεται από κρατικά έσοδα ¹⁵.

¹⁵ Βλ. σχετικώς, το κατατεθέν στην Βουλή των Ελλήνων, τον Νοέμβριο του 1999 από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 5 του νόμου 2672/1998. Τεύχος των συνοπτικών Προϋπολογισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων για το Οικονομικό Έτος 2000.



Έτσι, το Κράτος παρουσιάζεται εκ των πραγμάτων να είναι, όπως επισημαίνεται από το Γαλλικό Συμβούλιο των Φόρων, "ο πρώτος τοπικός φορολογούμενος".

Επίσης, το ότι ο νόμος δίδει το προβάδισμα κατά την σύνθεση των νομαρχιακών εσόδων στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, εν σχέσει με την ετήσια τακτική επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, τούτο αποτελεί ενισχυτικό στοιχείο της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων εξ απόψεως συγκροτήσεως των εσόδων τους. Διότι τα κρατικά αυτά έσοδα περιέχονται, αυτομάτως εκ του νόμου, σε ίδιο λογαριασμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, άνευ της παρεμβολής της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως. Η δε κατανομή τους εις τις επιμέρους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις γίνεται βάσει καθορισμένων από τον νόμο κριτηρίων και κατόπιν προτάσεως των αντιπροσώπων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.

Εξάλλου, η παράλληλη πρόβλεψη από τον υπό εξέταση νόμο (2672/1998) της μεταβιβάσεως εθνικών πόρων προς τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις υπό την μορφή της ετησίας τακτικής επιχορηγήσεως από τον Κρατικό Προϋπολογισμό κατά τη ψήφιση του, εμφανίζεται ως σύγχρονη μορφή κρατικής επιχορηγήσεως, εναρμονισμένη προς την λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως εξ απόψεως εσόδων.

Διότι πρόκειται για προκαθορισμένη κατά την ψήφιση του Κρατικού Προϋπολογισμού συνολική ετήσια Επιχορήγηση προς τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουσα ως περιορισμό την κά-



λυση του κόστους ασκήσεως από αυτές ορισμένων κρατικών υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων, του ύψους του κόστους των οποίων ευχερώς προσδιορίζομένου από την ανελαστική, κατά κύριο λόγο, φύση των σχετικών δαπανών. Έτσι, τηρείται, εν προκειμένω, η υπέρ της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας αρχή της αυτομάτου συσχετίσεως και αναλογίας μεταξύ μεταβιβασθέντων ήδη κρατικών αρμοδιοτήτων και μεταφερομένων κρατικών πόρων, στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, για την κανονική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.

Επ' ευκαιρία, σημειωτέον, ότι η εφαρμογή της εν λόγω μορφής κρατικής επιχορηγήσεως, της συνολικής δηλαδή ετησίας κρατικής επιχορηγήσεως κατά την ψήφιση του ετησίου νόμου του Κρατικού Προϋπολογισμού, επεκράτησε, εν προκειμένω, της εφαρμογής παλαιότερας μορφής κρατικών επιχορηγήσεων, εκείνης δηλαδή των μεμονωμένων ειδικών κρατικών επιχορηγήσεων προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Διότι η τελευταία αυτή μορφή κρατικής επιχορηγήσεως παρουσίαζε πολλά μειονεκτήματα, μεταξύ των οποίων το ουσιώδες μειονέκτημα: ότι η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση ήτο εκείνη που απεφάσιζε στην πραγματικότητα την χορήγηση της μεμονωμένης κρατικής επιχορηγήσεως κατόπιν βεβαίως ειδικού αιτήματος του ενδιαφερομένου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Τούτο, προφανώς, αντιτίθεται ευθέως εις την έννοια της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας και δημιουργεί αβεβαιότητα στον ενδιαφερόμενο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοικήσεως: τόσο ως προς την έγκριση, όσον και ως προς το ύψος των σχετικών κρατικών επι-



χορηγήσεων, με αμφίβολες κατ' ακολουθία προβλέψεις εις τον Προϋπολογισμό του.

iii) Τέλος, επί του θέματος της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έσοδα, παρατηρητέον ότι ενισχυτικό παράγοντα αυτής θ' αποτελούσε η θέσπιση από τον νόμο τοπικών νομαρχιακών φόρων, όπως τούτο έχει συμβεί και ισχύει για τους τοπικούς φόρους των Δήμων και Κοινοτήτων.

Πλην όμως, ορθώς ο νόμος απέφυγε, τουλάχιστον επί του παρόντος την επιβολή τοπικών νομαρχιακών φόρων. Διότι, εκτός του γεγονότος ότι η μεταρρύθμιση της διαρθρώσεως του φορολογικού συστήματος προκαλεί τις έντονες αντιδράσεις των φορολογουμένων, η τυχόν πρόβλεψη επιβολής από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τοπικών φόρων θα ενεφάνιζε τον νεοσύστατο αυτόν θεσμό να δημιουργεί πρόσθετες φορολογικές επιβαρύνσεις εις τους φορολογουμένους. Και τούτο, χωρίς προηγουμένως να έχει καταστεί έκδηλη η ποιοτική και ποσοτική βελτίωση των παρεχόμενων από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στους πολίτες της περιφέρειας των υπηρεσιών, σε σύγκριση με εκείνες της αποκεντρωμένης νομαρχιακής διοικήσεως του παρελθόντος.

Μάλιστα, ορισμένες από τις νέες ή βελτιωμένες αυτές παροχές νομαρχιακών υπηρεσιών δίδουν, ως εκ της φύσεών των, την δυνατότητα εφαρμογής ενός άλλου ισχυρού παράγοντος λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας ως προς τα νομαρχιακά έσοδα, την χρηματοδότηση αυτών μέσω επιβολής νομαρχιακών



ανταποδοτικών τελών. Προς τούτο, ήδη προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 82 του Κώδικος Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως σχετικές εξουσιοδοτήσεις. Πράγματι, η μεν παράγραφος 2 παρέχει εξουσιοδότηση στο Νομαρχιακό Συμβούλιο της ενδιαφερομένης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως να επιβάλλει με απόφαση του ανταποδοτικά τέλη για την χρήση νομαρχιακών υπηρεσιών ή έργων που συμβάλλουν στην βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην καλύτερα εξυπηρέτηση των πολιτών και στην ανάπτυξη της περιφέρειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως. Η δε παράγραφος 3 του άρθρου 82 παρέχει εξουσιοδότηση στο Νομαρχιακό Συμβούλιο να επιβάλλει, για την περίπτωση εκτελέσεως έργων με δανεισμό, τέλη χρήσεως των νομαρχιακών αυτών έργων, προς εξασφάλιση των τοκοχρεωλυτικών δόσεων του σχετικού δανείου μέχρι της εξοφλήσεώς του.

Πάντως, όταν ο φορολογικός νομοθέτης θελήσει να προβλέψει για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις την δυνατότητα επιβολής τοπικών νομαρχιακών φόρων, αναγκαία θα είναι, ως εκ του τοπικού χαρακτήρος των φόρων αυτών, η εναρμόνισή τους προς την ισχύουσα δημοτική φορολογία. Όπως επί παραδείγματι, υπάρχει δυνατότης για νομοθετική πρόβλεψη της συμμετοχής της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως εις τους ήδη επιβαλλόμενους δημοτικούς φόρους υπό την μορφή του Ειδικού Τέλους Ακινήτου Περιουσίας και του Τέλους επί των Διαφημίσεων.



β) Η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έξοδα

ι) Ήδη διεπιστώθη ότι ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι εθνικοί φόροι αποτελούν την κυρίαρχη σταθερά πηγή των νομαρχιακών εσόδων και κατ' ακολουθία, τον ρυθμιστικό παράγοντα της εκτάσεως των νομαρχιακών δαπανών, υπό την έννοια ότι, κατ' αντίθεση προς την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού, το προβάδισμα στην κατάρτιση του Προϋπολογισμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων έχουν τα έσοδα.

Γι' αυτό στην παράγραφο 2 του άρθρου 87 του Κώδικος Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ορίζεται, ότι το Νομαρχιακό Συμβούλιο ψηφίζει ισοσκελισμένο τον νομαρχιακό Προϋπολογισμό.

Συνέπεια της αρχής της ισοσκελίσεως δαπανών και εσόδων του νομαρχιακού Προϋπολογισμού είναι ότι, κατ' αντίθεση προς τον Κρατικό Προϋπολογισμό, όπου ισχύει ο κανών της ισότητος των κρατικών δαπανών και της ανεξαρτησίας τους έναντι των κρατικών εσόδων, υπό την έννοια δηλαδή ότι οιοδήποτε εγγεγραμμένο στον Κρατικό Προϋπολογισμό δημόσιο έσοδο προορίζεται να καλύψει οιαδήποτε εγγεγραμμένη σε αυτόν δημοσία δαπάνη ¹⁶, στον Προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ισχύει ο κανών της ιεραρχίας των Νομαρχιακών δαπανών.

Οπότε στην περίπτωση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού η εξάρτηση των νομαρχιακών δαπανών από το ύψος των νομαρχιακών εσόδων επιβάλλει την διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών

¹⁶ Λ. ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δίκαιον Κρατικού Προϋπολογισμού, *op.cit.* σ. 86



(ανελαστικών) και προαιρετικών (ελαστικών) νομαρχιακών δαπανών.

Έτσι, ο εποπτικός έλεγχος της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως επί της νομιμότητος των εγγεγραμμένων στον νομαρχιακό Προϋπολογισμό εξόδων αναφέρεται και στην ισοσκέλιση του Προϋπολογισμού αυτού, καθώς και στην εγγραφή παραλειφθείσης υποχρεωτικής νομαρχιακής δαπάνης δι' αντιστοίχου μείωσης προαιρετικής νομαρχιακής δαπάνης.

Μάλιστα, όταν τα όργανα της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως δεν προβαίνουν στην σχετική αναμόρφωση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, τα όργανα της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως επιτρέπεται να υποκαθίστανται αυτεπαγγέλτως σε αυτά του αυτοδιοικούμενου Οργανισμού και να ασκούν τα ίδια αναμόρφωση. Η υποκατάσταση δε αυτή είναι κατά τα νομολογηθέντα, συνταγματικώς ανεκτή, οσάκις τα όργανα της τοπικής αυτοδιοικήσεως αυθαιρέτως δεν εκτελούν υποχρεωτικούς γι' αυτά κανόνες νομιμότητος¹⁷.

ii) Υπό το πρίσμα, λοιπόν, της διακρίσεως των νομαρχιακών δαπανών μεταξύ υποχρεωτικών και προαιρετικών είναι, εν προκειμένω, προσδιοριστέα η έκταση εφαρμογής της έννοιας της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τα έξοδα δηλαδή, βάσει των περιθω-

¹⁷ Πρβλ. Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά της 10ης/2.4.1996 Συνεδριάσεως του IV Τμήματος, παρ. 3.



ρίων ελευθερίας που υφίστανται για την χρησιμοποίηση των νομαρχιακών εσόδων.

Επί του θέματος αυτού δύναται, εκ των προτέρων να λεχθεί ότι, κατά τα ισχύοντα η υπό εξέταση δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως παρουσιάζεται πολύ μειωμένη.

Διότι, εκτός του ότι οι υποχρεωτικές νομαρχιακές δαπάνες υπερβαίνουν τα 4/5 του συνόλου των νομαρχιακών εξόδων, ρητές διατάξεις προβλέπουν ως προς την χρησιμοποίηση νομαρχιακών εσόδων αντίθετο κανόνα από εκείνο του Κρατικού Προϋπολογισμού, από εκείνο δηλαδή του μη ειδικού προορισμού των δημοσίων εσόδων¹⁸.

Ειδικότερα, ο ήδη γνωστός νόμος 2672/1998 περί των οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ορίζει, στην παράγραφο 2 του φέροντος τίτλο : " Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους" άρθρου 2, τον ειδικό προορισμό των σχετικών νομαρχιακών πόρων από τους απαριθμημένους εις την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου εθνικούς φόρους που περιέχονται αυτομάτως εις τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ότι, δηλαδή, τα έσοδα αυτά διατίθενται κατά προτεραιότητα για την κάλυψη των εξής δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων:

¹⁸ Για την έννοια και το περιεχόμενο του Κανόνος αυτού, βλ. Λ. ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δίκαιον.



- α) Βοηθημάτων Υγειονομικής Περιθάλψεως και Επιδομάτων Κοινωνικής Πρόνοιας
- β) Επενδύσεων Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους
- γ) Λοιπών πάσης φύσεως λειτουργικών δαπανών.

Επίσης, ο υπ' όψει νόμος (2672/1998) στην παράγραφο 1 του φέροντος τίτλο "Επιχορήγηση Κρατικού Προϋπολογισμού" άρθρου 4, ορίζει τον ειδικό προορισμό της σχετικής συνολικής ετησίας κρατικής επιχορηγήσεως προς τις επί μέρους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Ότι, δηλαδή, τα κρατικά αυτά έσοδα προορίζονται να καλύψουν τις εξής νομαρχιακές δαπάνες:

- Την υγειονομική περίθαλψη και λοιπών συναφών εξόδων ασφαλισμένων του Δημοσίου για όσο χρόνο οι δαπάνες αυτές βαρύνουν τον Προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.
- Την μισθοδοσία του προσωπικού των νοσηλευτικών ιδρυμάτων, για όσο χρόνο βαρύνουν τον Προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως.
- Την μισθοδοσία του προσωπικού και μέρους των δαπανών λειτουργίας των Ιδρυμάτων Πρόνοιας
- Την μεταφορά μαθητών Δημοσίων Σχολείων Πρωτοβάθμιου και Δευτεροβάθμιου Εκπαιδεύσεως.
- Την αποζημίωση επιμισθίων εκπαιδευτικών.
- Την λειτουργία Σχολών Εκπαιδεύσεως Διδακτικού Προσωπικού.



- Επενδύσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως για την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων έργων.
- Κάθε αύξηση των δαπανών εκείνων που προκαλούνται από αποφάσεις της Κεντρικής Διοικήσεως και αφορούν σε Βοηθήματα Υγειονομικής Περιθάψεως και Επιδόματα Κοινωνικής Προνοίας καθώς και σε πάσης φύσεως λειτουργικές δαπάνες.

Εξάλλου, ο ίδιος νόμος (2672/1998) στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 5, περιέχει και μια γενικότερη δέσμευση ως προς την χρησιμοποίηση των νομαρχιακών εσόδων. Πράγματι, η εξουσιοδοτική αυτή διάταξη προς την Κρατική Διοίκηση, σύμφωνα με την οποία η κατάρτιση του Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων γίνεται επί τη βάσει Αποφάσεων των Υπουργών Εσωτερικών, Δημοσίας Διοικήσεως και Αποκεντρώσεως και Οικονομικών, ορίζει περαιτέρω, ότι η κοινή αυτή Υπουργική Απόφαση καθορίζει μεταξύ άλλων και τα επιτρεπόμενα όρια εξελίξεως των νομαρχιακών δαπανών. Μάλιστα, εκ των δαπανών τούτων, οι συνολικές λειτουργικές νομαρχιακές δαπάνες, δεν επιτρέπεται σύμφωνα με την παράγραφο 4 του αυτού άρθρου (5) να αυξάνονται σε ετησία βάση κατά ποσοστό μεγαλύτερο εκείνου της αυξήσεως των αντιστοιχών συνολικών δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού που προβλέπονται για την Κρατική Διοίκηση.

Η μόνη δε εξαίρεση που προβλέπεται εν προκειμένω, υπέρ της ελευθέρης χρησιμοποίησεως νομαρχιακών εσόδων, αφορά σε νομαρχιακές δαπάνες που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά



από πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως προερχομένους από ανταποδοτικά τέλη.

iii) Έτσι, η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως εξ απόψεως ελευθερίας χρησιμοποίησης των νομαρχιακών εσόδων παρουσιάζεται κατά πολύ μειωμένη, υποκειμένη σε τρεις αλληπαλλήλους περιορισμούς.

➤ Ο πρώτος εκ των περιορισμών αυτών αναφέρεται στην ετήσια οριοθέτηση με Διυπουργική Απόφαση του συνόλου σχεδόν των νομαρχιακών δαπανών κατά την κατάρτιση του ετησίου προϋπολογισμού της κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως με μόνη θεωρητικής επί του παρόντος σημασίας εξαίρεση, για τις δαπάνες εκείνες που χρηματοδοτούνται από ανταποδοτικά νομαρχιακά τέλη.

Ο περιορισμός αυτός, συνδεδεμένος κυρίως με την χρηματοδότηση του συνόλου σχεδόν των νομαρχιακών δαπανών με κρατικούς πόρους, επιβάλλεται από την εφαρμογή ενιαίας κυβερνητικής πολιτικής επί των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών προς εκείνη επί του Κρατικού Προϋπολογισμού. Και τούτο για λόγους προσαρμογής των δημοσιονομικών μεγεθών της "Γενικής Κυβερνήσεως" που περιλαμβάνει κατά το Κοινοτικό Ευρωπαϊκό Δίκαιο και την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με τις γενικότερες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις, περιορισμός που επιτρέπεται από το άρθρο 82 του Συντάγματος όπου ορίζεται ότι η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει την γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων.



➤ Ο δεύτερος εκ των σχετικών περιορισμών αναφέρεται στον ειδικό προορισμό των κρατικών πόρων για την κάλυψη ορισμένων εκ των προτέρων νομαρχιακών δαπανών.

Ο περιορισμός αυτός ίσως να δικαιολογείται ως προς νομαρχιακές εκείνες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την ετήσια επιχορήγηση του Κρατικού Προϋπολογισμού για τον λόγο ότι η κρατική αυτή επιχορήγηση αναφέρεται στην παροχή κρατικών υπηρεσιών και δραστηριοτήτων των οποίων η εκτέλεση έχει μεταβιβασθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Δεν δικαιολογείται όμως ο ειδικός προορισμός των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων για την κάλυψη ορισμένων εκ των προτέρων νομαρχιακών δαπανών. Διότι ο περιορισμός αυτός ως προς την ελευθερία χρησιμοποίησεως των εν λόγω νομαρχιακών εσόδων προσκρούει στις συνταγματικές διατάξεις των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 102, όπου υιοθετούμενη της αρχής της επικουρικότητας ορίζεται αντιστοίχως. Αφενός μεν, ότι η ασκούμενη από το Κράτος εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσεως των Οργανισμών αυτών. Αφετέρου δε, ότι ο "νόμος ορίζει" μόνον τη διαδικασία "αποδόσεως και κατανομής" μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως "των υπέρ αυτών καθοριζομένων και υπό του Κράτους εισπραττομένων φόρων ή τελών", όχι όμως και την χρησιμοποίηση των πόρων αυτών από τις επί μέρους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

➤ Ο τρίτος περιορισμός της ελευθερίας χρησιμοποίησεως των νομαρχιακών εσόδων έχει σχέση με τη διάκριση των νομαρ-



χιακών δαπανών, όπως και εκείνων του Κρατικού Προϋπολογισμού, μεταξύ νομικώς υποχρεωτικών (ανελαστικών) δαπανών και προαιρετικών (ελαστικών) δαπανών.

Ειδικότερα, ο περιορισμός αυτός συνδέεται με την δυνατότητα που έχει η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση, ως εποπτεύουσα Αρχή επί της νομιμότητας, να επιφέρει αυτεπαγγέλτως την εγγραφή στον Νομαρχιακό Προϋπολογισμό υποχρεωτικής εκ του νόμου νομαρχιακής δαπάνης δι' αντιστοίχου μείωσης άλλης εγγεγραμμένης εις το Νομαρχιακό Προϋπολογισμό μη υποχρεωτικής εκ του νόμου νομαρχιακής δαπάνης. δυνατότητα μη υποκειμένη κατά τα ισχύοντα στον δικαστικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του φυσικού δηλαδή επί της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών του δικαστού.

Μάλιστα, επειδή το ποσοστό των υποχρεωτικών εκ του νόμου νομαρχιακών δαπανών, λαμβανομένων υπ' όψει και των αναποφεύκτων εκ των πραγμάτων νομαρχιακών δαπανών, ίσως να προσεγγίζει υπό τα σημερινά δεδομένα το 90% επί του συνόλου των νομαρχιακών δαπανών, η λειτουργική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ως προς τις δαπάνες, υπό την έννοια δηλαδή της ελεύθερας χρησιμοποίησεως των νομαρχιακών εσόδων, παρουσιάζεται πάρα πολύ μειωμένη.

Στο σύνολό της, λοιπόν, η έκταση της δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως είναι, κατά τα ισχύοντα, υπερβολικά μειωμένη: τόσον εξ απόψεως οργανικού κριτηρίου, όσον και εξ απόψεως λειτουργικού κριτηρίου.



Η κατάσταση αυτή δεν δικαιολογείται. Οφείλεται κυρίως, εις το γεγονός ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί μετασχηματισμό της προς πενταετίας αποκεντρωμένης νομαρχιακής δημοσίας Διοικήσεως και η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση διστάζει επί του παρόντος, να προχωρήσει σε ικανή δημοσιονομική "χειραφέτηση" της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ώστε να πλησιάσει την υφισταμένη ήδη στην πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως αυξημένης εκτάσεως δημοσιονομική αυτοτέλεια των Δήμων.

Πράγματι, δυνατότης αυξήσεως της δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως υπάρχει, εν πρώτοις, εξ απόψεως οργανικού κριτηρίου. Δηλαδή, τόσο ως προς την κατάρτιση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, όσον και ως προς την κατάρτιση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού, όσον και ως προς την εκτέλεση των νομαρχιακών δαπανών.

Ειδικότερα, ως προς την κατάρτιση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού ναι μεν, η σύνταξη του Σχεδίου του και η ψήφιση αυτού γίνεται από νομαρχιακά όργανα. Όμως, περαιτέρω αύξηση της οργανικής δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως θα επέλθει εν προκειμένω, εφόσον:

➤ Αφενός μεν, η σχετική "αξιολόγηση" (έγκριση) του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού από την εποπτεύουσα Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση (την οικεία ΥΔΕ και τον Υπουργό των Οικονομικών) περιορισθεί μόνον στον έλεγχο, εντός των πλαισίων της ισοσκελίσεως του εν λόγω Προϋπολογισμού της εγ-



γραφής εις αυτόν όλων των υποχρεωτικών εκ του νόμου νομαρχιακών δαπανών.

- Αφετέρου δε, η τυχόν διαφωνία της Κρατικής Δημοσιονομικής Διοικήσεως με την ενδιαφερόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση επί της υποχρεωτικής εκ του νόμου ή όχι φύσεως ορισμένης νομαρχιακής δαπάνης προβλεφθεί να επιλύεται οριστικώς από τον φυσικό της δικαστή το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Όσον αφορά στην εκτέλεση των νομαρχιακών δαπανών, πλήρης προς τούτο οργανική δημοσιονομική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως θα επέλθει εφόσον η Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση εφαρμόσει για την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των δαπανών αυτών τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, όπως αυτές έχουν ήδη ερμηνευθεί και εφαρμοσθεί στο υπό κρίση θέμα από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Όταν, δηλαδή:

- Η μεν οικεία Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου των Οικονομικών θα περιορισθεί μόνον στον έλεγχο επί της νομιμότητος των εν λόγω δαπανών και δη υπό μορφή προσωρινή, της οριστικής επί της νομιμότητος τούτων κρίσεως ανηκούσης, κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, εις το φυσικό της δικαστή, στο Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Η δε Εκκαθάριση και έκδοση των Ενταλμάτων πληρωμής των νομαρχιακών δαπανών θα ενεργείται από ίδια της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως όργανα και όχι αντιθέτως συμβαίνει μέχρι σήμερα, κατά παράβαση του άρθρου 102 του Συντάγματος, από όργανα του Υπουργείου των Οικονομικών.



Επίσης, δυνατότης αυξήσεως της δημοσιονομικής αυτοτελείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως υπάρχει και εξ απόψεως λειτουργικού κριτηρίου. Δηλαδή, τόσο ως προς τα έσοδα, όσο και ως προς τα έξοδα.

Ειδικότερα, ως προς το σκέλος των εσόδων του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού αύξηση της λειτουργικής δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως θα επέλθει, εφόσον η επάρκεια τούτων επιτευχθεί.

- Αφενός, με την αισθητή αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) στην σύνθεση των νομαρχιακών εσόδων από εθνικούς πόρους και δη με την αύξησή του από το σημερινό ποσοστό περίπου 25%, σε ποσοστό που να υπερβαίνει το 60% με παράλληλη μείωση του σημερινού πολύ υψηλού ποσοστού (75% περίπου) συμμετοχής εις τα ως άνω νομαρχιακά έσοδα των επιχορηγήσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού.
- Και αφετέρου, με την θέσπιση στο άμεσο μέλλον τοπικών νομαρχιακών φόρων υπό την μορφή της συμμετοχής καθ' ορισμένο ποσοστό στους ήδη επιβαλλόμενους δημοτικούς όρους, όπως π.χ. στους δημοτικούς φόρους επί της Ακινήτου Περιουσίας (Τ.Α.Π.) και επί των διαφημίσεων, καθώς και με τη δημιουργία νομαρχιακών έργων και παροχή ειδικών νομαρχιακών υπηρεσιών που θα επιτρέπουν την είσπραξη από τους χρήστας αυτών ανταποδοτικού χαρακτήρος νομαρχιακών τελών.



Όσον αφορά στο σκέλος των εξόδων του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού αύξηση της λειτουργικής δημοσιονομικής Αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, θα επέλθει εφόσον παρασχεθεί εις αυτήν μεγαλύτερα ελευθερία ως προς την χρησιμοποίηση των νομαρχιακών εσόδων. Δηλαδή:

- Αφενός, με την εφαρμογή της δημοσιονομικής αρχής του μη ειδικού προορισμού των νομαρχιακών εσόδων, περιλαμβανομένων τόσο των Κρατικών Αυτοτελειών (Κ.Α.Π.) όσο και των επιχορηγήσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού υπό τον μοναδικό όμως περιορισμό στην εφαρμογή της αρχής αυτής, τον αναφερόμενο στον προορισμό των νομαρχιακών εσόδων για την χρηματοδότηση κατά προτεραιότητα, των υποχρεωτικών εκ του νόμου νομαρχιακών δαπανών.
- Και αφετέρου, με την αύξηση του ποσοστού των προαιρετικών νομαρχιακών δαπανών στην σύνθεση του συνολικού ύψους των νομαρχιακών εξόδων.

Όλα δε αυτά με την παράλληλη πρόβλεψη οριστικού δημοσιονομικού ελέγχου επί της νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τόσο εις το στάδιο καταρτίσεως του Προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων των επί μέρους Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, όσο και στο στάδιο της εκτελέσεως του. Και τούτο, προς διασφάλιση της δημοσιονομικής αυτοτελείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, σε κάθε περίπτωση σχετικής διαφωνίας της ενδιαφερόμενης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως με την εποπτεύουσα την εν λόγω δημοσιονομική νομιμότητα Κρατική Δημοσιονομική Διοίκηση.



Έτσι, για την αποτελεσματική άσκηση τέτοιου δικαστικού ελέγχου επί της σχετικής δημοσιονομικής νομιμότητας των 51 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, για τον έλεγχο των δαπανών και των λογαριασμών των υπολόγων και των δύο βαθμίδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως καθώς και για την άσκηση λοιπών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της δημοσιονομικής νομιμότητας εις τους Οργανισμούς αυτούς, επήλθε πλέον ο χρόνος της αποκεντρώσεως του αρχαιοτέρου αυτού Ανωτάτου Δικαστηρίου της Χώρας. Δηλαδή, με την δημιουργία στην έδρα κάθε Κρατικής Διοικητικής Περιφέρειας Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως τούτο συνέβη στη Γαλλία από το 1982 με τη δημιουργία των "Περιφερειακών Τμημάτων των Λογαριασμών" (Chambres Regionales des Comptes). Ίσως η ρητή πρόβλεψη, εις το υπό αναθεώρηση άρθρο 98 του Συντάγματος, της αποκεντρώσεως αυτής του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι εκ των πραγμάτων επιβεβλημένη.



Νομοθετικές πηγές

- 1) Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001.
- 2) Ν. 3200/1955
Περί διοικητικής αποκεντρώσεως
- 3) Ν.Δ. 3620/1956
Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των διατάξεων "περί διοικητικής αποκεντρώσεως"
- 4) Ν.Δ. 532/1970
Περί συμπλήρωσης των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως
- 5) Ν.2503/1997
Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας.
- 6) Ν.2539/1997
Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- 7) Π.Δ. 434/1982
Καθορισμός αρμοδιοτήτων, καθηκόντων.... του προσωπικού της ειδικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων
- 8) Π.Δ. 30/1996
Κωδικοποίηση... "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης"



ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- (1) ΔΑΛΑΜΑΓΚΑΣ, ΒΑΣΙΛΗΣ Α., *Δημοσιονομική Πολιτική, σταθεροποίηση και ανάπτυξη*. Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα: Αθήνα, 1988.
- (2) ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, ΛΟΥΚΑΣ. *Δίκαιον Κρατικού Προϋπολογισμού*, Τεύχος α' [χ.τ.], 1979.
- (3) ΚΑΤΣΑΔΩΡΟΥ, Κ.Γ. *Συμβολή εις την ανωτέρα βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως - επαρχιακά και νομαρχιακά συμβούλια - Ιστορική Ανασκόπησις - ανάπτυξης - συμπεράσματα*. Αθήνα, 1978.
- (4) ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δ., Δ. *Δίκαιο Διοικητικής Οργανώσεως του Κράτους*, Τεύχος α' - Θεμελιώδεις έννοιες [χ.τ.], 1982.
- (5) ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ - ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Δ., *Η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους εις Ελληνική Δικαιοσύνη*. [χ.τ.], 1998.
- (6) ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, ΑΝΤΩΝΗΣ, *Διοίκηση και Κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα, 1999.
- (7) ΣΑΓΙΑΣ Ι., *Νομαρχιακά Συμβούλια: Ιστορία, Λειτουργία. Προοπτικές*. ΕΕΤΑΑ: Αθήνα, 1990.
- (8) ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, Μ.Δ., *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα, 1966.
- (9) ΧΛΕΠΑΣ, Ν.Κ. *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994.



