

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ»

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ
ΚΑΚΛΙΔΟΥ Π.

ΑΘΗΝΑ, 2001

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	σελ.	4
-----------------	------	---

Κεφάλαιο 1^ο

«Βασικές Έννοιες»

1.1	Το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας		
	Α. Κεντρική Διοίκηση	σελ.	9
	Β. Περιφερειακή Διοίκηση		
	Γ. Τοπική Αυτοδιοίκηση		
1.2	Συνταγματικές Ρυθμίσεις για την Αποκέντρωση στην Ελλάδα	σελ.	14
1.3	Χωρική περιγραφή και εξέλιξη της Τ.Α	σελ.	17

Κεφάλαιο 2^ο

«Περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

	Εισαγωγή.....	σελ.	26
2.1	Συνταγματικές Ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση	σελ	27
2.2.	Η εξέλιξη των θεσμών της Α/θμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελ.	30
	* 1 ^η Περίοδος 1828 - 1887:		
	– Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Καποδίστρια		
	– Η μεταρρύθμιση της Ανταβασιλείας του Όθωνα		
	* 2 ^η Περίοδο 1887 - 1927:		
	– Οι «Βενιζελικές» μεταρρυθμίσεις.		
	* 3 ^η Περίοδος 1927 - 1981:		
	– Η έλλειψη πολιτικών για μεταρρυθμίσεις της Τ.Α.		
	* 4 ^η Περίοδος 1984 - 1997:		
	– Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες		
	Β. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις	Σελ.	40 45
2.3.	Η εξέλιξη των θεσμών της Β/θμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελ.	
	Β. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις		54

Κεφάλαιο 3ο

«Η διαδημοτική συνεργασία στην Ελλάδα»

Εισαγωγή	σελ.	59
3.1. Οι μορφές Συνεργασίας των ΟΤΑ	σελ.	64
Α. Κοινές Υπηρεσίες		
Β. Προγραμματικές Συμβάσεις		
Γ. Δημοτικές/Κοινοτικές Επιχειρήσεις		
Δ. Αναπτυξιακές Εταιρίες		
3.2 Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι του Ν. 1416/84		
3.2.1 Το περιεχόμενο του Νόμου	σελ	66
3.2.1 Προβλήματα λειτουργίας των Α.Σ	σελ.	73
* Εξοπλισμός - Στελέχωση Α.Σ.		
* Κοινωνικές Υποδομές		
* Οικονομικά Στοιχεία		
Τομείς Δραστηριοποίησης των Α.Σ.		
3.2.3 Επισημάνσεις	σελ.	90
3.3 Συμβούλια Περιοχής του Ν.2218/94		
3.3.1 Το περιεχόμενο του Νόμου	σελ	98
3.3.2 Προβλήματα λειτουργίας των Σ.Π	σελ.	103
3.3.3 Επισημάνσεις	σελ.	106
3.4 Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»	σελ.	108
* Η τυπολογία των ΟΤΑ		
* Ο χωροταξικός σχεδιασμός των Δήμων		
* Τα προβλήματα μετά τη συνένωση		
* Συμπολιτείες ΟΤΑ		

Κεφάλαιο 4ο

«Η διαδημοτική συνεργασία στις χώρες της Ευρώπης»

Εισαγωγή	σελ.	114
4.1. Χώρες που έδωσαν έμφαση στη συνένωση των ΟΤΑ	σελ.	117
Α. Δανία		
Β. Σουηδία		
Γ. Αγγλία		
Συμπεράσματα	σελ.	125
4.2. Χώρες που έδωσαν έμφαση στη Διαδημοτική Συνεργασία	σελ.	126
Α. Γαλλία		
Β. Ιταλία		
Γ. Γερμανία		
Συμπεράσματα	σελ.	135

Κεφάλαιο 5ο
«Απολογισμός των μεταρρυθμιστικών
προσπαθειών διαδημοτικής συνεργασίας»

5.1	Συμπεράσματα	σελ.	136
5.2	Προτάσεις	σελ.	153

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία προσπαθεί να εξετάσει τη διαδημοτική συνεργασία των ΟΤΑ, ως τη λύση με την οποία η πολιτεία αντιμετώπισε το πρόβλημα της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η υπόθεση της εργασίας μας είναι: Ποιος ο ρόλος της διαδημοτικής συνεργασίας των ΟΤΑ στην Τοπική Ανάπτυξη, με ποιο τρόπο αυτή μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενδογενή ανάπτυξη;

Ποια είναι τα προβλήματα που δημιουργούνται από το μεγάλο αριθμό των Ο.Τ.Α. στην Τοπική Αυτοδιοίκηση; Είναι αναγκαία η συνεργασία των ΟΤΑ; Αν Ναι; Αυτή η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου έχει προκύψει μετά από ανάγκη της ίδιας της Αυτοδιοίκησης ή είναι επιταγή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας; Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες από την μεριά της πολιτείας είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα;

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος, και στα κεφάλαια πρώτο και δεύτερο δίδονται κάποιες βασικές έννοιες για την Τ.Α γενικά. Γίνεται ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης της Τοπικής αυτοδιοίκησης και της σχέσης της με το χώρο και πως αυτή η σχέση επιδρά στην άσκηση της εξουσίας της, ώστε να κατανοήσουμε τους λόγους και την αναγκαιότητα που οδηγηθήκαμε σε μεταρρυθμίσεις στην δομή της Αυτοδιοίκησης.

Η περιγραφή των ιστορικών καταβολών της πολυδιάσπασης που ακολουθεί, στο δεύτερο κεφάλαιο και η προσπάθεια διερεύνησης και ερμηνείας των νοοτροπιών που αναπτύχθηκαν είναι αναγκαία προϋπόθεση για την κατανόηση του προβλήματος.

Στη συνέχεια, στο δεύτερο μέρος και στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται εκτενής αναφορά στις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες που η πολιτεία έλαβε κυρίως στην δεκαετία του '80 για την αντιμετώπιση του προβλήματος, μέσω της συνεργασίας των ΟΤΑ.

Κρίθηκε σκόπιμη η αναφορά στην Ευρωπαϊκή Εμπειρία(κεφάλαιο 4ο), ώστε να δούμε το πως οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετώπισαν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης, να συγκρίνουμε τις ομοιότητες και διαφορές με το δικό μας σύστημα, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των χωρών.

~~Η κριτική ανάλυση αυτού του θεσμικού πλαισίου διαδημοτικής~~
συνεργασίας, στο πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο μας οδήγησε, στο να επισημάνουμε τους λόγους της αποτυχίας ή της μερικής επιτυχίας αυτών των θεσμών, να εξάγουμε νάλογα συμπεράσματα και να διατυπώσουμε προτάσεις για την αναγκαιότητα της στη σημερινή «μετά Καποδίστρια» εποχή.

Μεθοδολογία

Η εργασία μας εκτός της βιβλιογραφίας βασίστηκε και στα στοιχεία της έρευνας που πραγματοποίησε η ΕΕΤΑΑ, το 1992, σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων του Ν.1416/84, τα στοιχεία του ΥΠΕΣΔΔΑ για το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας και τη κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων μέχρι το 1997.

Η παράθεση αυτών των πινάκων σε συνδυασμό με την βιβλιογραφία που χρησιμοποιήθηκε, μας επέτρεψε μια πρώτη προσέγγιση για το ποιοι είναι οι λόγοι που η υλοποίηση του θεσμικού πλαισίου για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, και να προβούμε στη διεξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το ερώτημα ποια θα πρέπει να είναι η νέα διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση να διαδραματίσει ένα αναπτυξιακό και επιχειρηματικό ρόλο.

Κλείνοντας θα ήθελα να απευθύνω ιδιαίτερες ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Αθανασόπουλο Κων/νο, τόσο για τις χρήσιμες παρατηρήσεις και συμβουλές του, όσο και για την πολύτιμη συμβολή του στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Επίσης ευχαριστίες και στα δύο μέλη της επιτροπής κο Παπαδασκαλόπουλο Αθ. και Σιδηρόπουλο Η.

Ε Υ Ρ Ε Τ Η Ρ Ι Ο Π Ι Ν Α Κ Ω Ν

Κεφάλαιο 1^ο

Πίνακας 1	«Αριθμός Κοινοτήτων και πληθυσμιακό μέγεθος για τα έτη 1981 - 1991»	Σελ: 21
Πίνακας 2	«Αριθμός Δήμων και πληθυσμιακό μέγεθος για τα έτη 1981 - 1991»	Σελ: 22

Πίνακας 3	«Πληθυσμός Κοινοτήτων»	Σελ: 23
-----------	------------------------	---------

Κεφάλαιο 2^ο

Πίνακας 4	«Χρονολογικός Πίνακας Ιστορικής Εξέλιξης της Α/θμιας Αυτοδιοίκησης»	Σελ: 43
Πίνακας 5	«Χρονολογικός Πίνακας Ιστορικής Εξέλιξης της Β/θμιας Αυτοδιοίκησης»	Σελ: 56

Κεφάλαιο 3^ο

Πίνακας 6	Συσταθέντες Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι ανά Νομό στις γ.ε. του Ν.1416/84	Σελ: 70
Πίνακας 7	Στατιστικά στοιχεία πληθυσμού μετεχόντων ΟΤΑ	Σελ: 74
Πίνακας 8	Στατιστικά στοιχεία πληθυσμού Α.Σ	Σελ: 75
Πίνακας 9	Στέγαση γραφείων Αναπτυξιακών Συνδέσμων.	Σελ: 76
Πίνακας 10	Εξοπλισμός Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 77
Πίνακας 11	Στελέχωση Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 78
Πίνακας 12	Είδος Κοινωνικών Υποδομών Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 80
Πίνακας 13	Στατιστικά Στοιχεία Προϋπολογισμού Έτους 1992	Σελ: 82
Πίνακας 14	Οικονομικά Στοιχεία : Έσοδα (Προϋπολογιζόμενα - Πραγματικά)	Σελ: 82
ΠΙΝΑΚΑΣ 15	Οικονομικά στοιχεία: Πραγματοποιηθέντα Έσοδα (1989-1992)	Σελ: 83
Πίνακας 16	Φύση Δραστηριοτήτων Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 85
Πίνακας 17	Στατιστικά Στοιχεία Δραστηριοτήτων Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 85
Πίνακας 18	Προβλήματα λειτουργίας Αναπτυξιακών Συνδέσμων	Σελ: 87

Πίνακας 19	Προτάσεις Βελτίωσης Λειτουργίας	Σελ:88
Πίνακας 20	Γεωγραφικές Ενότητες Ν.1416/84 και Ανοικτών Πόλεων	Σελ: 94
Πίνακας 21	Συμβούλια Περιοχής Ν.2218/94	Σελ: 102

Κεφάλαιο 4^ο

Πίνακας 22	Η πορεία των ενοποιήσεων στην Ευρώπη	Σελ: 124
------------	---	----------

Κεφάλαιο 5^ο

Πίνακας 23	Γεωγραφικές Ενότητες Ν.1416/84 και Ανοικτών Πόλεων	Σελ: 141
Πίνακας 24	Συγκριτικός πίνακας γεωγραφικών ενοτήτων των Ν.1416/84 & Ν.1622/86	Σελ.:144

Συντομογραφίες

Α.Σ : Αναπτυξιακός Σύνδεσμος

Β.Δ : Βασιλικό Διάταγμα

Γ.Ε : Γεωγραφική Ενότητα

Δ. : Διάταγμα

ΔΕΥΑ : Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης – Αποχέτευσης

Δ.Κ.Κ : Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

ΕΑΠΤΑ : Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ε.Ε.Τ.Α.Α : Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Κ.Ν.Α : Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΔΚΕ : Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας

ΜΜΕ : Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

Ν. : Νόμος

Ν.Δ : Νομοθετικό Διάταγμα

ΝΠΔΔ : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΕΥ : Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών

Ο.Τ.Α : Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ : Προεδρικό Διάταγμα

ΠΔΕ : Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

Σ.Π : Συμβούλιο Περιφέρειας

Τ.Α : Τοπική Αυτοδιοίκηση

Κεφάλαιο 1°

«Βασικές Έννοιες»

1.1 Το Διοικητικό Σύστημα της Ελλάδας

α. Η Κεντρική Διοίκηση

Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας. Τα Κρατικά όργανα προγραμματίζουν, διαμορφώνουν την πολιτική του τομέα τους, συντονίζουν και ελέγχουν την περιφερειακή διοίκηση. Οι αρμοδιότητες τους καλύπτουν όλη τη χώρα.

Η Κυβέρνηση και το Υπουργικό Συμβούλιο_αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και Υφυπουργούς.

Κρατικά Όργανα αποτελούν τα Υπουργεία, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί.

Επιπλέον η Εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση, την Κεντρική και περιφερειακή διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η Νομοθετική λειτουργία, ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος και η ψήφιση νόμων, διενεργείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Η άσκηση της Δικαστικής Εξουσίας που αφορά την απονομή δικαιοσύνης, τον έλεγχο των δαπανών και λογαριασμών της δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, την ακύρωση πράξεων της εκτελεστικής λειτουργίας για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, γίνεται από τα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Συμβούλιο Επικρατείας και τα Διοικητικά δικαστήρια αντίστοιχα.

β. Η Περιφερειακή Διοίκηση

Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Για αυτό το λόγο η Ελλάδα έχει διαιρεθεί σε περιφέρειες, νομούς, δήμους και κοινότητες με βάση γεωγραφικά, συγκοινωνιακά, οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Η χώρα διαιρείται σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς, και 1033 δήμους και κοινότητες.

Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για όλες τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ ελέγχονται και συντονίζονται από την κεντρική διοίκηση.

Τα όργανα της περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας (εκπρόσωπος της κυβέρνησης) και το Περιφερειακό Συμβούλιο (συμμετέχουν αιρετοί των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης και εκπρόσωποι επιμελητηρίων). Σε κάθε περιφέρεια και νομό υπάρχουν υπηρεσίες υπουργείων, διανομαρχιακές υπηρεσίες, δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες της περιφέρειας.

γ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που διοικούν τις τοπικές υποθέσεις, διευθύνονται από αιρετά όργανα και έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Οι τοπικές υποθέσεις αποτελούν τις αρμοδιότητές τους.

Πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιποι βαθμοί ορίζονται με νόμο (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση).

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι:

- Πολιτικός θεσμός, γιατί διαθέτει εκλεγμένα όργανα με τυπικές και ουσιαστικές εξουσίες τα οποία παίρνουν και υλοποιούν αποφάσεις για όλες τις πλευρές της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής (τοπικές υποθέσεις) των κατοίκων και των δημοτών.
- Διοικητικός θεσμός γιατί έχει αρμοδιότητες, παρέχει υπηρεσίες και διαθέτει τα μέσα να τις υλοποιεί (οργάνωση, προσωπικό, οικονομικούς πόρους).

- Αναπτυξιακός θεσμός γιατί παίρνει αποφάσεις που επηρεάζουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής της, συμμετέχει στις διαδικασίες του εθνικού προγραμματισμού, κατασκευάζει έργα και παρέχει υπηρεσίες (τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα).

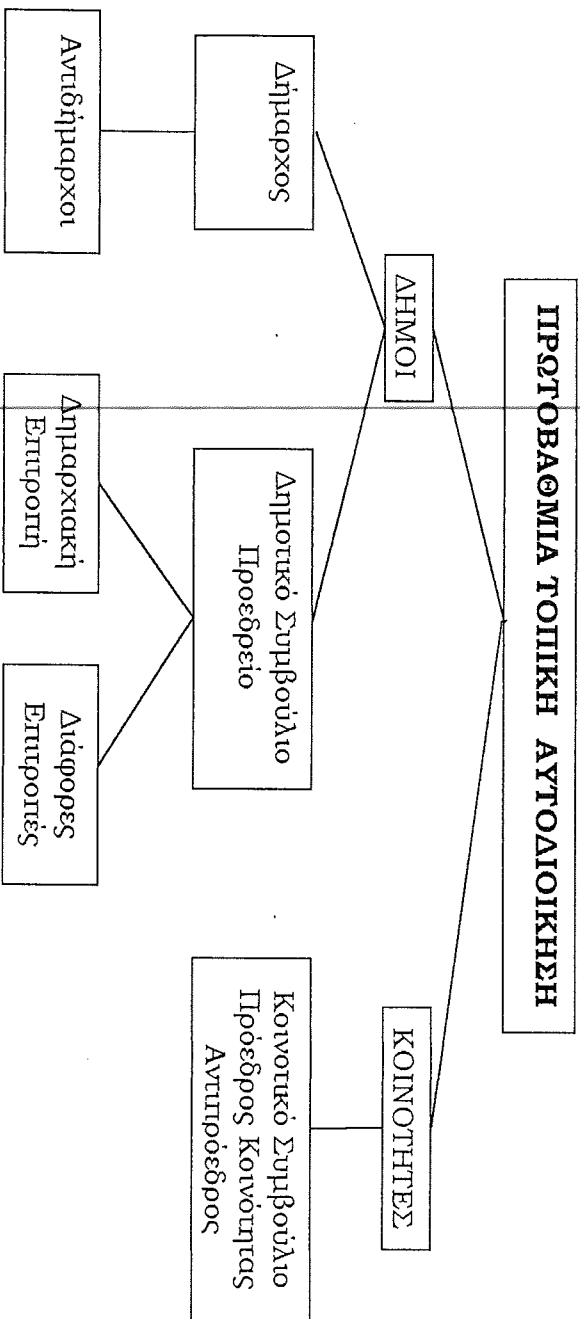
Άρα λοιπόν η τοπική αυτοδιοίκηση έχει άμεση σχέση με το δημοκρατικό πολίτευμα και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας: οι έλληνες δεν συμμετέχουν μόνο στις εθνικές εκλογές για να αναδείξουν τους εκπροσώπους τους στη Βουλή, αλλά και στις δημοτικές/ νομαρχιακές εκλογές για να αποφασίσουν ποιοι/ποιες θα αναλάβουν την διοίκηση των τοπικών τους υποθέσεων.

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρονται σε όλα τα προβλήματα και συμφέροντα μιας τοπικής κοινωνίας, τα οποία έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει με τη συμμετοχή των μελών της (τοπικές υποθέσεις). Τα γενικότερα προβλήματα αναλαμβάνονται από την κυβέρνηση.

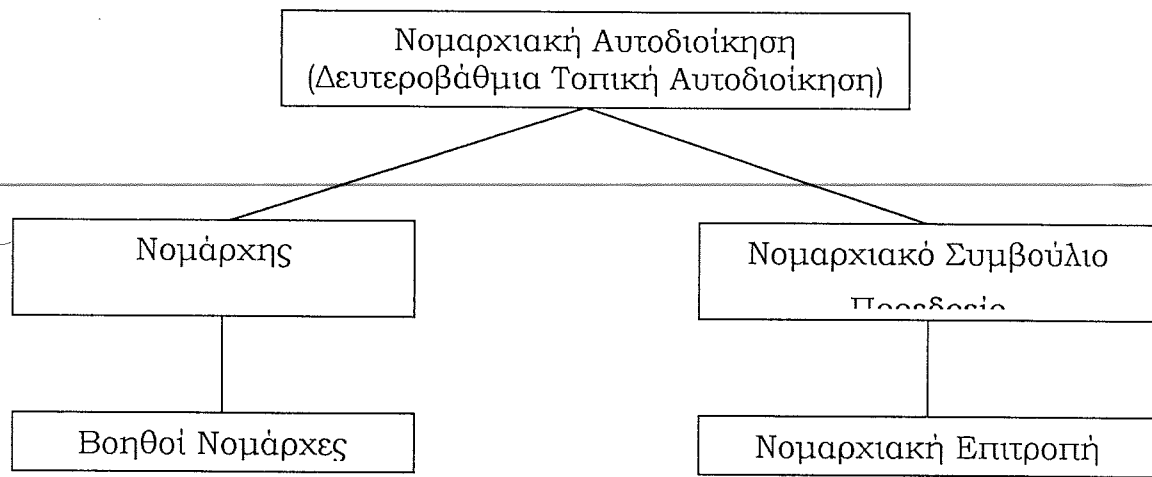
Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πρωτοβάθμια Τ.Α. (μετά την εφαρμογή του Ν. 2539/1997)		Δευτεροβάθμια Τ.Α.	
Δήμοι	900	Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (απλές)	47
Κοινότητες	133	Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	3
ΣΥΝΟΛΟ	1033	Νομαρχιακά Διαμερίσματα	7
		Επαρχεία	19

Τα όργανα της πρωτοβάθμιας Τ.Α.



Τα όργανα της δευτεροβάθμιας Τ.Α.



1.2 Η αποκέντρωση στην Ελλάδα: Συνταγματικές Ρυθμίσεις

Η έννοια της αποκέντρωσης και των αποκεντρωτικών δομών απαντώνται στην χώρα μας στις αρχές του 20^{ου} αιώνα.

Από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους και μέχρι το 1925, στα κείμενα των Συνταγμάτων που ίσχυαν κάθε φορά, δεν υπήρχαν ειδικότερες αναφορές για θέματα διοικητικής αποκέντρωσης.

Συστήματα και ρυθμίσεις αποκεντρωτικού χαρακτήρα, υπό την έννοια που απαντώνται σήμερα δεν είναι δυνατόν να βρεθούν. Οι λόγοι δεν αφορούν μόνο τη μικρή έκταση της χώρας, αλλά σχετίζονται με τις συνθήκες στις οποίες αυτή βρισκόταν π.χ εμπόλεμη κατάσταση. Οικονομική εξαθλίωση κ.α.¹

Παρά το γεγονός ότι το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδας κατά τα έτη 1828, 1829, 1831, 1832 περιλάμβανε την προωθημένη για την εποχή ρύθμιση της άμεσης εκλογής από το λαό των Δημογερόντων των Κοινοτήτων, ωστόσο σκέψεις για περαιτέρω αποκέντρωση της Κρατικής εξουσίας δεν υπήρξαν².

Τα Συντάγματα του 1844, 1864 και αργότερα του 1911, ενώ περιλαμβάνουν κάποιες καινοτομίες (ιδιαίτερα το Σύνταγμα του 1864), δεν προωθούν ειδικές ρυθμίσεις για θέματα διοικητικής αποκέντρωσης και περιφερειακής ανάπτυξης³.

Πρώτη αναφορά γίνεται στο Σύνταγμα της 29^{ης} Σεπτεμβρίου του 1925, όπου σύμφωνα με το άρθρο 105 « η διοίκησης του Κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικό, εις τρόπον ώστε η Κρατική εξουσία να

¹ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.19

² Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.20

³ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.21

είναι όσο το δυνατόν περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας και να λύωνται τα αφορώντα την διοίκησην ζητήματα το ταχύτερον και επί τη βάσει αμεσώτερης αντιλήψεως των αφορωσών αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικαί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν».

Το Σύνταγμα του 1925 καταργήθηκε από την ίδια Κυβέρνηση η οποία το είχε δημοσιεύσει. Η υπηρεσιακή Κυβέρνηση που σχηματίστηκε στην συνέχεια δημοσίευσε το 1926 κείμενο Συντάγματος το οποίο με το άρθρο 105 εισάγει τις ίδιες με το Σύνταγμα του 1925, ρυθμίσεις για την διοίκηση του κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα.

Το Σύνταγμα του 1927, όπως προέκυψε μετά από αναθεώρηση αυτού του 1926, επαναλαμβάνει στο άρθρο 109 τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του άρθρου 105 του προηγούμενου Συντάγματος. Η διάρκεια ισχύος του ήταν οκτώ περίπου χρόνια.

Μετά από μια περίοδο ταραχώδους πολιτικού βίου που πέρασε η Χώρα ακολουθεί το Σύνταγμα του 1952⁴. Αυτό προβλέπει ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους, βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Το Σύνταγμα του 1968⁵ περιλαμβάνει, στο αντίστοιχο άρθρο 120, τα εξής:

1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, ως ορίζει ο νόμος.
2. Το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες. Κατά τον δια νόμου καθορισμό αυτών, λαμβάνονται υπόψη οι γενικές οικονομικές, πληθυσμιακές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

⁴ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.23

⁵ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.23

Μετά την μεταπολίτευση το 1974, επανέρχεται σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952, με τη διαφορά ότι παραλείπονται οι διατάξεις που αφορούν την μορφή του πολιτεύματος.

Φθάνουμε τελικά στο *Σύνταγμα του 1975*⁶, όπως αυτό ισχύει σήμερα, μετά από τροποποιήσεις που υπέστη το 1986.

Το σύνταγμα προβλέπει τα εξής:

1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται βάσει, γεω-οικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών.
3. Τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειας τους, οι Δε κεντρικές υπηρεσίες, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, την γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, ως ο νόμος ορίζει.

⁶ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.23

1.3 Χωρική περιγραφή και εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

Σκοπός, πριν από οποιαδήποτε ανάλυση, είναι να προσδιοριστεί η σχέση της Τ.Α. με το χώρο ώστε να κατανοηθεί η αναγκαιότητα αναδιάρθρωσης της Τ.Α.

Ο χώρος αποτελεί αναγκαία φυσική προϋπόθεση ύπαρξης και άσκησης κάθε οργανωμένης εξουσίας. Μεταξύ αυτών των δύο παραμέτρων, χώρου⁷ - εξουσίας υφίσταται αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση.

Η σχέση του χώρου και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρει από την αντίστοιχη της κρατικής εξουσίας και αυτό γιατί η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δυνατό να επιδράσει επί του χώρου μόνο στο μέτρο που το επιτρέπει το κράτος ως νομοθετική και εκτελεστική εξουσία.

Η ευρύτητα του κρατικού χώρου αντιστοιχεί στην καθολική σε αυτόν εξουσία από το κράτος, ενώ η στενότητα του χώρου της Τ.Α. αντιστοιχεί στην περιορισμένη άσκηση «τοπικής εξουσίας». Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια η Τ.Α. να καλείται να θεραπεύσει τοπικές ανάγκες με περιορισμένη εξουσία. Με άλλα λόγια το κράτος παραχωρεί στους Ο.Τ.Α. ένα μικρό ποσοστό άσκησης διοικητικής εξουσίας, το οποίο είναι ανεπαρκές σε σχέση με το έργο που τους ανατίθεται.

Επιπλέον, ο πληθυσμός ως στοιχείο του κράτους προϋποθέτει χώρο διαβίωσης. Οποιαδήποτε κινητικότητα του εντός των ορίων του δεν επιφέρει κανένα δυσμενές αποτέλεσμα για την πολιτειακή - διοικητική και κοινωνικοοικονομική οργάνωση του.

⁷ «Ο χώρος προσδιορίζει τη μορφή, τη δομή και τον τρόπο της κρατικής οργάνωσης. Προσδιορίζει την πολιτική για την αντιμετώπιση των κοινωνικών και οικονομικών αναγκών του συνόλου, την υιοθέτηση του συστήματος διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Ενώ η κρατική εξουσία επιδρά στη διαμόρφωση του χώρου», Τάχος Αν., «Διοικητική Επιστήμη», Σάκκουλα, 1985, σελ. 189.

Αντίθετα η κινητικότητα του πληθυσμού εκτός/εντός των ορίων των Ο.Τ.Α. οδηγεί σε μαρασμό της δραστηριότητας τους, σε αδυναμία επιτέλεσης της αποστολής τους και σε κατάργηση της ύπαρξής τους ή σε αυξημένες ανακτήσεις παροχής υπηρεσιών και σε αδυναμία προγραμματισμού.

Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τα στοιχεία αυτά και με βάση τα στατιστικά στοιχεία των πινάκων που ακολουθούν, παρατηρούμε τα εξής:

- ◊ Η σχέση μεταξύ έκτασης της ελληνικής επικράτειας, του πληθυσμού της χώρας και του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. παρουσιάζεται δυσανάλογη στην πάροδο του χρόνου. Έτσι, κατά το έτος 1834, η έκταση του ελληνικού κράτους ανέρχεται σε 47.516 km², ο πληθυσμός σε 651.233 κατοίκους και οι Ο.Τ.Α. σε 455 (Δήμοι), ενώ το 1844 με μια αύξηση του πληθυσμού, που έφθανε τους 930.295 κατοίκους, η έκταση παραμένει σταθερή και ο αριθμός των Ο.Τ.Α. μειώνεται σε 282, σημειώνοντας μείωση της τάξης του 45%. Κατά το έτος 1912 η έκταση και ο πληθυσμός αυξάνονταν σε 130.199km² και 4.819.793 κατοίκους αντίστοιχα και οι Ο.Τ.Α. σε 441 (Δήμοι), ενώ το 1920 οι Ο.Τ.Α. ανήλθαν σε 3.955 και τα υπόλοιπα στοιχεία παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητα.
- ◊ Η δυσαναλογία σχετικά με την αύξηση των Ο.Τ.Α. συνεχίστηκε και στις επόμενες δεκαετίες με αποτέλεσμα να φθάσει ο αριθμός αυτών το 1951 στους 5.941 (Δήμοι 219, Κοινότητες 5.722), το 1971 έφθασε τις 6.047, με ποσοστό αύξησης 50% περίπου. Οι Δήμοι από 46 που ήταν το 1920, έφθασαν τους 264 το 1971. Η αύξηση αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι ορισμένες κοινότητες απέκτησαν πληθυσμό 10.000 κατοίκους και έτσι αναγνωρίστηκαν ως Δήμοι. Βέβαια το γεγονός αυτό δηλώνει συγχρόνως ότι ο συσσωρευθείς πληθυσμός στους νέους δήμους, κατέστησε αραιότερη την πληθυσμιακή σύνθεση των

κοινοτήτων. Παρόλα αυτά και παρά το γεγονός ότι ο πληθυσμός της Ελλάδας παρουσιάζει βραδύτατη αύξηση ή και στασιμότητα, οι κοινότητες αυξήθηκαν σε μια 50ετία κατά ποσοστό 50%.

- ◊ Η συνεχής αστικοποίηση του πληθυσμού οδήγησε στη συγκέντρωση των κατοίκων σε πόλεις κόμβους και ιδιαίτερα στις πρωτεύουσες των νομών και κατεχοχήν στην Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

Το ποσοστό αστικοποίησης⁸ το 1920 ήταν 26,8%, το 1951 38,3%, το 1971 53,2% και το 1985 66,9%. Άμεση συνέπεια αυτού ήταν η μείωση του πληθυσμού των αγροτικών δήμων και κοινοτήτων. Βέβαια η συνέπεια αυτή δεν αντιμετωπίστηκε ως λόγος συγχώνευσης των Ο.Τ.Α. και γι' αυτό άλλωστε παρέμειναν ως μονάδες Τ.Α. τυπικά, διότι κατ' ουσία δεν είχαν τα λειτουργικά στοιχεία της Τ.Α.

- ◊ Η χωροταξική διάρθρωση της Τ.Α. αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στην ανάπτυξη των Ο.Τ.Α., γι' αυτό και το βασικότερο ερώτημα που τίθεται είναι: Ποια θα πρέπει να είναι η επιβαλλόμενη λύση στην σχέση «χώρου - πληθυσμού - Ο.Τ.Α.»;

Ο μεγάλος αριθμός των μονάδων της Τ.Α. δεν αποτελεί συντελεστή προόδου, γιατί εκεί όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός δήμων και κοινοτήτων αντιστρόφως δεν υπάρχουν τα λειτουργικά στοιχεία για να γίνει εφικτή η ενεργοποίηση των τοπικών δραστηριοτήτων. Συνεπώς ο μεγάλος αριθμός των Ο.Τ.Α. δε συντελεί στη βελτίωση του θεσμού της Τ.Α.

- ◊ Αν εξετάσουμε και το στοιχείο του πληθυσμού θα καταλήξουμε και πάλι στο ίδιο συμπέρασμα. Εύκολα μπορεί να το διαπιστώσει αυτό κανείς αν εξετάσει τα στοιχεία των δύο τελευταίων απογραφών του 1981 και 1991. Συγκεκριμένα με βάση την απογραφή του 1981 ο συνολικός πληθυσμός της χώρας μας ανέρχονταν σε 9.735.945

⁸ ΕΚΚΕ, *Εξελίξεις και προοπτική του πληθυσμού της Ελλάδας 1920-1985*, 1985

κατοίκους, από τους οποίους το 33,48% περίπου αποτελούσε πληθυσμό των κοινοτήτων (3.261.490) και το 66,50% (6.474.455) πληθυσμό των δήμων.

Αναλυτικότερα για το έτος 1981 ο αριθμός των δήμων και των κοινοτήτων και η πληθυσμιακή τάξη μεγέθους είχαν ως εξής:

- Κοινότητες:** – Το 58,66% (3.258 κοινότητες), του συνολικού αριθμού των κοινοτήτων (5.554) είχε πληθυσμό μέχρι 500 κατοίκους. Οι κοινότητες αυτές είχαν 840.095 κατοίκους, δηλαδή το 27,14 % του συνολικού πληθυσμού των κοινοτήτων και το 8,6% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.
- Το 25,26% (1.423), του συνολικού αριθμού των κοινοτήτων είχε πληθυσμό από 501 μέχρι 1.000 κατοίκους, με μέσο όρο πληθυσμού 809 κατοίκους. Ο αριθμός αυτός αντιπροσώπευε το 26,12% του συνολικού πληθυσμού των κοινοτήτων και το 8,3% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.
 - Το 14,62% του συνολικού αριθμού των κοινοτήτων είχε πληθυσμό από 1.001 κατοίκους μέχρι 3.000. Συνολικά, ο πληθυσμός τους στην περίπτωση αυτή ανέρχονταν σε 1.211.909 κατοίκους, που αντιπροσώπευε το 3,91% του συνολικού αριθμού των κατοίκων των κοινοτήτων και το 12,44% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.
 - Το 1,09% του συνολικού αριθμού των κοινοτήτων είχε πληθυσμό από 3.001 έως 10.000 κατοίκους. Συνολικά, ο πληθυσμός τους ανέρχονταν σε 233.771 κατοίκους και αντιπροσώπευε το 7,55% του συνολικού πληθυσμού των

κοινοτήτων και το 2,4% της χώρας (πίνακας 1).

Πίνακας 1

«Αριθμός Κοινοτήτων και πληθυσμιακό μέγεθος για τα έτη 1981 - 1991»

Πληθυσμός		Κοινότητες		Πληθυσμός Απογραφής	
Από	Έως	1981	1991	1981	1991
0	100	360	342	25.060	24.660
101	200	852	861	128.305	130.287
201	300	825	792	204.193	195.042
301	400	657	654	229.681	228.100
401	500	564	515	252.856	232.812
501	1.000	1.423	1.327	808.529	928.844
1.001	2.000	672	620	882.129	831.563
2.001	3.000	140	145	329.780	342.075
3.001	4.000	39	45	133.837	157.029
4.001	& άνω	22	17	99.934	81.325
Σύνολο		5.554	5.318	3.261.490	3.151.737

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», Αθήνα, 1997

- Δήμοι:**
- Το 47,42% (175) του συνόλου των δήμων, είχε πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους, αντιπροσωπεύοντας το 6,90% του συνολικού πληθυσμού των δήμων και το 4,70% της χώρας.
 - Το 45,80% (169) του συνόλου των δήμων, είχε πληθυσμό από 5.001 μέχρι 50.000 κατοίκους με συνολικό πληθυσμό 2.984.066 κατοίκους, αποτελώντας το 44,90% του συνολικού πληθυσμού των δήμων και το 30,63% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.

- Το 6,78% (25) του συνόλου των δήμων, είχε πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων. Ο συνολικός τους πληθυσμός ανέρχονταν σε 3.202.526 κατοίκους, ο οποίος αντιστοιχούσε στο 48,20% του συνολικού πληθυσμού των δήμων και στο 32,88% του συνολικού πληθυσμού της χώρας (πίνακας 2).

Πίνακας 2

Αριθμός Δήμων και πληθυσμιακό μέγεθος για τα έτη 1981 - 1991

Πληθυσμός		Δήμοι		Πληθυσμός Απογραφής	
Από	Έως	1981	1991	1981	1991
0	1.000	19	31	13.642	22.673
1.001	2.000	40	52	57.295	77.961
2.001	3.000	50	60	127.161	150.171
3.001	4.000	37	46	130.004	160.623
4.001	5.000	29	32	129.947	137.308
5.001	10.000	71	101	471.399	660.154
10.001	20.000	42	48	727.992	662.525
20.001	30.000	26	27	623.668	657.684
30.001	40.000	17	17	586.371	599.616
40.001	50.000	13	10	574.636	444.769
50.001	100.000	17	24	1.108.823	1.581.180
100.001	και άνω	8	10	2.093.703	1.973.396
Σύνολο		369	456	6.644.641	7.128.060

1981			1991	
Σύνολο Δήμων & Κοινοτήτων	5.923		5.774	
Σύνολο Πληθυσμού Κοινοτ.	3.261.490		3.151.737	
Σύνολο πληθυσμού Δήμων	6.474.455		7.128.060	
Σύνολο πληθυσμού χώρας	9.735.945		10.279.797	

Πηγή: «Δομή - Ρόλος - Αρμοδιότητες» - (Διοικητική αναδιάρθρωση της Τ.Α.), περ. Επιθεώρηση Τ.Α., 1993

Το ίδιο μαρτυρά και η κατάσταση που επικρατούσε το 1991, αφού από τους περίπου 6.000 Ο.Τ.Α. που καταγράφονται στη χώρα μας, οι 5.318 είναι κοινότητες με πληθυσμό που κυμαίνεται από 0 έως 6.000 κατοίκους, από τις οποίες ένα ποσοστό 84% έχουν πληθυσμό κάτω των 1.000 κατοίκων και ένα 59,57% κάτω των 500 κατοίκων (πίνακας 3).

Πίνακας 3

«Πληθυσμός Κοινοτήτων 1991»

Κοινότητες	Ποσοστά	Πληθυσμός
4.531	84,46%	κάτω των 1.000 κατοίκων
3.183	59,57%	κάτω των 500 κατοίκων
2.009	37,60%	κάτω των 300 κατοίκων

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», Αθήνα, 1997

Ο αριθμός των δήμων ανέρχεται σε 456 από τους οποίους οι 221, δηλαδή ποσοστό 48,46% έχουν λιγότερους από 5.000 κατοίκους, όριο που τελικά προκύπτει ως ουσιαστική πληθυσμιακή προϋπόθεση για την αναγνώριση δήμου ενώ τυπικά ο Δ.Κ.Κ. αναγνωρίζει το όριο 10.000 κατοίκων.

Η κατανομή αυτή δείχνει καθαρά την υπερβολική κατάτμηση των μονάδων της πρωτοβάθμιας Τ.Α. στη χώρα μας και εξηγεί ως ένα βαθμό την υποτονικότητα ιδίως των κοινοτήτων που το μέγεθός τους - γεωγραφικά και πληθυσμιακά-δεν επιτρέπει την ανάπτυξη δραστηριοτήτων για παροχή υπηρεσιών, εκτέλεσης έργων.

Επιπλέον ο πληθυσμός της χώρας μας κατανέμεται σε 12.548 συνοικισμούς, πράγμα που σημαίνει ότι οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. περιλαμβάνουν δύο οικισμούς. Ο πληθυσμός που παρουσιάζουν δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, αφού οι κάτοικοι που κατοικούν

στις κοινότητες είναι λιγότεροι από τους απογραφθέντες σε αντίθεση με αυτούς των δήμων που είναι πολλοί περισσότεροι.

Οι κοινότητες στην πλειοψηφία τους δεν έχουν το ελάχιστο αναγκαίο μέγεθος, για να μπορέσουν να λειτουργήσουν δυναμικά ως μονάδες θεραπείας των τοπικών αναγκών. Το γεγονός αυτό πείθει ότι το μέγεθος κάθε Ο.Τ.Α. δεν είναι δυνατό να παραμείνει όπως είχε κατά τον 19^ο αιώνα ή όπως διαμορφώθηκε βάσει των εξελίξεων της τελευταίας ιδιαίτερα πεντηκονταετίας. Το πρόβλημα βέβαια της δυσλειτουργίας και αναπτυξιακής αδυναμίας των Ο.Τ.Α. γίνεται ακόμη πιο οξύτερο καθώς το νέο θεσμικό πλαίσιο διευρύνει το πεδίο των δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Διευρύνεται όχι μόνο με την αύξηση των αρμοδιοτήτων στους κλασικούς τομείς τοπικών λειτουργιών, όπως παροχή υπηρεσιών κοινωνικού και διοικητικού χαρακτήρα αλλά και με την πρόβλεψη της ενεργού συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στις διαδικασίες τοπικής ανάπτυξης. Είναι λοιπόν λογικό οι κοινότητες με αυτή την διάρθρωση όχι μόνο να μην δύναται να παρέχουν τοπικά αγαθά και υπηρεσίες σε ικανοποιητικό επίπεδο στους πολίτες τους, αλλά και να αδυνατούν να εμπλακούν και να στηρίξουν αποτελεσματικά διαδικασίες τοπικής ανάπτυξης. Συνδυάζοντας επίσης, την αναγκαία προσαρμογή της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη μία και την συνεχή προσαρμογή των Ο.Τ.Α. στην εξέλιξη του περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων από την άλλη, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η συντριπτική πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. αδυνατεί να εκπληρώσει στοιχειωδώς την αποστολή της.

Η πολυδιάσπαση δεν συντελεί μόνο στην κατάτμηση των ανθρώπινων πόρων αλλά οδηγεί στον πολυτεμαχισμό και την μη αποδοτική διαχείριση των οικονομικών πόρων, εφόσον σπαταλώνται πολλές επενδύσεις σε έργα μικρής κλίμακας. Σημαντικότερο είναι ότι

δυσχεραίνει την εκτέλεση των αναγκαίων έργων σε διακοινοτική κλίμακα και παράλληλα συντελεί στην ανορθολογική κατανομή των βασικών υποδομών.

Οι Ο.Τ.Α. μέσα σε αυτή την κατάσταση δεν είναι μόνο αδύναμοι να στηρίξουν τις στοιχειώδεις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες τους και να συγκεντρώσουν τους ελάχιστα αναγκαίους πόρους, επιπρόσθετα είναι ανίκανοι να ενεργοποιήσουν σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο τις ενδογενείς πολιτικές τους δυνάμεις.

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι τελικά η πολυδιάσπαση και ο κατακερματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι απλώς ένα γνώρισμα, αλλά το κατεξοχήν δομικό της πρόβλημα γιατί η ύπαρξή του δημιουργεί αδυναμίες αναπτυξιακής ανέλιξης στο σύνολο των δομών και πολιτικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Είναι ευνόητο λοιπόν ότι η κατάσταση αυτή δεν ευνοεί την ύπαρξη μικρών Ο.Τ.Α. σε έκταση ή πληθυσμό, αλλά την καθιέρωση μεγάλων οργανισμών. Η ίδρυση μεγάλων μονάδων Τ.Α. με τη συγχώνευση αυτών που δεν λειτουργούν ή υπολειτουργούν αποτελεί κάτι το καινοφανές, απλά συμπορεύεται την τάση, που επικρατεί σε παγκόσμια κλίμακα, διαμόρφωσης νέων πόλων έλξης, δηλαδή περιφερειακών κέντρων κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης.

Κατ' ακολουθία, η συγχώνευση των Ο.Τ.Α, είτε σε νέους δήμους είτε με τη μορφή συνεργασίας, σε ενότητες που θα συγκεντρώνουν τα απαραίτητα στοιχεία του χώρου, του πληθυσμού και της οικονομικής δυνατότητας, ενδείκνυται για να λειτουργήσει η Τ.Α. και να αναλάβει πρωτοβουλίες, που θα συμβάλλουν στις διαδικασίες της τοπικής ανάπτυξης .

Με το να καταστούν οι Ο.Τ.Α. βιώσιμοι, προσαρμοσμένοι στη σύγχρονη πραγματικότητα, θα ενισχυθεί έτσι και η ιστορική συνέχεια του θεσμού

της Τ.Α. στη χώρα μας, γιατί είναι περίεργο να γίνεται λόγος για Τ.Α. όταν από τους 6.000 Ο.Τ.Α., οι 561 είναι στην Περιφέρεια Αττικής, συγκεντρώνουν το 37% του πληθυσμού της Ελλάδας, με την ανάλογη βέβαια οικονομική δυνατότητα και σε έκταση καλύπτουν μόνο το 12% περίπου της συνολικής έκτασης της χώρας μας⁹.

Η περιγραφή των ιστορικών καταβολών της πολυδιάσπασης, που θα ακολουθήσει, αλλά και η προσπάθεια να διερευνηθούν και κυρίως να ερμηνευθούν οι νοοτροπίες που αναπτύχθηκαν εξαιτίας της και οι οποίες τελικά καταλήγουν να γίνονται ισχυροί τροφοδότες της, είναι αναγκαία προϋπόθεση για την κατανόηση του προβλήματος αυτού.

⁹ ΥΠ.ΕΣ., «Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας 1983», Αθήνα, 1984.

Κεφάλαιο 2ο

«Περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

Εισαγωγή

Η Ελληνική ιδιομορφία στο θέμα της εδαφικής αναδιάρθρωσης, έγκειται στο γεγονός ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις τόσο τον 19^ο όσο και τον 20^ο αιώνα δε στόχευαν στην ικανοποίηση των νέων λειτουργιών και αναπτυξιακών αναγκών αλλά είχαν πολιτικές επιδιώξεις και συγκεκριμένα την επιβολή της κεντρικής εξουσίας και τη διευκόλυνση του παρεμβατικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους.

Έτσι από την αρχή της σύστασης του Ελληνικού Κράτους αντί της προσαρμογής και εναρμόνισης της διοίκησης με τα ανθρωπογεωγραφικά δεδομένα της εποχής παρατηρούμε μια τάση που οδηγεί σε ασύμπτωτη πορεία της λειτουργίας του χώρου και της κοινωνίας.

Η μελέτη της ιστορικής εξέλιξης του θέματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και των σχετικών εδαφικών αναδιαρθρώσεων μας επιτρέπει να ξεχωρίσουμε τέσσερις μεγάλες και σημαντικές περιόδους από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους:

- 1^η Η περίοδος Καποδίστρια και των Βαυαρών (1828 - 1887).
- 2^η Η περίοδος των μεγάλων μεταρρυθμίσεων του Τρικούπη και Βενιζέλου (1887 - 1927).
- 3^η Η περίοδος ύφεσης και αδράνειας του μεσοπολέμου αλλά και της μεταπολεμικής περίοδο (1927 - 1981).
- 4^η Η περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (1984-1997), όπου η ανάλυση της θα αποτελέσει ξεχωριστό τμήμα.

2.1 Συνταγματικές Ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά την αρχαιότητα αλλά μέχρι και τα νεότερα χρόνια, απαντάται, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο σε όλα τα Συντάγματα του νεώτερου Ελληνικού κράτους, περιλαμβάνοντας ειδικές ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση¹.

Στο κείμενο που ακολουθεί γίνεται αναφορά στις βασικότερες Συνταγματικές Ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

1. *«Το προσωρινό πολίτευμα της Ελλάδας κατά την Α' Εθνική Συνέλευση του 1821. Δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις περί για την Αυτοδιοίκηση, δέχεται-εμμέσως- την ύπαρξη Επαρχιών, Κοινοτήτων και Χωριών. Ιδιαίτερη αναφορά για θέματα τοπικής διοίκησης γίνεται στο Πολιτικό σύνταγμα της Ελλάδας κατά τα έτη 1828, 1829, 1831 και 1832. Συγκεκριμένα προβλεπόταν η διαίρεση της χώρας σε τμήματα. Σε κάθε τμήμα συγκροτείτο επαρχία η οποία αποτελούνταν από Κοινότητες ανάλογα με την έκταση και τον πληθυσμό τους. Κάθε κοινότητα διοικείτο από δημογέροντες εκλεγμένους από το λαό..... Μάλιστα περιλάμβανε ειδικές ρυθμίσεις περί πρώτων εκλογέων, περί εκλεγμένων υπό του λαού κ.α²»*

2. Στα Συντάγματα που ισχύουν τα έτη 1844, 1864, 1911 αναγνωρίζονται έμμεσα οι Δήμοι ως βαθμίδα διοίκησης, και ρυθμίζεται ο τρόπος εκλογής των δημοτικών αρχών με άμεση καθολική και μυστική ψηφοφορία.

3. Εκτεταμένη αναφορά και σημαντικές ρυθμίσεις για τα θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης εισάγει το Σύνταγμα του 1925.

Σύμφωνα με αυτό «το Κράτος διαιρείται σε Περιφέρειες, εντός των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονται απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις.

¹ Αθανασόπουλος, Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.24-29

Η κοινότητα αποτελεί απαραίτητως την κατώτατη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστο όριο δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των Δήμων και των Συνδέσμων των κοινοτήτων³.

Το δικαίωμα του αποφασίζει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανήκει απαραίτητα σε αιρετά όργανα, εκλεγμένα με καθολική ψηφοφορία ή και άμεσα στο σύνολο των πολιτών που ανήκουν σε καθένα από τους ΟΤΑ.

Το κράτος ασκεί, καθώς ο νόμος ορίζει, μόνο ανώτατη εποπτεία επί των ΟΤΑ, μη εμποδίζουσα την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Το κράτος δύναται να υποστηρίζει οικονομικά τους ΟΤΑ».

τα *Συντάγματα του 1926 και 1927*, οι διατάξεις του προηγούμενου Συντάγματος ισχύουν ως έχουν.

5. Στο *Σύνταγμα του 1952* ορίζεται ότι η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως ορίζει ο νόμος.

6. Στο άρθρο 121 του Συντάγματος του 1968 ορίζονται τα ακόλουθα

- «Την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι Δήμοι και οι κοινότητες
- Η εκλογή των Δημοτικών και Κοινοτικών αρχών ενεργείται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας
-
- Οι ΟΤΑ αποκλειστικό σκοπό έχουν την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων της οικείας Περιφέρειας. Κάθε άλλη ανάμειξη των οργάνων αυτών σε θέματα ξένα προς τους ανωτέρω σκοπούς, απαγορεύεται σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο νόμος.
- Το κράτος ασκεί εποπτεία επί των ΟΤΑ

² Αθανασόπουλος, Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.25-26

³ Αθανασόπουλος, Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.26

- Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση στους ΟΤΑ των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής τους.

.....»».⁴

Καταλήγοντας στο ισχύον καθεστώς περί των θεμάτων της Τοπικής αυτοδιοίκησης, αναφέρονται τα ισχύοντα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 102 του *Συντάγματος του 1975* μετά τις τροποποιήσεις του το έτος 1986.

Συγκεκριμένα:

- « Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο.
- Οι ΟΤΑ απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας. Οι αρχές αυτών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία
- Δια νόμου δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι Σύνδεσμοι ΟΤΑ προς εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών, διοικούμενοι από συμβούλιο αιρετών αντιπροσώπων από κάθε Δήμο ή Κοινότητα, λαμβανομένων κατά αναλογία του πληθυσμού αυτών.
- Δια νόμου δύναται να προβλεφθεί στην διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού η συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών.
- Το κράτος ασκεί εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, προς εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ.»⁵.

⁴ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.28

⁵ Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση», 2000, σελ.29

2.2. Η εξέλιξη των θεσμών της Α/θμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχει μακρά ιστορική παράδοση.

Κατά την αρχαιότητα κάθε πόλη-κράτος ήταν διηρημένη σε Δήμους, οι οποίοι απολάμβαναν πλήρους αυτονομίας.

1^η Περίοδος: 1828-1887

Ο ελληνικός χώρος με την ίδρυση του Νεοελληνικού κράτους, ήταν διαρθρωμένος διοικητικά σε κοινότητες, οι οποίες λειτουργούσαν μεν στα πλαίσια της κυριαρχίας των κατακτητών, αλλά απολάμβαναν σε ένα μεγάλο βαθμό σημαντικές ελευθερίες και δικαιώματα που τις άφηναν τα περιθώρια αυτόνομης δράσης.

Οι τοπικές αυτές αυτοδιοικήσεις, στην τουρκοκρατούμενη Ελλάδα⁶, πέτυχαν σημαντικά πράγματα, όπως τη δημιουργία ισχυρής κοινοτικής συνείδησης και τη διατήρηση της εθνικής ταυτότητας. Όμως δεν κατάφεραν να αποφύγουν κάποια αρνητικά φαινόμενα, όπως ο ακραίος τοπικισμός και η δημιουργία ισχυρών τοπικών παραγόντων.

Η απουσία ενός εθνικού κέντρου από τη μία και οι οικονομικές, κοινωνικές, συγκοινωνιακές και τεχνολογικές συνθήκες της εποχής εκείνης από την άλλη, ίσως να είναι και οι λόγοι που συνέβαλαν στη συγκρότηση ενός συστήματος ενδογενούς ανάπτυξης, με τη δημιουργία πολλών κέντρων λήψης αποφάσεων και δεν ευνόησαν τον συγκεντρωτισμό.

Η πολυκεντρικότητα λοιπόν αυτή βρήκε την πολιτική της έκφραση στο σύστημα των κοινοτήτων και φυσικά διατηρήθηκε για αρκετό διάστημα στη συνέχεια, λόγω της «αδράνειας» και της «αντίστασης» των ήδη

⁶ «Κατά την τουρκοκρατία το κοινοτικό σύστημα λειτουργεί σε τρεις βαθμίδες (Κοινότητα, Επαρχία, Νομός). Εμφανίζεται σαν ένα οργανωμένο παρακράτος που κάτω από την ξενική κατάκτηση διαμορφώνει ένα ζωντανό γραφτό, άγραφο λαϊκό δίκαιο, πλουραλιστικού χαρακτήρα και βρίσκεται κάτω από την ενιαία θρησκευτική ηγεσία, αυτή του Οικονομικού Πατριαρχείου». Πανταζόπουλου Ν., «Ο ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση», σ. 30.

δημιουργημένων δομών με την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους και την εγκαθίδρυση του συγκεντρωτικού συστήματος από τον Καποδίστρια (1828)⁷ και έπειτα από τους Βαυαρούς (1833).

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Καποδίστρια

Ο Ιωάννης Καποδίστριας ανέλαβε την ηγεσία της χώρας το 1828 με την απόφαση να ενοποιήσει πολιτικά τις απελευθερωμένες περιοχές και να συνιρίψει τους τοπάρχες. Η δημιουργία ενός αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού ήταν ένα από τα πρώτα του μελήματα.

Στο χώρο της Τ.Α. σεβάστηκε μεν πολλά από τα τοπικά κοινοτικά θέματα, αλλά προέβη και σε μεταρρυθμίσεις που ενοποιούσαν ορισμένες θεμελιώδεις παραμέτρους του καθεστώτος των κοινοτήτων και επέτρεψαν έντονη διείσδυση των κρατικών οργάνων στη σφαίρα ευθύνης των τοπικών οργανισμών.

Το 1830 προχώρησε ακόμη περισσότερο, κατάργησε στην ουσία την ελεύθερη εκλογή των επαρχιακών συμβουλίων, υποβιβάζοντας τον ρόλο τους και μετατρέποντας τον σε καθαρά συμβουλευτικό. Στόχος αυτών των επιλογών του ήταν σαφώς οι αυθαιρετούντες τοπάρχες, όμως ανεξάρτητα από τις όποιες προθέσεις που κίνησαν τα μέτρα του αυτά, δύο πράγματα είναι βέβαια και σε αυτά συμφωνούν όλοι οι ιστορικοί ή συγγραφείς που ασχολήθηκαν σχετικά με το θέμα: πρώτον ότι ο Καποδίστριας κυβέρνησε αυταρχικά ώστε να θεωρείται ότι στην πραγματικότητα εγκαθίδρυσε απολυταρχικό καθεστώς και δεύτερο ότι εκμηδένισε την Τ.Α.

⁷ «Η Β' Εθνική Συνέλευση Άστρους 1823 αναγνωρίζοντας τον κίνδυνο που προερχόταν από τον πολυαρχικό πολυκρατισμό κατάργησε τις τοπικές κατά επαρχίες διοικήσεις προετοιμάζοντας την εφαρμογή συγκεντρωτικού πολιτειακού συστήματος, που επιβάλλεται για πρώτη φορά με ψήφισμα της Γ' Γενικής Συνέλευσης της Τροιζήνας του 1827. Ο θεσμός όμως της κοινότητας, σαν πρώτος βαθμός της Τ.Α. διατηρείται τόσο κατά την επαναστατική όσο και κατά την Καποδιστριακή περίοδο, κατά την οποία εκδηλώνεται προσπάθεια συγκερασμού του παραδοσιακού πολυκρατικού κοινοτικού προτύπου με το κατά τα δυτικά πρότυπα υπό διαμόρφωση συγκεντρωτικού κράτους». ο.π. Ν. Πανταζόπουλου, σσ. 40-41.

Είναι κοινή παραδοχή ότι τα μέτρα του Καποδίστρια και ο τρόπος εφαρμογής τους στην πράξη κατέπνιξαν τον κοινοτικό θεσμό, έτσι ώστε εξουθενωμένο να τον παραλάβουν στην συνέχεια οι Βαυαροί και να εξασφαλίσουν τη χειμέρια νάρκη του, από την οποία δεν μπόρεσε να βγει.

Η μεταρρύθμιση της Ανταρχειλίας του Όθωνα

Οι Ευρωπαϊκού τύπου δομές που επιχείρησε να εισάγει ο Καποδίστριας τελικά επιβλήθηκαν από το Βαυαρικό καθεστώς και είχαν εξαιρετικά μεγάλη μακροβιότητα.

Οι Βαυαροί προχώρησαν με μεγάλη ταχύτητα στη λήψη μέτρων για την αναδιοργάνωση της διοίκησης. Συγκεκριμένα καθόρισαν από την αρχή τρία επίπεδα διοίκησης, που αντιστοιχούσαν σε ανάλογα γεωγραφικά επίπεδα με ορισμένο αριθμό χωρικών ενοτήτων στο καθένα.

Έτσι η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες. Επικεφαλής αυτών τοποθετήθηκαν επιλεγμένοι Νομάρχες και Έπαρχοι αντίστοιχα.

Η μεταρρύθμιση στον χώρο της Τ.Α. πραγματοποιήθηκε το 1833, όπου δίνεται το πρώτο επίσημο σύστημα Τ.Α. που θα ισχύσει με πολύ λίγες αλλαγές για 80 χρόνια.

Συνύπαρξη Δήμων και Κοινοτήτων για τους Βαυαρούς θεωρούνταν αδιανόητη. Οι κοινότητες με πληθυσμό πάνω από 300 κατοίκους μπορούσαν να αναχθούν σε Δήμο με Δημοτική Αρχή. Μικρότερες κοινότητες έπρεπε, είτε να ενωθούν με γειτονικές για να αποτελέσουν δήμο, είτε με μεγαλύτερες κοινότητες για τον ίδιο σκοπό, είτε να προσηλωθούν στο πλησιέστερο δήμο.

Με το Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου του 1833 « περί συστάσεως των Δήμων»⁸, οι κοινότητες της τουρκοκρατίας καταργούνται, οι οικισμοί τους

⁸ «Το διάταγμα ήταν αρκετά σύγχρονο για την εποχή του αλλά δεν αντιστοιχούσε στις υπάρχουσες ελληνικές κοινωνικές και πολιτικές δομές. Το σύστημα αυτό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ουσιαστικά κατασκευάστηκε και γι' αυτό κατηγορήθηκε ως ξενόφερτο».

συνενώνονται διοικητικά και ολόκληρη η επικράτεια διαιρείται πλέον σε 750 Δήμους, ως ενιαίο και μοναδικό τύπο πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, οι οποίοι απέκτησαν αιρετή διοίκηση παρότι το πολίτευμα είχε οργανωθεί ως Απόλυτη Μοναρχία. Επιπλέον, σύμφωνα και με τα ισχύοντα στην Ευρώπη, οι δήμοι διακρίθηκαν σε τρεις τάξεις⁹ ανάλογα με τον πληθυσμό τους.

Ως προς τη χωροταξική τους διάρθρωση, οι νέοι και ολιγάριθμοι ΟΤΑ, ήταν πληθυσμιακά εύρωστοι για τα μέτρα της εποχής τους, αντιστοιχούσαν σε ευρείες περιφέρειες, είχαν στοιχειώδη οικονομική δυνατότητα, αρμοδιότητες σε σημαντικούς τομείς (π.χ. εκπαίδευση, πρόνοια, δημόσια τάξη κ.α.) και ανταποκρίνονταν σε ορθολογικά κριτήρια διοικητικής οργάνωσης.

Δεν αποτελούσαν φυσικά την έκφραση της τότε κοινωνικής και γεωγραφικής δομής της χώρας μας και δεν ακολουθούσαν την υφιστάμενη κοινοτική διάρθρωση του ελλαδικού χώρου, διευκόλυναν όμως την πολιτική των Βαυαρών που στόχευε στη διάσπαση των υφιστάμενων κέντρων τοπικής εξουσίας και στη δημιουργία προϋποθέσεων ελέγχου των νέων διοικητικών κέντρων προκειμένου να μην επαναληφθεί το φαινόμενο των τοπαρχών.

<<Ο δημοτικός νόμος της αντιβασιλείας κατακρίθηκε έντονα και θεωρήθηκε η ταφόπετρα του κοινοτισμού γιατί επέφερε α)την πλήρη παραγνώριση των κοινοτήτων, β)την ολοσχερή εγκατάλειψη της ιστορικής τους παράδοσης και γ)εγκαθίδρυσε ασφυκτική εποπτεία της κρατικής εξουσίας στην διαχείριση των τοπικών υποθέσεων..... Το επιχείρημα ότι με το δημοτικό νόμο επιδιώχθηκε η κατάργηση του κοτζαμπασισμού, θεωρήθηκε ανακριβές. Ο ολιγαρχικός ή αριστοκρατικός χαρακτήρας της εκλογής των δημοτικών οργάνων δεν προσέφερε τέτοιο επιχείρημα.

Χαροκόπου Τ., «Η εξέλιξη των θεσμών της Τ.Α. - Ελληνική Κοινότητα», πρακτικά επιστημονικής ημερίδας, Ιωάννινα, 1992.

⁹ «Οι Δήμοι α' τάξης είχαν πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, της β' τάξης πάνω από 2.000 κατοίκους και οι υπόλοιποι άνηκαν στην γ' τάξη. Ο διαχωρισμός αυτός είχε σημασία κυρίως για την διαδικασία επιλογής του Δημάρχου». Κλειώσης Χ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 1977.

Ωστόσο από άλλους υποστηρίχθηκε με θέρμη ότι ήταν ότι, καλύτερο προσέφεραν οι επιστημονικές αντιλήψεις της εποχής εκείνης και από άλλους..... ότι ήταν ένα δημοτικό σύστημα προσαρμοσμένο στις ανάγκες του νέου κράτους και τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούσαν τότε στον Ελληνικό χώρο.>>¹⁰

Ο αρχικός αριθμός (750) των Δήμων λίγα χρόνια μετά την ίδρυσή τους μειώθηκε με συμπτύξεις (συνενώσεις) σε ένα τρίτο, δηλαδή σε 250, λόγω οικονομικής δυσπραγίας τους αλλά και λόγω επαναφοράς του επαρχιακού συστήματος¹¹.

Στο τέλος της περιόδου αυτής η χώρα μας αριθμούσε 442 δήμους με μέσο πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους, που ήταν από τους μεγαλύτερους τότε στην Ευρώπη, από τους οποίους 27 ανήκουν στην α' τάξη, 356 στην β' τάξη και 59 στην γ' τάξη (στοιχεία της απογραφής του 1890).

Η υπέρμετρη όμως μείωση των δήμων, τους μετέτρεψε σε φέουδα κάνοντας τους δημάρχους που ήταν επικεφαλής των οργανισμών αυτών, να αποκτήσουν εξαιρετικά μεγάλη πολιτική και κομματική ισχύ και να προβούν τελικά σε νέους τοπάρχες με άμεση συνέπεια να σημειωθεί μεγαλύτερος συγκεντρωτισμός πέρα από την κρατική διοίκηση και στην Τ.Α.

Λογικό λοιπόν ήταν, η αρχική αντίδραση στο θεσμικό έργο των Βαυαρών, που επικρίθηκε γιατί ακολούθησε πιστά τα ξένα πρότυπα και το κυριότερο γιατί απέκοψε την παράδοση των ελληνικών κοινοτήτων, καθώς και το αίτημα για «απελευθέρωση» των κοινοτήτων, να βρουν γόνιμο έδαφος ανάπτυξης εξαιτίας και της ανάγκης απεξάρτησης από την επιρροή αυτή των δημάρχων.

¹⁰ Ανδρονόπουλου/Μαθιουδάκι, *Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση Ιστορική Εξέλιξη*, 1987, σελ.38

¹¹ Το 1836, όταν την βασιλεία της χώρας αναλαμβάνει ο Όθωνας καταργήθηκε το Νομαρχιακό Διοικητικό σύστημα και οι 10 Νομαρχίες αντικαθίστανται από 30 Επαρχίες.

Πέρα αυτών, η επιτροπή της Εθνικής Συνελεύσεως, που συστάθηκε μετά την μεταπολίτευση¹² του 1862 και ασχολήθηκε με τη σύνταξη του νέου δημοτικού νόμου, επεσήμανε τις δύο κυριότερες αιτίες για την αποτυχία του δημοτικού νόμου των Βαυαρών: πρώτη τη συγκέντρωση όλης της εξουσίας στα κρατικά όργανα και όχι στα όργανα της αυτοδιοίκησης και δεύτερη, που είναι και άμεση συνέπεια της προηγούμενης, την κατάπνιξη της κοινοτικής αυτοδιοίκησης από την ασφυκτική κρατική κηδεμονία.

Παρόλα αυτά, ο Δημοτικός νόμος της Αντιβασιλείας εξακολουθεί να ισχύει. Μοναδική μεταβολή που υπέστη ήταν το 1864.

Με το άρθρο 105 του συντάγματος του 1864¹³ ορίσθηκε ότι η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται με άμεση, καθολική και μυστική διασφαιριδίων ψηφοφορία. Μετα τη συνταγματική αυτή διάταξη, το κεφάλαιο για την εκλογή των δημοτικών αρχών του δημοτικού νόμου 1834 δεν μπορούσε πια να εφαρμοστεί. Η έμμεση εκλογή και ο ολογαρχικός χαρακτήρας του εκλογικού συστήματος, δεν συμβιβάζονταν με την συνταγματική αρχή της εκλογής των δημοτικών αρχών με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Γιαυτό εκδόθηκε νέος Νόμος το 1864 που ρύθμιζε το θέμα της άμεσης εκλογής των δημοτικών αρχών με καθολική ψηφοφορία.

2^η Περίοδος: 1887-1927

Οι "Βενιζελικές" Μεταρρυθμίσεις

Το Βαυαρικό καθεστώς, που είχε καταφέρει να επιβιώσει 80 χρόνια, παίρνει οριστικά τέλος με την ψήφιση του Ν. ΔΝΖ'/1912 από την κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου, που καθιέρωσε τη μορφή της Τ.Α. που κυριαρχεί μέχρι σήμερα στην Ελλάδα και ο οποίος

¹² Το 1862, μετά την πώση της Δυναστείας του Όθωνα έχουμε και τον τερματισμό της Συνταγματικής Μοναρχίας και έτσι συστήνεται η Εθνική Συνέλευση.

¹³ Αθανασόπουλος κ., «Περιφερειακή διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος β', 2000, σελ.26

δημιούργησε τις βάσεις για την εξέλιξη του φαινομένου της δημογραφικής και αναπτυξιακής αδυναμίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

<<Τρεις ήταν οι στόχοι του νόμου ΔΝΖ/1912: α) η αναγνώριση των κοινοτήτων ως μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης παράλληλων προς τους δήμους, οι οποίοι θα περιορίζονταν αριθμητικώς και τοπικώς σε έκταση που να εξασφαλίζει κοινότητα συμφερόντων και σκοπών, β) η κατάργηση του αξιώματος του δημάρχου(πράγμα που τελικά δεν έγινε) γιατί οι δήμαρχοι είχαν μεταβληθεί σε κομματικά όργανα και γ) ο περιορισμός της κηδεμονίας της πολιτείας η οποία με τις συνεχείς επεμβάσεις της παρέλυε τη διοίκηση των δήμων>>¹⁴

Ειδικότερα, με το νέο νόμο ανασυστάθηκαν οι παλιές κοινότητες και από τους 442 ΟΤΑ που υπήρχαν μέχρι το 1890, η χώρα μας κατακερματίζεται σε περίπου 6.000 ΟΤΑ, με μέγεθος 12 φορές μικρότερο από εκείνο των δήμων, οι περισσότεροι από τους οποίους χαρακτηρίζονται από οικονομική δυσπραγία¹⁵, δημογραφική και αναπτυξιακή αδυναμία.

Εισάγεται το δυαδικό σύστημα οργάνωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με βάση την αντιστοιχία αγροτικών και αστικών οικισμών. Ως δήμοι αναγνωρίζονται οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους ή οι πρωτεύουσες νομών ανεξαρτήτου πληθυσμού. Οικισμοί που έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης ή λιγότερους από 200 κατοίκους, χωρίς σχολείο αλλά με ικανούς οικονομικούς πόρους, χαρακτηρίζονται ως κοινότητες.

Χαρακτηριστικό της αναγνώρισης των μεγάλων διοικητικών και οικονομικών προβλημάτων και της ανεπάρκειας των νέων ΟΤΑ λόγω του μεγάλου κατακερματισμού τους, είναι η πρόβλεψη σε αντίστοιχες

¹⁴ Ανδρονόπουλου/Μαθιουδάκι, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση Ιστορική Εξέλιξη, 1987, σελ45-46)

¹⁵ Ο ελάχιστος πληθυσμός για την αναγνώριση κοινότητας ήταν 300 κάτοικοι. Όμως σε μια μελέτη της εποχής αποδείχθηκε ότι τα έσοδα ενός δήμου με 300 κατοίκους, θα έφταναν μόλις τις 1.123 δρχ., ενώ τα πάγια έξοδα θα ανέρχονταν σε 1.174 δρχ. (Βλ. Ν.

διατάξεις του ίδιου νόμου της δυνατότητας «εκούσιας» συνένωσης των κοινοτήτων.

Το ίδιο μαρτυρά άλλο άρθρο που εγκαινιάζει το θεσμό των «*συνδέσμων κοινοτήτων*», προκειμένου να αντιμετωπιστούν από κοινού οι τοπικές ανάγκες και συμφέροντά τους ή για την εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών, αφού από μόνες τους οι κοινότητες δεν ήταν ικανές να υλοποιήσουν.

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 κατακρίθηκε γιατί έδωσε τη δυνατότητα σε κάθε σχεδόν οικισμό να γίνει κοινότητα. Έτσι οι μεγάλες μονάδες Τ.Α. που είχε δημιουργήσει η αντιβασιλεία, κατακερματίστηκαν σε πολλές μικρότερες, αδύναμες πληθυσμιακά και οικονομικά μονάδες με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Βέβαια η κατάσταση αυτή ανταποκρίνονταν στις επιδιώξεις της κυβέρνησης του Ελευθέριου Βενιζέλου, αφού στόχος της ήταν η συγκρότηση ενός σύγχρονου αστικού κράτους μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και του κοινοβουλευτισμού, προϋπόθεση για την επίτευξη του οποίου ήταν η αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας, η απελευθέρωση των συνοικισμών άρα η διάσπαση των δήμων.

Έτσι στην αυγή του 20ου αιώνα μέσα σε πανηγυρισμούς για την απελευθέρωση των κοινοτήτων, η χώρα μας έμπαινε σε μια περίοδο της διοικητικής της ιστορίας που θεωρήθηκε από πολλούς επιστροφή στις ρίζες της ελληνικής παράδοσης, η οποία όμως απέβη μοιραία και αποτέλεσε τροχοπέδη για την ανάπτυξη στις κατοπινές δεκαετίες. Χαρακτηριστικό είναι ότι η κατάτμηση των Δήμων και η δημιουργία κοινοτήτων δεν ήταν παρά μια διοικητική διαίρεση χωρίς να τους αποδοθεί καμιά αυτοτέλεια.

3η Περίοδος: 1927-1981:

Η έλλειψη πολιτικών για μεταρρύθμιση

Στα επόμενα χρόνια παρατηρείται μια γενική ύφεση και γενικά μια στασιμότητα στον τομέα προώθησης νέων αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων. Βέβαια αν αυτό συνέβαινε στον τομέα της πολιτικής στο πεδίο της θεωρητικής αναζήτησης υπήρξε πλούσιος και έντονος προβληματισμός, που για την Ευρώπη έχει σημαντικές εξάρσεις στη μεσοπολεμική εποχή και αμέσως μετά τη λήξη του Α' Παγκοσμίου Πολέμου.

Στην Ελλάδα ο προβληματισμός αυτός υπάρχει μόνο στη μεσοπολεμική περίοδο. Ενώ τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες στα περισσότερα Ευρωπαϊκά Κράτη πραγματοποιείται σωρεία διοικητικών και εδαφικών αναδιαρθρώσεων, στη χώρα μας κυριαρχεί απόλυτη αδράνεια και στασιμότητα και ίσως κάποια εχθρική στάση απέναντι σε κάθε αλλαγή του εδαφικού status quo των αυτοδιοικητικών δομών.

Αυτό άλλωστε μαρτυρά και το γεγονός ότι με τον ίδιο Νόμο ΔΝΖ'/1912 οι δήμοι και οι κοινότητες πλοηγήθηκαν κατά:

- 1) την περίοδο της Δικτατορίας του Μεταξά,
- 2) την περίοδο του Ελληνο-Ιταλικού Πολέμου,
- 3) την περίοδο της κατοχής και
- 4) την πρώτη δεκαετία μετά την λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.

Η διαμορφωθείσα, μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή, κατάσταση, από την άποψη της δημογραφικής και αναπτυξιακής αδυναμίας των ΟΤΑ, επιδεινώθηκε περισσότερο αμέσως μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και κυρίως κατά την περίοδο της αστυφιλίας.

Η Ελληνική ύπαιθρος ερήμωσε και μαζί της αποδεκατίστηκαν δημογραφικά οι κοινότητες κυρίως ορεινών περιοχών, με άμεση απόρροια την στέρησή τους από ανθρώπινο δυναμικό ικανό να παράγει οικονομικούς πόρους.

Η περίοδος, επίσης της Βιομηχανικής Επανάστασης και της μετεξέλιξης των κοινωνικών αναγκών επέφερε αλλαγή στις προϋποθέσεις για την

ικανοποίησή τους, συνεπώς και αλλαγή στο περιεχόμενο και στην ποιότητα των τοπικών υποθέσεων.

Η «Κοινωνική Δικαιοσύνη», η «Κοινωνική Ισότητα», η «Κοινωνική Αλληλεγγύη» ήταν τα μεγάλα μηνύματα των καιρών και επομένως η ανάγκη ανάλογης Συνταγματικής μεταρρύθμισης και μεγαλύτερης προβολής του κοινωνικού χαρακτήρα σκοπών της Τ.Α. ήταν επιτακτική και για τη χώρα μας.

Παρόλα αυτά, το σύνταγμα του 1952¹⁶ μένει ξένο προς τις νέες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν μετά τους δύο Παγκοσμίους Πολέμους. Τηρεί άκρως επιφυλακτική στάση απέναντι στην Τ.Α. Περιορίζεται μόνο στο να κατοχυρώσει το αιρετό των δημοτικών και κοινοτικών αρχών διασφαλίζοντας έτσι έμμεσα το δυαδικό σύστημα για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, με συνέπεια η αναποτελεσματικότητά τους να επιδεινωθεί περισσότερο, και το κοινοτικό σύστημα να παραμείνει σταθερό και αμετάβλητο.

Ανάλογες είναι και οι παρατηρήσεις μας για το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1954, ο οποίος κινήθηκε στη λογική και τη δομή του προηγούμενου Νόμου ΔΝΖ'/1912, επιχειρώντας τη συμπλήρωση και τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων του, παρότι η μεταπολεμική εποχή δεν ήταν πια η ίδια με την εποχή του 1912.

Η κοινωνική, οικονομική και ιδίως η συγκοινωνιακή υποδομή είχε αλλάξει. Φανερό λοιπόν ήταν, η μεγάλη κατάτμηση των ΟΤΑ, που συντελέστηκε με το Νόμο ΔΝΖ'/1912, να μην ανταποκρίνεται πλέον στις συνθήκες του 1954. Το μικρό μέγεθος ιδίως των κοινοτήτων και ο μεγάλος αντίστοιχα αριθμός τους σε μια εποχή έντονης προσπάθειας ανασυγκρότησης, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, δεν μπορούσαν από το να είναι στοιχεία αρνητικά. Ενώ όμως αυτό είχε συνειδητοποιηθεί, ο Δ.Κ.Κ. του 1954 δεν έδειξε τόλμη. Περιορίστηκε να διασφαλίσει, ως ένα σημείο, τη μη περαιτέρω κατάτμηση, χωρίς να δώσει

¹⁶ 16 Αθανασόπουλος κ., «Περιφερειακή διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος β', 2000, σελ.23

κανένα κίνητρο για τη συνένωση των οργανισμών Τ.Α. σε μεγάλες μονάδες.

Η πολυδιάσπαση σε αδύναμους ΟΤΑ και η περιθωριοποίηση της Τ.Α., συντηρήθηκε, στην συνέχεια και με το Σύνταγμα του 1968¹⁷, το οποίο αγνοώντας και αυτό τις ανάγκες εκείνης της εποχής, περιορίστηκε στο να αναγνωρίσει απλά ένα μόνο βαθμό Αυτοδιοίκησης, καθιερώνοντας δύο είδη αυτοδιοίκησης, τους δήμους και τις κοινότητες.

4^η Περίοδος: 1984-1997

Έτσι φτάνουμε στη δεκαετία του '80, όπου με αφορμή την τότε κυβερνητική αλλαγή, την άνοδο δηλαδή του σοσιαλιστικού κόμματος στην εξουσία και την επίδραση των μεταρρυθμιστικών σχεδίων στην Γαλλία, αρχίζει να επανέρχεται δυναμικά στο προσκήνιο η τάση για νέες διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

¹⁷ ¹⁷ Αθανασόπουλος κ., «Περιφερειακή διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος β', 2000, σελ.27

Β. Οι Πρόσφατες Ρυθμίσεις

Η περιγραφή και η αξιολόγηση των προσπαθειών, από την δεκαετία αυτή και μέχρι σήμερα, σε ότι αφορά την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ που ουσιαστικά αρχίζει από την ψήφιση των πρώτων νομοθετημάτων για το σκοπό αυτό, το 1984, θέτει την αρχή μιας περιόδου μεταρρυθμίσεων που είναι και οι μοναδικές σοβαρές προσπάθειες αντιμετώπισης του προβλήματος, που έχει να επιδείξει το Ελληνικό Κράτος από την αρχή της σύστασής του.

Με δεδομένη την εικόνα των ελληνικών ΟΤΑ, στην σύγχρονη περίοδο, για την αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης σε μικρούς πληθυσμιακά και οικονομικά αδύναμους ΟΤΑ, η πολιτεία «βλέπει» ως λύση από την μια την συνένωση των μικρών σε μέγεθος πληθυσμού και από την άλλη την συνεργασία τους.

Τα διαρθρωτικά προβλήματα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, εκτός από την εφαρμογή μεθόδων συνεργασίας(σύνδεσμοι, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, διαδημοτικές-διακοινοτικές επιχειρήσεις, κοινές υπηρεσίες, συμβούλια Περιοχής), επιχειρήθηκε κατά καιρούς να λυθούν και με τη μέθοδο της κατάργησης ενός ή περισσότερων δήμων και κοινοτήτων και της συνένωσής τους σε μια μονάδα.

Το νομικό πλαίσιο των θεσμών αυτών αναλύεται διεξοδικά στο 3^ο κεφάλαιο και για το λόγο αυτό στο παρόν αναφερόμαστε στις θεσμικές ρυθμίσεις συνένωσης των ΟΤΑ.

Η Πρώτη ρύθμιση αφορά τη δημιουργία των «Ανοικτών Πόλεων» το 1984, οι οποίες μέσω της οικιστικής πολιτικής θα καταργούσαν το διαχωρισμό χωριού - κωμόπολης και θα αποτελούσαν τα κέντρα της Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια.

Το πρώτο σχετικό νομοθέτημα ήταν ο Ν.1416/84, βάσει του οποίου δύο ή περισσότερες όμορες κοινότητες μπορούσαν να ενωθούν σε ένα νέο οργανισμό αν ο πληθυσμός που συγκέντρωναν υπερέβαινε τους 2.500 κατοίκους. Η πολιτεία έδωσε οικονομικά και διοικητικά κίνητρα στους νέους Ο.Τ.Α. που θα προέκυπταν από συνένωση¹⁸.

Από την εφαρμογή του Νόμου ως το 1987 προέκυψαν δεκαεπτά (17) Νέοι Δήμοι και από το 1994 που άρχισε και πάλι η διαδικασία των συνενώσεων, προέκυψαν τριάντα δύο (32) Νέοι Δήμοι. Αξίζει να σημειώσουμε ότι από αυτούς οι 37 αποτελούν συνένωση δύο μόνο Ο.Τ.Α. και από αυτούς οι 12 αποτελούν συνένωση υφιστάμενων δήμων με κοινότητες ¹⁹.

Δύο χρόνια μετά την εφαρμογή του Ν.1416/84 και ενώ είχαν δημιουργηθεί 17 συνενώσεις, η πολιτεία επιχειρεί με το Ν.1622/86 μια ακόμη δρασικότερη και πιο σημαντική από θεσμική και πολιτική άποψη παρέμβαση για την ανακυτάρρωση των Ο.Τ.Α.

Ο Νόμος αυτός παρέχει τη δυνατότητα συνένωσης μεταξύ Ο.Τ.Α. που ανήκουν στην ίδια γεωγραφική περιοχή, η οποία έχει προσδιοριστεί βάση συγκοινωνιακών, πληθυσμιακών, γεωγραφικών, οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και δημογραφικών κριτηρίων.

Επιχειρείται η διαδικασία της «σχεδιασμένης συνένωσης», δηλαδή συνενώνονται κοινότητες που βρίσκονται μέσα στα πλαίσια ειδικά προσδιορισμένων χωρικών μονάδων, που τώρα ονομάζονται γεωγραφικές περιοχές, για να διαφέρουν από τις γεωγραφικές ενότητες του Ν.1416/84.

Η διαδικασία της συνένωσης παραμένει η ίδια, όπως ορίστηκε από το Ν.1416/84, με την διαφορά όμως ότι ο Ν.1622/86 έθεσε το ζήτημα της αναγκαστικότητας.

¹⁸ Νόμος 1416/84

¹⁹ ΥΠΕΣΔΔΑ «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδιστριας για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...», 1997

Η εφαρμογή των διατάξεων του Ν.1622/86 επέφερε τη δημιουργία, έως το 1997, 59 Νέων Δήμων²⁰. Από αυτούς οι 24 προέκυψαν από το 1989 έως το 1990 και οι υπόλοιποι 35 από το 1994 έως σήμερα. Στο διάστημα 1991 - 1993 δεν έγινε καμιά συνένωση.

Η πολιτεία μετά τις ανεκπλήρωτες νομοθετικές προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος επανήλθε με το πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Το πρόγραμμα αυτό αφορά την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σκοπός του η αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α. με την *αναγκαστική συνένωση* όλων των κοινοτήτων και των μικρών δήμων, που δεν πληρούν τα κριτήρια της λειτουργικότητας και της βιωσιμότητας για να διαδραματίσουν τον αναπτυξιακό τους ρόλο.

Από την εφαρμογή του Νόμου προέκυψαν 1.033 νέοι ΟΤΑ από τους οποίους 900 είναι νέοι Δήμοι και 133 παρέμειναν κοινότητες.

²⁰ ΥΠΕΣΔΔΑ «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...», 1997

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ		ΓΕΓΟΝΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
1 ^η Περίοδος 1828-1887	1828	Ενοποιούνται ορισμένες θεμελιώδεις παράμετροι του καθεστώτος των κοινοτήτων και επιτρέπεται η έντονη διείσδυση των κρατικών οργάνων στη σφαίρα ευθύνης των τοπικών οργανισμών.	Ι. Καποδιστριας
	1830	Έμμεσα καταργείται η ελεύθερη εκλογή των επαρχιακών συμβουλίων, υποβιβάζοντας τον ρόλο τους και μετατρέποντας τον σε καθαρά συμβουλευτικό.	
	15/04/1833	Β.Δ. της 15^{ης} Δεκεμβρίου του 1833 «περί Διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεως του». Η ελληνική επικράτεια διαιρείται σε 10 Νομούς και 47 επαρχίες. Δίνεται το πρώτο επίσημο σύστημα Τ.Α. που θα ισχύσει με πολύ λίγες αλλαγές για 80 χρόνια. Οι κοινότητες με πληθυσμό πάνω των 300 κατοίκων ανάγονται σε Δήμους με Δημοτική Αρχή. • Μικρότερες κοινότητες έπρεπε να ενωθούν με γειτονικές σε αυτές για να αποτελέσουν Δήμο, • είτε με μεγαλύτερες κοινότητες για τον ίδιο σκοπό, • είτε να προσηλωθούν στο πλησιέστερο Δήμο.	Αντιβασιλεία του Όθωνα
		Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου του 1833 «περί συστάσεως των δήμων». Η επικράτεια διαιρείται σε 750 Δήμους, ως ενιαίο και μοναδικό τύπο πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α., οι οποίοι απέκτησαν αιρετή διοίκηση. Οι Δήμοι διακρίνονται σε τρεις τάξεις ανάλογα με τον πληθυσμό τους.	
		Ο αρχικός αριθμός (750) των δήμων μειώθηκε με συμπτύξεις (συνενώσεις) στο ένα τρίτο, δηλ. σε 250, λόγω οικονομικής δυσπραγίας τους αλλά & λόγω επαναφοράς του επαρχιακού συστήματος.	
	1836		«Απόλυτη» Μοναρχία του Όθωνα
	1862	Η εθνική Συνέλευση ασχολήθηκε με τη σύνταξη του νέου δημοτικού νόμου. Επισημαίνει τις δύο κυριότερες αιτίες της αποτυχίας του δημοτικού νόμου των Βαυαρών που είναι: 1. η συγκέντρωση όλης της εξουσίας στα κρατικά όργανα και όχι στα όργανα της αυτοδιοίκησης, 2. η κατάπνιξη της κοινοτικής αυτοδιοίκησης από την ασφυκτική κρατική κηδεμονία.	Τέλος της Συνταγματικής Μοναρχίας

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ		ΓΕΓΟΝΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
2 ^η Περίοδος 1887-1927	1912	Ψήφιση του Ν. ΔΝΖ'/1912 από την κυβέρνηση του Ελ. Βενιζέλου.	Ελ. Βενιζέλος
		Με το νέο νόμο ανασυστάθηκαν οι παλιές κοινότητες και από τους 442 Ο.Τ.Α. που ήταν μέχρι το 1890, η Ελλάδα κατακερματίζεται σε 6.000 Ο.Τ.Α., μικρότεροι κατά 12 φορές.	
		Εισάγεται το δυαδικό σύστημα οργάνωσης των α'βάθμιων Ο.Τ.Α. με βάση την αντιστοιχία αγροτικών και αστικών οικισμών.	
		Εισάγεται ο θεσμός των «Συνδέσμων Κοινοτήτων»	
3 ^η Περίοδος 1927 - 1984	1952	Σύνταγμα του έτους 1952 Η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Καθιερώνει το αιρετό των δημοτικών και κοινοτικών αρχών διασφαλίζοντας έτσι έμμεσα το δυαδικό σύστημα για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α	Κυβέρνηση των Συνταγματαρχών «Δικτατορία»
	1954	Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, του '54 κινήθηκε στη λογική και τη δομή του προηγούμενου Ν. ΔΝΖ'/1912 και επιχείρησε τη συμπλήρωση και τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων του.	
	1968	Το σύνταγμα του 1968 συντήρησε την πολυδιάσπαση σε κακεκτικούς Ο.Τ.Α. και τη περιθωριοποίηση της Τ.Α. • Αναγνωρίζει ένα μόνο βαθμό Αυτοδιοίκησης, καθιερώνοντας δύο είδη αυτοδιοικήσεων τους δήμους και τις κοινότητες.	
	1975	Το Σύνταγμα του 1975 ορίζει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ, την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι Κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται δια νόμου.	
4 ^η Περίοδος 1984 - 1997	1984	«Ανοικτές Πόλεις» της Επαρχίας	
	1984	Ν.1416/84 : Καθορισμός γεωγραφικών ενοτήτων για τη σύσταση Αναπτυξιακών Συνδέσμων. Ενώσεις Όμορων Κοινοτήτων.	
	1986	Ν.1622/86: Σχεδιασμένη Συνένωση. Καθορισμός γεωγραφικών περιοχών για τη συνένωση των Ο.Τ.Α.	
	1994	Ν.2218/94: Καθορισμός Εδαφικών Περιοχών για υποχρεωτική σύσταση Συμβουλίων Περιοχής.	
	1997	Ν.2539/97: Πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας» για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	

2.3. Η εξέλιξη των θεσμών της Β/θμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης εφαρμόστηκε στην Ελλάδα κατά τα τελευταία χρόνια. Λόγοι που ερμηνεύουν την κατάσταση αυτή μπορούν να θεωρηθούν:

- i *«Η απροθυμία της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης να εκχωρήσει, πέρα από αυτές στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, και νέες αρμοδιότητες της σε άλλα «μη ελεγχόμενα» από αυτή διοικητικά επίπεδα.*
- ii *Οι διάφορες εσωτερικές ή εξωτερικές συνθήκες υπό τις οποίες τελούσε η χώρα*
- iii *Η έλλειψη ικανών στελεχών σε τοπικό επίπεδο για την ανάληψη αντίστοιχων αυξημένων ευθυνών, διαχείρισης τέτοιας σημασίας θεμάτων*
- iv *Η έλλειψη πόρων»²¹*

Χαρακτηριστικά στοιχεία των εγχειρημάτων εισαγωγής του β' βαθμού αυτοδιοίκησης αναφέροντα παρακάτω συνοπτικά, ώστε να σχηματίσουμε μια συνολική εικόνα για την ιστορική εξέλιξη του θεμισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

Από τα πρώτα νομοθετήματα που κατήρτισαν με τον ερχομό τους στην Ελλάδα οι αντιβασιλείς του Όθωνα, για την οργάνωση του νεοσύστατου κράτους, ήταν το Δ. της 3 (15) Απριλίου 1833 *''περί διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του''*. Με το διάταγμα αυτό, η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες²².

Επικεφαλής κάθε νομού τέθηκε ο νομάρχης, δηλαδή το κρατικό όργανο στο οποίο, σύμφωνα με το ανωτέρω διάταγμα, ανήκε η ανώτατη διοικητική διεύθυνση του νομού. Επικεφαλής κάθε επαρχίας ήταν ο έπαρχος, κρατικό και αυτός όργανο, που υπαγόταν στο νομάρχη.

²¹ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 69-70

²² Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., *«Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη»*, στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.36

Ακόμη, για να μπορούν, ο νομάρχης και ο έπαρχος, να ασκούν καλύτερα τις αρμοδιότητές τους, προβλέφθηκε η πλαισίωσή τους και από νομαρχιακό και επαρχιακό, αντίστοιχα, συμβούλιο, που θα εκλεγόταν από τους διοικούμενους και τα οποία τελικώς δεν συγκροτήθηκαν ποτέ.

Παρά την υπαγωγή της νομαρχίας στις υπηρεσίες του τότε Υπουργείου Εσωτερικών, η εν λόγω εισαχθείσα μορφή διοίκησης υποθέσεων τοπικής εμβέλειας, πρέπει να ενταχθεί στην κατηγορία του αμέσως επομένου επιπέδου εκείνου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Του Ν.Δ. αυτού ακολούθησε η δημοσίευση του Ν. της 10-1-1834 Περί συστάσεως των δήμων, στον οποίο και εντοπίζεται έντονη επιρροή του ισχύοντος τότε συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Γαλλία.²³

Η εκλογή των πρώτων δέκα νομαρχών από διακεκριμένες προσωπικότητες του δημοσίου βίου της εποχής εκείνης και ο πανηγυρικός χαρακτήρας που δόθηκε στην εγκατάστασή τους στους νομούς, προσέδωσε ιδιαίτερη αίγλη στο νομαρχιακό θεσμό, ο οποίος τελικά αποτέλεσε παράδοση στο διοικητικό μας σύστημα.

Το νομαρχιακό σύστημα περιφερειακής διοίκησης όπως περιγράφηκε παραπάνω, καταργήθηκε μετά από τρία περίπου χρόνια. Με το Δ. της 20 Ιουνίου (2 Ιουλίου) 1836 *''περί διοικητικού οργανισμού''*, οι θέσεις των νομαρχών, των νομο-διευθυντών (των διευθυντών δηλαδή της νομαρχίας) και των έπαρχων και η υπηρεσία τους (δηλαδή η νομαρχία και το επαρχείο) καταργήθηκαν. Έγινε άλλη διοικητική διαίρεση της επικράτειας σε 30 διοικήσεις, αντί των μέχρι τότε 10 νομών, με επικεφαλής διοικητή αντί νομάρχη.

Οι διοικήσεις συγκροτούνταν από ορισμένο αριθμό επαρχιών και όπως είναι προφανές ήταν διοικητικές περιφέρειες πολύ στενότερες σε σύγκριση με το νομό. Σε 18 επαρχίες προβλέφθηκε από τον ίδιο νόμο να

²³ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 71

διορίζεται υποδιοικητής. Κάθε υποδιοικητής βρισκόταν σε άμεση εξάρτηση από τον οικείο διοικητή.

Το σύστημα των διοικήσεων κατακρίθηκε πολύ ως άκρως συγκεντρωτικό και ανελεύθερο, συνάντησε οικονομικές δυσχέρειες, αλλά και δυσκολίες στην ανεύρεση τριάντα διοικητών με το απαιτούμενο κύρος και ήθος²⁴.

Το 1836, καταρτίστηκε και σχετικό σχέδιο διατάγματος (νομοσχέδιο) για σύσταση σε κάθε διοίκηση ενός διοικητικού συμβουλίου. Τα διοικητικά συμβούλια θα ασκούσαν αρμοδιότητες στην περιφέρεια της διοικήσεως, όχι όμως αποφασιστικές, αλλά κυρίως διαπιστωτικές αναγκών. Η ρύθμιση αυτή, που έμεινε απλό σχέδιο, υποδηλώνει τις προθέσεις των συντακτών του για μετατροπή της διοικήσεως σε αυτοδιοικούμενη μονάδα, για εισαγωγή δηλαδή τοπικής αυτοδιοικήσεως ευρύτερης περιφέρειας σε σχέση με την περιφέρεια του δήμου ή της επαρχίας. Δεν είναι συνεπώς περίεργο για την εποχή της απολυταρχικής εκείνης περιόδου, ότι παρέμεινε απλό σχέδιο²⁵.

Με Δ./18-12-1836 προβλέφθηκε σε κάθε επαρχία επαρχιακό συμβούλιο, του οποίου τα μέλη εκλέγονται από τους δημότες. Ο αριθμός των επαρχιακών συμβούλων εξαρτάται από τον αριθμό των δήμων κάθε επαρχίας και από την τάξη κάθε δήμου (α', β' ή γ' τάξεως), αλλά δεν μπορούσε να είναι μικρότερος από 12.

Τα επαρχιακά συμβούλια, θνησιγενή και με ασφυκτική την εξάρτησή τους από την κυβέρνηση, δεν μπόρεσαν να παίξουν κανένα αποφασιστικό ρόλο στην ανάπτυξη της επαρχίας και πολύ νωρίς είχαν περιπέσει όχι απλώς σε ανυποληψία, αλλά σχεδόν σε ανυπαρξία. Διατηρήθηκαν τυπικώς μέχρι το 1887 που καταργήθηκαν ως άχρηστα (Ν. ΑΦΝΣ').

²⁴ Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.39

²⁵ Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.40

Με την επικράτηση της επανάστασεως της 3 (15) Σεπτεμβρίου 1843 και την είσοδο της χώρας στο καθεστώς της συνταγματικής μοναρχίας, το σύστημα των διοικήσεων του 1836, που από την αρχή είχε κριθεί ως συγκεντρωτικό και ανελεύθερο, κρίθηκε ότι δεν συμβιβαζόταν με το νέο συνταγματικό καθεστώς.

Ο Ν. ΚΕ' /5-12-1845 κατήργησε το σύστημα των διοικήσεων και επανέφερε σε ισχύ το νομαρχιακό σύστημα. Η επικράτεια διαιρέθηκε πάλι σε 10 νομούς και 49 επαρχίες. Οι δέκα νομοί είναι οι ίδιοι του 1833 και προβλέπεται θέση γραμματέα της νομαρχίας, ο οποίος είναι και αναπληρωτής του νομάρχη.

Οι αρμοδιότητες των νομαρχών καθορίστηκαν με διάταγμα που βασίστηκε στο αντίστοιχο διάταγμα του 1833, με προσαρμογή, όπου ήταν ανάγκη, των παλαιών διατάξεων προς το νέο πολιτειακό καθεστώς και πρόβλεψη και νέων αρμοδιοτήτων.

Το νομαρχιακό σύστημα, όπως επαναφέρθηκε το 1845, διατηρήθηκε ανέπαφο μέχρι το 1887 και δεν επηρεάστηκε από την πολιτειακή μεταβολή (βασιλευόμενη δημοκρατία) στην οποία οδήγησε η επανάσταση του 1862.

Η επιτροπή που συνέταξε το σχέδιο του νόμου για την επαναφορά του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος, συνέταξε και νομοσχέδιο για την συγκρότηση και λειτουργία νομαρχιακών συμβουλίων ως αιρετών οργάνων αυτοδιοικήσεως του νομού, χωρίς πάντως οι ρυθμίσεις του να είναι αρκετές για τέτοιο φιλόδοξο στόχο, εισαγωγή δηλαδή νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Η προσπάθεια όμως δεν φαίνεται να βρήκε πρόσφορο έδαφος και δεν προωθήθηκε. Παρέμεινε σχέδιο.

Νέα προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως γίνεται από τον Χ. Τρικούπη το 1875 όταν ήταν πρωθυπουργός. Καταθέτει στη Βουλή νομοσχέδιο "περί νομαρχιακής επιτροπής". Ο νομός αναγορεύεται σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που διοικείται από αιρετή νομαρχιακή επιτροπή. Αλλά και η προσπάθεια αυτή παρέμεινε απλό σχέδιο. Δεν συζητήθηκε καν από τη Βουλή.

Το 1887, όταν ο Χ. Τρικούπης ήταν πάλι πρωθυπουργός, επαναλαμβάνει την προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Η Βουλή ψηφίζει το νόμο ΑΦΝΣ²⁶, με τον οποίο θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Ο νομός αποτελεί αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Όργανα διοικήσεως είναι το νομαρχιακό συμβούλιο που εκλέγεται από τους κατοίκους του νομού κάθε τέσσερα έτη και η νομαρχιακή επιτροπή που συγκροτείται από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου για να ασκεί την καθημερινή διοίκηση του νομού.

Η σημαντικότερη αυτή καινοτομία του Τρικούπη δεν είχε καλή τύχη. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν προικίσθηκε με τις απαραίτητες ουσιαστικές αρμοδιότητες ούτε με τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους. Δεν μπόρεσε έτσι να παίξει ουσιαστικό ρόλο. Καταργήθηκε από την κυβέρνηση Δηλιγιάννη το 1890 και επαναφέρθηκε το νομαρχιακό σύστημα διοικητικής αποκέντρωσης όπως είχε διαμορφωθεί από το 1845. Ούτε ο ίδιος ο Τρικούπης, που το 1892 είναι πάλι πρωθυπουργός, επιχειρεί να επαναφέρει την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση²⁷.

Το 1891 ανασυνιστώνται τα επαρχιακά συμβούλια που είχαν καταργηθεί το 1887 και τα οποία είχαν μόνο δυο αποφασιστικές αρμοδιότητες και αυτές υπό όρους. Ήταν φανερό, ότι τα επαρχιακά συμβούλια δεν επρόκειτο πάλι να παίξουν κανένα ουσιαστικό ρόλο.

Το 1899 γίνεται νέα διοικητική διαίρεση της χώρας. Οι μέχρι τότε 16 νομοί γίνονται 26, με κατάτμηση ορισμένων από αυτούς. Ακολούθως ο νομός αναγορεύεται σε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Έχουμε δηλαδή πάλι εισαγωγή συστήματος νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Η διοίκηση του νομού ανατίθεται στο νομάρχη, στο νομαρχιακό συμβούλιο και στην επιτροπή του νομού. Παράλληλα, ο νομάρχης παραμένει και όργανο της κρατικής διοικήσεως που ασκεί εποπτεία στη νομαρχιακή

²⁶ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 72

²⁷ Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., *«Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη»*, στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.42

αυτοδιοίκηση. Ο νόμος όμως της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως του 1899 δεν εφαρμόστηκε. Το διάταγμα που θα τον έθετε σε ισχύ δεν εκδόθηκε ποτέ.

Συνεχίζεται έτσι η εφαρμογή του νομαρχιακού συστήματος διοικητικής αποκεντρώσεως του 1845 και το 1909 οι νομοί περιορίζονται από 26 στους 16 που υπήρχαν το 1899 πριν αυξηθούν σε 26. Έτσι και η περίοδος αυτή (1845-1911) κλείνει με το χαρακτηριστικό συμπέρασμα της επιβίωσης του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος και της αδυναμίας εφαρμογής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως.

Το 1915 οι νέες χώρες διαιρέθηκαν σε νομούς. Έτσι, οι νομοί της χώρας ανήλθαν σε τριάντα (30), δεκαέξι (16) της παλαιάς Ελλάδας και δεκατέσσερις (14) των νέων χωρών. Οι νομοί των νέων χωρών υποδιαιρέθηκαν σε υποδιοικήσεις, οι οποίες το 1927 μετονομάστηκαν σε επαρχίες.

Το 1919 γίνεται το πρώτο βήμα οικονομικής αποκεντρώσεως με τη σύσταση σε κάθε νομό. "οικονομικής επιτροπής" για τη διαχείριση ειδικού κεφαλαίου που προοριζόταν για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών. Οι νομαρχιακές αυτές οικονομικές επιτροπές αποτέλεσαν τον πρόδρομο των νομαρχιακών ταμείων που ιδρύθηκαν το 1956.

Την 10^η Μαΐου 1923 δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της κυβερνήσεως νομοθετικό Β.Δ. "περί διοικήσεως των νομών"²⁸, αποτελώντας νέα προσπάθεια εφαρμογής αυτοδιοικήσεως δευτέρου βαθμού με αυτοδιοικούμενη περιφέρεια τον νομό (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση). Το νέο νομοθέτημα ήταν αρτιότερο από όλα τα προηγούμενα και ρύθμιζε διεξοδικά όλα τα θέματα αυτοδιοικήσεως των νομών.

Το νομοθετικό βασιλικό διάταγμα του 1923 συντάχθηκε από τη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή που είχε συσταθεί το 1917 για τη σύνταξη διοικητικών κωδικών και ήταν νόμος πραγματικής αυτοδιοικήσεως. Εισήγαγε σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως τόσο

²⁸ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 72

φιλελεύθερο, ώστε να υπερβαίνει κάθε προσδοκία και να εμβάλλει σε σκέψεις αν ήταν πράγματι ρεαλιστικό και εφαρμόσιμο ή ήταν πρόωρο για την εποχή του δημιούργημα. Δεν εφαρμόστηκε ποτέ όμως. Οι εκλογές για την ανάδειξη των νομαρχιακών συμβούλων αναβλήθηκαν πολλές φορές και δεν έγιναν ποτέ. Έτσι, η πιο ολοκληρωμένη από τη σύσταση του ελληνικού κράτους προσπάθεια εισαγωγής πραγματικής αυτοδιοικήσεως δευτέρου βαθμού χάθηκε ατυχώς²⁹.

Το 1936 και 1938 τονώνεται ο νομαρχιακός θεσμός με νέα νομοθετήματα ενώ το 1949 εισάγεται ο θεσμός του ημιμόνιμου (επί θητεία) νομάρχη, αντί του μέχρι τότε μετακλητού νομάρχη και ορίζονται για πρώτη φορά προσόντα διορισμού νομαρχών. Το ίδιο έτος, το σύνολο των νομών της χώρας έφτασε τους 49³⁰.

Το 1936 εμφανίζεται ένα καινούργιο διοικητικό σχήμα, η Διοίκηση Πρωτευούσης. Η Διοίκηση Πρωτευούσης ήταν νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με επικεφαλής υπουργό για να ασκεί τη διοίκηση στην περιοχή δικαιοδοσίας του που περιελάμβανε την πόλη της Αθήνας και του Πειραιά, καθώς και τριανταέξι κοινότητες. Η δικαιοδοσία όμως του υπουργού-διοικητή Πρωτευούσης περιοριζόταν σε θέματα αρμοδιότητας δήμων και κοινοτήτων της περιοχής του, τα οποία μέχρι τότε ανήκαν στο νομάρχη ή στον υπουργό των εσωτερικών ή σε άλλους υπουργούς ή αρχές. Η Διοίκηση Πρωτευούσης καταργήθηκε το 1941.

Από τη σύντομη ιστορική επισκόπηση της οργάνωσης της περιφερειακής διοικήσεως στη χώρα μας, το χαρακτηριστικό συμπέρασμα που συνάγεται είναι το αδιαμόρφωτο των θεσμών. Από το 1833 μέχρι και το 1954 η οργάνωση της περιφερειακής διοικήσεως αναζητεί το οριστικό της σχήμα. Κυμάνθηκε, αφενός μεταξύ

²⁹ Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.48-49

³⁰ Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, 1987, σελ.44

νομαρχιακής αποκεντρώσεως και νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως και αφετέρου μεταξύ νομαρχιακής αποκεντρώσεως και αποκεντρώσεως με τις γενικές διοικήσεις. Τελικώς επικράτησε ο θεσμός της νομαρχιακής αποκεντρώσεως τον οποίο επέβαλε ο Ν.3200/1955, που κατήργησε τις γενικές διοικήσεις. Ο νόμος αυτός αποτελεί βασικό σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας μας κυρίως γιατί αποκατέστησε την ομοιομορφία στην οργάνωση της περιφερειακής διοικήσεως με την καθιέρωση τελικώς του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος που είχε πρωτοεισαχθεί το 1833. Ο νόμος αυτός κατήργησε τις γενικές διοικήσεις και συνέστησε νομαρχίες στο νομό που είχαν την έδρα τους οι γενικές αυτές διοικήσεις.

Για πρώτη φορά προβλέφθηκαν οι απαραίτητες οικονομικές υπηρεσίες αλλά και η κατάρτιση νομαρχιακού προϋπολογισμού. Προβλέφθηκε ακόμη, έλεγχος των πράξεων των νομαρχών για παράβαση νόμου, ενώ σε κάθε νομαρχία συστάθηκε νομαρχιακό συμβούλιο με πρόεδρο το νομάρχη και μέλη αφενός τους προϊσταμένους των δημοσίων υπηρεσιών του νομού και αφετέρου εκλεγμένους εκπροσώπους των επαρχιών του νομού.

Διαφορετική από τη γενική ρύθμιση εισήγαγε ο νόμος αυτός για τη νομαρχία Αττικής.

Ακολούθησε το Ν.Δ 3620/1956 που έκανε ορισμένες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του βασικού Ν.3200/1955.

Το 1964, το σύνολο των νομών έφτασε τους 52. Αντίθετα, τα δεκατέσσερα επαρχεία που λειτουργούσαν από το έτος 1949 μειώθηκαν το 1960 σε έντεκα (11) και αργότερα (1964) σε δέκα (10), τα οποία τελικώς καταργήθηκαν και αυτά το 1971.

Η από το 1955 μέχρι και το 1970 περίοδος της αποκεντρωτικής μας νομοθεσίας δεν παρουσίασε διακυμάνσεις. ο Ν.3200/1955³¹ επέβαλε σταθερώς τη σφραγίδα του. Με αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα, σε σύγκριση με οποιονδήποτε προηγούμενο νόμο, προσέφερε πολλά στο

θεσμό της νομαρχιακής αποκεντρώσεως, τον οποίο μετά από μακρόχρονες διακυμάνσεις επέβαλε τελικώς και ενίσχυσε ουσιαστικώς περισσότερο από κάθε άλλο νόμο.

Το σύστημα νομαρχιακής αποκεντρώσεως που βελτίωσε και ανέπτυξε ο Ν.3200/1955 είναι στα βασικά του χαρακτηριστικά το ίδιο σύστημα που

πρωτοεισήγαγε η βαυαρική αντιβασίλεια το 1833. Πρόκειται στην ουσία για σύστημα αποσυγκεντρωτικό και όχι αποκεντρωτικό, αφού η εξουσία, οι αποφασιστικές δηλαδή αρμοδιότητες για ζητήματα τοπικής σημασίας μεταβιβάζονται σε κρατικά όργανα και όχι σε αυτοτελείς τοπικούς οργανισμούς.

Έτσι, ο Ν.3200/1955, παρά την προοδευτικότητα των ρυθμίσεών του, στο θέμα της συμμετοχής του τοπικού στοιχείου στη διαδικασία λήψεως των αποφάσεων για σημαντικά ζητήματα του νομού(αναπτυξιακό πρόγραμμα, νομαρχιακός προϋπολογισμός κλπ.) παρέμεινε υπέρμετρα συντηρητικός

Η ιδιαίτερη ρύθμιση που έκανε για το νομάρχη Αττικής ήταν περισσότερο ανομοιομορφία απλώς ρυθμίσεως, παρά οργανωμένο σύστημα διοικήσεως του μεγαλύτερου οικιστικού συγκροτήματος της χώρας. Δεν προέβλεψε δηλαδή οργάνωση και αρμοδιότητες κατάλληλες για την αντιμετώπιση των ιδιόμορφων προβλημάτων της περιοχής³².

³¹ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 72

³² Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο *Διοικητική μεταρρύθμιση*, τεύχος 31-32, 1987, σελ.52

B. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει θεσμοθετηθεί από το σχετικών Σύνταγμα των ετών 1975/1986 με τον Ν. 1622/1986. Οι σχετικές ρυθμίσεις όμως δεν εφαρμόστηκαν για διάφορους λόγους μέχρι το 1994, οπότε νεώτερα νομοθετήματα εισήγαγαν την εφαρμογή του θεσμού (Ν. 2218/1994, Ν. 2240/1994, Ν. 2503/1997 κ.ά.)³³.

Ν.1622/1986: Την δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν με βάση τον εν λόγω νόμο οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες έχουν σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ενώ η περιφέρεια, η ονομασία και η έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι εκείνες που έχει ο Νομός.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν εκτεταμένες αρμοδιότητες δημοκρατικού προγραμματισμού, κοινωνικής πρόνοιας, υγείας, συγκοινωνιών, πολιτισμού, περιβάλλοντος – πολεοδομίας, γεωργίας, κτηνοτροφίας, εργασίας, βιομηχανίας, εμπορίου, παιδείας, αθλητισμού, τουρισμού, λαϊκής επιμόρφωσης και νέας γενιάς.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους Δήμους και τις Κοινότητες. Μεταξύ των δύο αυτών βαθμίδων δεν υπάρχει καμία ιεραρχική σχέση.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις συνοδεύεται με την διάθεση σ'αυτές των αναγκαίων πόρων και μέσων για την άσκησή τους.

Ν.2218/1994: "Εισάγει" εκ νέου τον β' βαθμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

³³ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 72

Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Οι Ν.Α. δεν ασκούν εποπτεία στους Ο.Τ.Α. πρώτης βαθμίδας, και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση. Οι Ν.Α. είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α.. Στις Ν.Α. περιέχονται όλες οι αρμοδιότητες των Νομαρχών και των Νομαρχιακών Υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας.

Ν.2240/1994: Με βάση τις σχετικές διατάξεις του, συνιστώνται Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με κατά τόπο (χωρική) αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσότερων του ενός Νομών ή της μίας Νομαρχιών.

Ν. 2297/1995): Θέματα υπηρεσιών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Ν.2307/1995: Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Π.Δ.30/1996: Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου με τίτλο "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Π.Δ.198/1996: Σύσταση και λειτουργία Ιδρυμάτων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα.

Ν. 2503/1997³⁴: Πέραν των άλλων ρυθμίσεων, ο νόμος αυτός εισήγαγε νέες ρυθμίσεις οι κυριότερες των οποίων αφορούν τα περί Βοηθών Νομαρχών και περί Αναπλήρωσης Νομάρχη.

Ν. 2672/1998³⁵: Περιλαμβάνει 15 άρθρα και αφορά τη διευθέτηση των οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

³⁴ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 96

³⁵ Αθανασόπουλος Κ, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2000, σελ. 102

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ		ΓΕΓΟΝΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
1 ^η Περίοδος 1828-1887	1833	Η ελληνική επικράτεια διαιρείται σε 10 Νομούς και 47 επαρχίες.	Αντιβασιλεία του Όθωνα
	1836	Διάταγμα της 20ης Ιουνίου 1836 «Περί Διοικητικής Οργάνωσης» γίνεται άλλη διοικητική διαίρεση της επικράτειας σε 30 Διοικήσεις αντί των 10 Νομών. Διατηρούνται οι Επαρχίες.	«Απόλυτη» Μοναρχία του Όθωνας
		Νόμος ΚΕ/1845: Καταργείται στο Σύστημα των διοικήσεων και επανέρχεται σε ισχύ το νομαρχιακό σύστημα.	
	1845	Η επικράτεια διαιρείται σε 10 νομούς και 49 επαρχίες. Το συγκεκριμένο σχήμα διατηρείται μέχρι το 1887.	Συνταγματική Μοναρχία
	1875	Νέα προσπάθεια εισαγωγής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με το Νομοσχέδιο «περί Νομαρχιακής Επιτροπής» το οποίο δεν συζητήθηκε ποτέ από την Βουλή.	Χ. Τρικούπης
2 ^η Περίοδος 1887-1927	1887	Νόμος ΑΦΝΣΤ/1887 « Περὶ Νομαρχιακῶν Συμβουλίων»: Θεσμοθετείται για πρώτη φορά, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκησης	Χ. Τρικούπης
	1890	Καταργείται ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	Κυβέρνηση Δηλιγιάννη
	1892	Δεν γίνεται καμία προσπάθεια επαναφοράς του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	Χ. Τρικούπης
	1899	Νόμος ΒΧΕ/1899 Περιέχει ρυθμίσεις περί σχέσεων Κράτους και Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού. Νέα Διοικητική διαίρεση της χώρας. Οι 16 Νομοί αυξάνονται σε 26.	
	1915	Οι νέες χώρες διαιρούνται σε νομούς. Το σύνολο των νομών ανέρχεται σε 30	
	1919	Σύσταση σε κάθε Νομό, Οικονομικής Επιτροπής για τη διαχείριση Ειδικού Κεφαλαίου.	
	1923	Ν.Δ της 9.05.1923 «Περί Διοικήσεων των Νομών». Οι διατάξεις εφαρμόστηκαν δεν του ποτέ.	

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ		ΓΕΓΟΝΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
3 ^η Περίοδος 1927 - 1984	1936	A.N 130/1936: Τονώνεται ο Νομαρχιακός θεσμός. Εμφανίζεται ένα καινούργιο διοικητικό σύστημα..	
	1938	A.N 1179/1938: Διοίκηση της Πρωτεύουσας	
	1949	Εισάγεται ο θεσμός του επί θητεία Νομάρχη αντί του μέχρι τότε μετακλητού νομάρχη	
		N.3200/55: Επικρατεί ο θεσμός της	
	1955	Νομαρχιακής Αποκέντρωσης. Καταργούνται οι γενικές διοικήσεις. Προβλέπεται η κατάρτιση Νομαρχιακού προϋπολογισμού, Οικονομικών Υπηρεσιών κ.α	
	1964	Το σύνολο των Νομών φθάνει σε 52. Τα 14 επαρχεία μειώνονται σε 11, για να καταργηθούν το 1971.	
	1970	N.Δ 532/70: Αυξάνονται οι αρμοδιότητες των Νομαρχών. Οργανώνονται οι Νομαρχίες σε ενιαία υπηρεσία. Προωθείται η Οικονομική Αποκέντρωση.	
4 ^η Περίοδος 1984 - 1997	1986	N.1622/86: Ορίζεται ότι την δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ αποτελούν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.	
	1990	N.1878/90 & 1990/90: Τροποποίηση των διατάξεων της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης του N.1622/86	
	1994	N.2218/94: εισάγει εκ νέου τον Β' βαθμό τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνιστώνται ως δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. N. 2240/97: Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του N.2218/94	
	1996	Π.Δ30/1996: Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Π.Δ 198/1996 : Σύσταση και λειτουργία Ιδρυμάτων και ΝΠΔΔ από τις Ν.Α. Π.Δ 331/1996: Σύσταση και λειτουργία αμιγών Νομαρχιακών και Διανομαρχιακών Επιχειρήσεων από τις Ν.Α	

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ		ΓΕΓΟΝΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
4 ^η Περίοδος 1984 - 1997	1997	N. 2503/1997: εισαγάγει νέες ρυθμίσεις περί Βοηθών Νομαρχών κ.α	
	1998	N.2672/98: επιχειρεί να διευθετήσει το ζήτημα των πόρων των Τοπικών δομών, και της Β' θμιας Αυτοδιοίκησης.	

Κεφάλαιο 3ο

«Η Διαδημοτική Συνεργασία στην Ελλάδα»

Εισαγωγή

Η έννοια της αποκέντρωσης και τα προβλήματα που σχετίζονται με αυτή, βρίσκονται τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνιολογικών αναζητήσεων και προβληματισμών.

Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, η επιτακτική ανάγκη για ανασυγκρότηση των διαφόρων κρατών και ανόρθωση των οικονομιών, σε συνδυασμό με τις επικρατούσες αντιλήψεις, οδήγησαν στην επιλογή ενός προτύπου ανάπτυξης, το οποίο βασιζόταν σε ένα «από τα πάνω» σχεδιασμό της εφαρμοζόμενης πολιτικής.

Τα αποτελέσματα που είχε το πρότυπο αυτό ανάπτυξης είναι γνωστά(υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης, ανασυγκρότηση των κρατών κ.α). Από την άλλη πλευρά όμως, η διαδικασία αυτή προκάλεσε μια σειρά αρνητικών φαινομένων. Όξυνε τις περιφερειακές ανισότητες, συνέβαλε στην υποβάθμιση της υπαίθρου και της ποιότητας ζωής. Το συγκεκριμένο μοντέλο ανάπτυξης και οι συγκεντρωτικές μορφές διοίκησης στις οποίες αντιστοιχούσε έχασαν την δυναμική τους.

Γρήγορα διαπιστώθηκε η σύγκρουση που υπήρχε ανάμεσα στις ανάγκες για ανάπτυξη με τις δομές και τους θεσμούς που επικρατούσαν. Εξάλλου η τεχνολογική πρόοδος σε ορισμένους τομείς(πληροφορική, μεταφορές, επικοινωνίες), σε συνδυασμό με την εμφάνιση νέων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων, επέβαλαν την ανάγκη για την υιοθέτηση ενός διαφορετικού προτύπου ανάπτυξης που να απαντά στα προβλήματα της σύγχρονης κοινωνίας και να βασίζεται σε αρχές όπως είναι ο δημοκρατικός προγραμματισμός, η αποκέντρωση, η «από τα κάτω» ανάπτυξη, η περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

Τα τελευταία χρόνια μάλιστα, παρατηρείται συνειδητοποίηση και αναβάθμιση της έννοιας της τοπικής ανάπτυξης σε ευρωπαϊκό πολιτικό επίπεδο. Πράγματι αν και η τοπική ανάπτυξη δεν αποτελεί καθαυτή πολιτική προτεραιότητα σε κοινοτικό επίπεδο, ορισμένες πρόσφατες

αποφάσεις δείχνουν ότι η τοπική διάσταση λαμβάνεται περισσότερο υπόψη στις διαρθρωτικές πολιτικές.

Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των παρεμβάσεων που υλοποιούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία. Οι ενέργειες υπέρ της τοπικής ανάπτυξης δεν έχουν καθόλου δευτερεύουσα σημασία αντίθετα περιέχονται σε όλους τους στόχους, μέσω όλων των μορφών παρέμβασης και υλοποιούνται σε όλα τα κράτη-μέλη.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το γεγονός ότι έχει αναγνωρισθεί και θεσμικά ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στην τοπική ανάπτυξη. Το νομικό πλαίσιο για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, τις προγραμματικές συμβάσεις της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αναγνωρίζει την αυτοδιοίκηση ως φορέα προγραμματισμού της ανάπτυξης.

Ολοένα, διαπιστώνεται ότι η έννοια της τοπικής ανάπτυξης, ενδυναμώνεται συνεχώς, με αποτέλεσμα οι φορείς άσκησης της αποκεντρωμένης εξουσίας σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο, να αναγορεύονται κύριοι πρωταγωνιστές της ενδογενούς ανάπτυξης.

Με τον όρο **τοπική ανάπτυξη** δεν νοείται μόνο η οικονομική μεγέθυνση. Στον όρο εμπεριέχονται η οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική, πολιτική ανάπτυξη, η οποία στηρίζεται κατά κύριο λόγο στους τοπικούς πόρους, στο ενδογενές δυναμικό¹.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, που αντιπροσωπεύει την τοπική κοινωνία, είναι ο κατ' εξοχήν πολιτικός εκφραστής της τοπικής δυναμικής. Μπορεί να γίνει και φορέας προγραμματισμού και υλοποίησης της τοπικής ανάπτυξης, μια και είναι η πιο αρμόδια πολιτική βαθμίδα για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του.

Είναι κοινή η αντίληψη ότι «η τοπική ανάπτυξη είναι αλληλένδετη με τη διακοινοτική συνεργασία, και ότι η δεύτερη είτε με τη μορφή της συνένωσης είτε με την μορφή της συνεργασίας αποτελεί προϋπόθεση για την τοπική ανάπτυξη.»

¹ Μαίιστρος Π., *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης*, 2000, σελ 118.

Η διακοινοτική συνεργασία θεωρείται το μέσο για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης γιατί ενεργοποιεί τη συμμετοχή των τοπικών φορέων και των κατοίκων στον μικρο-περιφερειακό προγραμματισμό, ενισχύει την τοπική δράση και οργανώνει την αναπτυξιακή και κοινωνική υποδομή.² Αποτελεί πλέον κοινή διαπίστωση, πως ο πολυκερματισμός του εθνικού χώρου σε πολλές μικρές και αδύναμες διοικητικά, λειτουργικά και οικονομικά μονάδες, αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα σε κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού και ουσιαστικής αποκέντρωσης της διοίκησης.

Όσο πρόβλημα αποτελεί για τον τόπο μας, ο χαμηλός βαθμός αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την αυτοδιοίκηση, άλλο τόσο πρόβλημα αποτελεί και η αδυναμία των μικρών ΟΤΑ για να ασκήσουν ικανοποιητικά και τις πιο απλές από τις σημερινές αρμοδιότητες.

Την τελευταία 15ετία, η πολιτεία κατανοώντας ακριβώς το πρόβλημα αυτό των χιλιάδων μη βιώσιμων Ο.Τ.Α.(μέχρι το 1997), προσπάθησε με μια σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών να αναδιοργανώσει τον ιστό του πρωτοβάθμιου επιπέδου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα χαρακτηριστικά της νέα πολιτικής που διαμορφώθηκε είναι δύο. Το πρώτο αφορά την αναμόρφωση του συστήματος προγραμματισμού προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης αποκέντρωσης. Το δεύτερο αφορά τη δημιουργία νέων θεσμών που προωθούν την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και της διαδημοτικής συνεργασίας και την ανάπτυξη πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.³

Ούτε όμως η κατανόηση του προβλήματος, ούτε οι θεσμικές ρυθμίσεις που εισήχθησαν από το 1984 και έπειτα, απέδωσαν εντυπωσιακά αποτελέσματα. Οι αριθμοί από μόνοι τους, μπορούν εύκολα να επιβεβαιώσουν την άποψη αυτή.

Αντίστοιχα και τα ποιοτικά στοιχεία, παρά τις φωτεινές εξαιρέσεις ,δε δείχνουν να έχουν επιλυθεί μερικά βασικά προβλήματα, ώστε οι νέες

² Παπαδασκαλόπουλος Α., *Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική*, 1997, σελ. 47

³ Παπαδασκαλόπουλος Α., *Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική*, 1997, σελ 64

μορφές που επιδιώκουν την βιωσιμότητα μέσω της συνεργασίας, να αποκτήσουν τα επιθυμητά χαρακτηριστικά δραστήριων, αποτελεσματικών και σύγχρονων μονάδων Αυτοδιοίκησης.

Εύλογα λοιπόν θα έχετε κάποιος τα ερωτήματα: «Ποιοι είναι οι λόγοι που η υλοποίηση των παραπάνω θεσμών δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα;»

Είναι δικαιολογημένοι ή αδικαιολόγητοι οι «τοπικοί εγωισμοί» που επιβιώνουν σε όλη την ελληνική περιφέρεια και αποδεικνύονται ισχυρότεροι των προβλημάτων επιβίωσης των τοπικών θεσμών; Η περιορισμένη δυνατότητα των μικρών Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν στις ανάγκες τους, συνδέεται με την συνεχή αποδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών, οι οποίες στερούμενες όλο και περισσότερο από τις πλέον δυναμικές και νεώτερες ηλικίες περιορίζουν στο ελάχιστο και τις συλλογικού χαρακτήρα απαιτήσεις τους;

Ο φόβος, ότι σε ένα ευρύτερο σύνολο τα προβλήματα της συγκεκριμένης κοινότητας θα υποτιμηθούν ή θα εξαφανιστούν από αυτά των άλλων Ο.Τ.Α.; Η επιμονή των κοινοτήτων να λύνουν τα προβλήματα τους μόνες τους μέσω των πελατειακών σχέσεων, εξασφαλίζοντας έκτακτες επιχορηγήσεις, πιστώσεις από τη Νομαρχία και τα Υπουργεία δεν δημιουργεί ανασταλτικό παράγοντα για την συνεργασία των Ο.Τ.Α.;

Τα παραπάνω ερωτήματα μας βοηθούν να κατανοήσουμε ότι η ύπαρξη αυτών των προβλημάτων δεν αρκεί για να οδηγήσει τους αιρετούς και τους κατοίκους σε αναζήτηση μορφών συνεργασίας και συνενώσεως, γιατί υπάρχουν σε μερικές περιπτώσεις ιστορικά ίσως εξηγήσιμες αντιπαλότητες.

Στο κεφάλαιο αυτό θα περιγράψουμε τις μορφές συνεργασίας που αναπτύχθηκαν μετά το 1984 και θα προσπαθήσουμε να αναζητήσουμε και να ερμηνεύσουμε τις αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου και της εφαρμογής του, οι οποίες δεν επέτρεψαν τη μεγάλη ανταπόκριση από την μεριά των Ο.Τ.Α. να οδηγηθούν σε διαδημοτική συνεργασία⁴.

⁴ ΕΕΤΑΑ, Έρευνα: «Η Υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας και συνένωσης ΟΤΑ», 1992, σ.σ. 91-93

Στο ερώτημα που θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε, είναι το κατά πόσο οι δυνατότητες που άνοιξε το νέο θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, ανταποκρίθηκαν στο ρόλο που αυτή καλείται να παίξει στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

3.1 Οι μορφές συνεργασίας των ΟΤΑ

Το πλαίσιο της διαδημοτικής συνεργασίας στη χώρα μας είναι αρκετά πλούσιο. Οι ΟΤΑ έχουν την δυνατότητα να δημιουργήσουν Κοινές υπηρεσίες, να συστήσουν συνδέσμους για την παροχή υπηρεσιών, την εκτέλεση έργων, το σχεδιασμό και την κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων του ευρύτερου χώρου τους, να συνεργαστούν στα πλαίσια μιας προγραμματικής σύμβασης, να ιδρύσουν αναπτυξιακές εταιρίες.

Οι Αναπτυξιακοί σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής, μπορεί να θεωρηθούν οι πιο προωθημένες μορφές διακοινοτικής συνεργασίας για αυτό και αναλύονται σε χωριστό κεφάλαιο.

A. Κοινές Υπηρεσίες

Με το Ν.1416/84, δύο ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συστήσουν κοινές υπηρεσίες για την πρόσληψη προσωπικού και για την από κοινού αντιμετώπιση διαφόρων αναγκών τους.

Επίσης ένας ΟΤΑ μπορεί να θέσει στη διάθεση κάποιου άλλου μέσα και υπηρεσίες για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Οι Κοινές υπηρεσίες αποτελούν την απλούστερη μορφή διακοινοτικής συνεργασίας, δίνοντας λύση στο πρόβλημα έλλειψης μιας αναγκαίας οργάνωσης και στελέχωσης που απαιτούν οι διαδικασίες παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και εξυπηρέτησης των πολιτών.⁵

B. Προγραμματικές Συμβάσεις

Οι Δήμοι, Κοινότητες, Σύνδεσμοι, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και ΝΠΔΔ της Αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις, με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός στον άλλο φορέα, για την μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής αλλά και για την παροχή υπηρεσιών.

⁵ Ευαγγελινίδου-Αραχωβίτου, Ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες, 1987

Στους συμβαλλόμενους φορείς μπορεί να ανήκουν φορείς του δημόσιου τομέα, οι ΤΕΔΚ, η ΚΕΔΚΕ, ΔΕΥΑ κ.α. Οι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση των συμβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό ή το Π.Δ.Ε ή τους προϋπολογισμούς άλλων φορέων του δημόσιου τομέα.

Παρά το ότι στη χώρα μας έχουν υπογραφεί αρκετές προγραμματικές συμβάσεις, ο θεσμός έχει χρησιμοποιηθεί περισσότερο για την κάθετη συνεργασία μεταξύ ΟΤΑ και κρατικών φορέων, παρά για οριζόντια συνεργασία μεταξύ ΟΤΑ.⁶

Η επιχειρηματική δραστηριότητα των δήμων και κοινοτήτων αποτέλεσε και αποτελεί το κύριο εργαλείο ενεργοποίησης του αναπτυξιακού τους ρόλου, ενώ ταυτόχρονα συνέβαλε στην ενίσχυση τόσο του πολιτικού όσο και του διοικητικού τους ρόλου.⁷

Γ. Οι Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις αποτελούν τις κλασσικές επιχειρήσεις του ΔΚΚ. Έχουν διάφορες δραστηριότητες και ποικίλες νομικές μορφές, αλλά στη μεγάλη τους πλειοψηφία λειτουργούν ως αμιγείς ή διαδημοτικές/διακοινοτικές επιχειρήσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Με τη σύσταση Δημοτικών και Κοινοτικών Επιχειρήσεων, οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να παράγουν προϊόντα, να εκτελούν έργα και να παρέχουν υπηρεσίες στους δημότες, καλύπτοντας βασικές κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες λειτουργώντας ταυτόχρονα με επιχειρηματικά κριτήρια.

Η ευρεία διασπορά των επιχειρήσεων αυτής της μορφής μας οδηγεί στο συμπέρασμα της πανελλαδικής αποδοχής τους από την Τ.Α, αφού σε όλους τους Νομούς έχουν συσταθεί και λειτουργούν επιχειρήσεις, αν και όχι με την ίδια ένταση.⁸

⁶ Παπαδασκαλόπουλος, *Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική*, 1997, σελ.74-75

⁷ Σαπουνάκης Τ., *Δημοτικές Επιχειρήσεις: 1984-1994. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας*, 1998

⁸ Σαπουνάκης Τ., *Δημοτικές Επιχειρήσεις: 1984-1994. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας*, 1998

Δ. Οι αναπτυξιακές εταιρείες αποτελούν μια ειδική μορφή επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης που συστήνονται με δική της πρωτοβουλία και στις οποίες συμμετέχουν συνεταιρισμοί, επιμελητήρια και άλλοι τοπικοί φορείς. Σε αρκετές συμμετέχουν τόσο η πρωτοβάθμια όσο και η δευτεροβάθμια Τ.Α, αποτελούν δηλαδή κοινές επιχειρήσεις των ΟΤΑ.

Συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία επιχειρήσεων της Τ.Α γιατί οι δραστηριότητες τους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ενεργειών και δράσεων που έχουν σκοπό την υποστήριξη της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την προώθηση της απασχόλησης. Υλοποιούν αναπτυξιακά προγράμματα, αξιοποιούν τις κοινοτικές πηγές χρηματοδότησης, υποστηρίζουν τις ΜΜΕ, τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις κ.α

Τα τελευταία χρόνια μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων έχουν αλλάξει ριζικά το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης. Καταργήθηκαν τα επενδυτικά και φορολογικά τους προνόμια, η οικονομική τους δραστηριότητα ακολουθεί πλέον τις διατάξεις που αφορούν τους ΟΤΑ και τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και τέλος με τον Ν.2527/97 υπάγονται στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού που ισχύουν για τη δημόσια διοίκηση⁹.

Οι αλλαγές αυτές έχουν καταστήσει αναγκαίο τον επανακαθορισμό του θεσμικού πλαισίου που ισχύει από το 1984 για την επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3.2 Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι του Ν. 1416/84

3.2.1 Το περιεχόμενο του Νόμου

Η προσπάθεια που επιχειρήθηκε με το Ν.1416/84 αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση του προβλήματος της ύπαρξης μικρών σε μέγεθος και μη βιώσιμων Ο.Τ.Α., που αποτελεί ακόμη και σήμερα, σοβαρό περιοριστικό

⁹ Σαπουνάκης Τ., Δημοτικές Επιχειρήσεις: 1984-1994. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητα, 1998

παράγοντα στην αποτελεσματική άσκηση αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Η τροποποίηση με βάση τον Νόμο αυτό, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως πρώτη ρύθμιση, είχε ως στόχο την ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της Αποκέντρωσης. Πράγματι ο ~~συγκεκριμένος νόμος εισήγαγε νέους σημαντικούς θεσμούς κυρίως για~~ τα κρίσιμα θέματα της αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α.

Προωθεί και αναβαθμίζει τη διακοινοτική συνεργασία με τη θεσμοθέτηση των «Αναπτυξιακών Συνδέσμων» στα πλαίσια μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας που ονομάζεται «γεωγραφική ενότητα».

Ειδικότερα, σε κάθε νομό προσδιορίζονται γεωγραφικές ενότητες που συγκεντρώνουν ομοιογενή, κατά το δυνατό, χαρακτηριστικά, από πλευράς γεωγραφικών, οικονομικών, συγκοινωνιακών και κοινωνικών συνθηκών, στις οποίες μπορούν να συσταθούν Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι μετά από απόφαση των δημοτικών/κοινοτικών συμβουλίων των Ο.Τ.Α.

Ο προσδιορισμός των γεωγραφικών ενοτήτων στόχευε: α)στη διευκόλυνση του προγραμματισμού της ανάπτυξης από την Κεντρική Διοίκηση, β)στη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία του προγραμματισμού των τοπικών αρχών(δημοκρατικός προγραμματισμός), ώστε οι κατευθύνσεις και η ακολουθητέα πολιτική να εναρμονίζονται με τις τοπικές ανάγκες και την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που διαθέτει η κάθε χωρική ενότητα¹⁰.

Σε αντίθεση με τον προϋπάρχοντα Ν.ΔΝΖ/1912, ο οποίος προέβλεπε τη σύσταση συνδέσμου μεταξύ οποιωνδήποτε Ο.Τ.Α., ο Ν.1416/84 θέτει ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη σύσταση Αναπτυξιακού Συνδέσμου, τη συνεργασία Δήμων και Κοινοτήτων που βρίσκονται στην ίδια γεωγραφική ενότητα ενός Νομού.

¹⁰ Κερκύρα-Ευθάλη Θ. «Σύνδεσμοι ΟΤΑ. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι», ΕΕΤΑΑ, Σεμινάριο Νομικών Συμβούλων, 1988

Έτσι λοιπόν σε 48 Νομούς της χώρας μας καθορίστηκαν 581 γεωγραφικές ενότητες του Ν.1416/84, με βάση τις οποίες συστάθηκαν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι.

Στον πίνακα 6 που ακολουθεί δίνεται ανά Περιφέρεια και ανά Νομό ο αριθμός των γεωγραφικών ενοτήτων και των συσταθέντων Αναπτυξιακών Συνδέσμων του Ν.1416/84.

Οι κυριότεροι σκοποί¹¹ σύστασης των Α.Σ είναι(ΕΕΤΑΑ 1987):

1. Η εκπόνηση χωροταξικού σχεδίου και η μελέτη προγράμματος ανάπτυξης της περιοχής.
2. Η υποβοήθηση των ΟΤΑ του συνδέσμου στην καταγραφή και ιεράρχηση αναγκών, στην αξιολόγηση των αναγκαίων έργων τεχνικής υποδομής και στον προγραμματισμό τους.
3. Η μελέτη, κατασκευή, διαχείριση και συντήρηση των έργων τεχνικής υποδομής που θα αναθέσουν οι ΟΤΑ.
4. Η προμήθεια μηχανικού εξοπλισμού και υλικών για την κατασκευή και συντήρηση των έργων .
5. Η συλλογή, μεταφορά, διάθεση και επεξεργασία των απορριμμάτων καθώς και η εν γένει προστασία του περιβάλλοντος της περιοχής.
6. Η κατάρτιση προγραμμάτων για την αξιοποίηση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων και η ανάπτυξη των τοπικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Με τη θεσμοθέτηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων επιδιώχθηκε από την Πολιτεία: α)να δοθεί η δυνατότητα στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση να αποτελέσει όργανο προγραμματισμού, αφού αρμοδιότητα των Συνδέσμων είναι και η εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, β) να ανμβλυνθεί το πρόβλημα της απροθυμίας και του μη εθισμού των ΟΤΑ να δράσουν από κοινού, 3) να προετοιμασθεί το έδαφος για τη συνένωση των ΟΤΑ ευρύτερων γεωγραφικών μονάδων, που αποτελεί αναγκαία

¹¹ΕΕΤΑΑ, Έννοια και μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 1987, σελ.58

προυπόθεση για να μπορέσουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ να ανταποκριθούν στο ρόλο που καλούνται σήμερα να διαδραματίσουν και που δεν περιορίζεται μόνο στην ανάδειξη μιας ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης , ικανής να επιλύσει τοπικά προβλήματα και να ασκήσει αποτελεσματικά την τοπική πολιτική εξουσία, αλλά επεκτείνεται και στην προώθηση ενός διαφορετικού τρόπου άσκησης της εξουσίας από την τοπική κοινωνία.”¹²

¹² ΕΕΤΑΑ, Έννοια και μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 1987

Πίνακας 6
Συσταθέντες Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι ανά Νομό στις γ.ε. του Ν.1416/84

Περιφέρεια	Νομοί	Αριθμός γ.ε. Ν.1416/84	Αριθμός Συσταθέντων Α.Σ.	%. Α.Σ στο σύνολο των γ.ε.
Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης	Έβρου	7	1	14,2%
	Ροδόπης	8	1	12,5%
	Ξάνθης	6	2	33,3%
	Δράμας	5	3	60%
	Καβάλας	7	3	42,8%
Κεντρικής Μακεδονίας	Σερρών	15	9	60%
	Θες/νίκης	18	15	83,3%
	Χαλκιδικής	8	8	100%
	Κιλκίς	--	--	--
	Πέλλας	18	2	11,1%
	Ημαθίας	15	6	46,6%
	Πιερίας	5	3	60%
Δυτικής Μακεδονίας	Φλώρινας	8	2	25%
	Κοζάνης	12	2	16,6%
	Καστοριάς	15	3	20%
	Γρεβενών	5	3	60%
Ηπείρου	Ιωαννίνων	20	--	0
	Άρτας	9	4	44,4%
	Θεσπρωτίας	10	10	100%
	Πρέβεζας	6	3	50%
Θεσσαλίας	Λάρισας	19	4	21%
	Μαγνησίας	11	7	63,6%
	Τρικάλων	18	5	27,7%
	Καρδίτσας	15	14	93,3%
Ιόνιων Νήσων	Κέρκυρας	11	--	0
	Λευκάδας	4	--	0
	Κεφαλληνίας	6	4	66,6%
	Ζακύνθου	8	--	0
Δυτικής Ελλάδας	Αιτωλ/νίας	22	--	0
	Αχαΐας	16	2	12,5%
	Ηλείας	14	12	85,7%
Στερεάς Ελλάδας	Φθιώτιδας	14	--	0
	Ευρυτανίας	13	3	23%
	Φωκίδας	11	--	0
	Βοιωτίας	14	5	35,7%
	Ευβοίας	14	5	35,7%

Περιφέρεια	Νομοί	Αριθμός γ.ε. Ν.1416/84	Αριθμός Ευσταθέντων Α.Σ.	% Α.Σ στο σύνολο των γ.ε.
Αττικής	Αττικής	16	6	37,5%
Πελοποννήσου	Κορινθίας	12	2	16,6%
	Αργολίδος	9	9	100%
	Αρκαδίας	13	10	76,9%
	Μεσσηνίας	22	8	36,4%
	Λακωνίας	13	7	53,8%
Βορείου Αιγαίου	Λέσβου	15	11	73,3%
	Χίου	5	--	0
	Σάμου	--	--	--
Νοτίου Αιγαίου	Κυκλάδων	21	7	33,3%
	Δωδεκανήσου	5	3	60%
Κρήτης	Χανίων	15	7	46,6%
	Ρεθύμνης	12	2	16,6%
	Ηρακλείου	16	6	37,5%
	Λασιθίου	--	--	--
ΣΥΝΟΛΟ	48	581	219	37,7%

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Η θεσμοθέτηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων αποτελεί μεταφορά ανάλογων Γαλλικών θεσμών και συγκεκριμένα των συνδέσμων πολλαπλού σκοπού (SIVOM).

Η διακοινοτική συνεργασία που επιχειρείται μέσω αυτών δηλώνει την εκφρασμένη πολιτική βούληση, ο θεσμός να αποτελέσει τον «πρόδρομο» της συνένωσης των κοινοτήτων, αφού η εμπειρία της συνεργασίας θα έχει προωθήσει την τοπική ανάπτυξη. Απώτερος σκοπός δηλαδή ήταν οι σύνδεσμοι να γίνουν οι νέοι βιώσιμοι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης.

Για να διαπιστωθεί η τάση που υπήρχε για την σύσταση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων γίνεται αναφορά στην χρονολογική κατανομή των συστατικών πράξεων των υφιστάμενων Αναπτυξιακών Συνδέσμων, όπου από την εξέταση των στοιχείων¹³ του προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

1. Παρατηρείται ότι σε 362 γεωγραφικές ενότητες του Ν.1416/84 δεν έχουν συσταθεί Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι.
2. Το μεγαλύτερο ποσοστό(27,3%) των υφιστάμενων Αναπτυξιακών Συνδέσμων συστάθηκε το 1985, τον πρώτο χρόνο υλοποίησης του θεσμού.
3. Τα έτη 1986-1988 το ποσοστό σύστασης Αναπτυξιακών Συνδέσμων είναι σχετικά μικρό.
4. Το έτος 1989 το ποσοστό των συσταθέντων Αναπτυξιακών Συνδέσμων σχεδόν τριπλασιάζεται (22,1%), γεγονός που οφείλεται το πιθανότερο στην κατάρτιση του ΕΑΠΤΑ το οποίο προέβλεπε την χρηματοδότηση έργων διακοινοτικής σημασίας και στο οποίο προτεραιότητα ένταξης, είχαν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι ως κατεξοχήν αρμόδιοι φορείς προώθησης της διακοινοτικής συνεργασίας.
5. Τα έτη 1990, 1991, 1992 το ποσοστό σύστασης Αναπτυξιακών Συνδέσμων εμφανίζεται να μειώνεται συνεχώς. Τα αίτια πρέπει να αναζητηθούν στη μηδαμινή χρηματοδότηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων που είχε σαν αποτέλεσμα, όχι μόνο την απροθυμία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για σύσταση νέων Αναπτυξιακών Συνδέσμων, αλλά και την υπολειτουργία των ήδη συσταθέντων Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

Σύμφωνα με τον πίνακα 6 παρατηρούμε ότι στις 219 γ.ε., στις μισές περίπου, έχουν συσταθεί Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι ενώ στις υπόλοιπες 362 δεν έχουν.

¹³ ΕΕΤΑΑ, 1992

3.2.1 Προβλήματα λειτουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

Πρόθεση του Νομοθέτη, με τη θέσπιση του θεσμού των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, ήταν η θεραπεία του προβλήματος του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ και της οικονομικής και αναπτυξιακής τους αδυναμίας μέσω της διακοινοτικής συνεργασίας. Η 10χρονη λειτουργία τους απέδειξε ότι το πρόβλημα τελικά δεν λύθηκε και εξακολουθεί να παραμένει το ίδιο οξύ όπως και στο παρελθόν.

Τα προβλήματα οργάνωσης, εξοπλισμού και στελεχιακού δυναμικού των Ο.Τ.Α. όχι μόνο δεν ξεπεράστηκαν, αλλά μεταβιβάστηκαν στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους.

Σύμφωνα λοιπόν με τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα της Ε.Ε.Τ.Α.Α.¹⁴ σε δείγμα 128 Αναπτυξιακών Συνδέσμων, έχουμε να επισημάνουμε τα ακόλουθα συμπεράσματα.

Οι 128 Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι από τους 219, ένα ποσοστό 58,5%, προήλθαν από τη συνεργασία 1144 ΟΤΑ της χώρας, με πληθυσμό 1.328.118 κατοίκους και με μέσο πληθυσμιακό μέγεθος 1.160 κατοίκους (πίνακας 7).

¹⁴ ΕΕΤΑΑ, «Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ», 1992

Πίνακας 7
Στατιστικά στοιχεία πληθυσμού μετεχόντων ΟΤΑ

Όρια Κλάσης		Πλήθος Α.Σ.	Συνολικός Πληθυσμός	Μέσος Πληθυσμός Α.Σ	Μέσο Πληθυσμιακό μέγεθος ΟΤΑ	Πλήθος ΟΤΑ
1 - 3	ΟΤΑ	11	32.888	2.990	1.061	31
4 - 7	ΟΤΑ	51	516.229	10.122	1.844	280
8 - 11	ΟΤΑ	30	255.931	8.531	911	281
11 - 14	ΟΤΑ	16	131.226	8.202	628	209
14 - 17	ΟΤΑ	12	172.841	14.403	900	192
17 - 20	ΟΤΑ	1	3.891	3.891	195	20
> 20	ΟΤΑ	5	85.112	17.022	650	131
Σύνολα		128	1.328.118	10.375	1.160	1.144

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, *Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992*

Η μεγαλύτερη συγκέντρωση εμφανίζεται στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους που έχουν μέσο πληθυσμιακό μέγεθος 7.350 κατοίκους και 3.500 κατοίκους αντίστοιχα.

Αυτό που αξίζει να σημειώσουμε είναι ότι οι κατηγορίες αυτές Αναπτυξιακών Συνδέσμων αναφέρονται στην συνεργασία 432 και 334 ΟΤΑ αντίστοιχα, πράγμα που σημαίνει ότι οι μικροί σε μέγεθος ΟΤΑ κατανόησαν την ανάγκη ύπαρξης διακοινοτικής συνεργασίας, ως απαραίτητη προϋπόθεση αξιοποίησης των τοπικών πόρων και των δυνατοτήτων τοπικής ανάπτυξης (Πίνακας 8).

Πίνακας 8
Στατιστικά στοιχεία πληθυσμού Α.Σ

Όρια κλάσης πληθυσμού	Πλήθος Α.Σ.	Συνολικός Πληθυσμός	Μέσο πληθυσμια κό μέγεθος Α.Σ.	Πλήθος ΟΤΑ
< 2.000 κατ.	7	10.235	1.462	33
2.000 - 5.000 κατ.	41	143.754	3.506	334
5.000 - 10.000 κατ.	50	367.509	7.350	432
10.000 - 20.000 κατ.	17	236.313	13.901	204
20.000 - 50.000 κατ.	8	237.535	29.692	120
50.000 - 100.000 κατ.	1	52.772	52.772	4
> 100.000 κατ.	2	280.000	140.000	6
Σύνολα	128	1.328.118	10.375	1.144

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Εξοπλισμός-Στελέχωση Α.Σ

Επιπλέον, ένα ποσοστό 14% (18 Α.Σ.) από το δείγμα των 128 Αναπτυξιακών Συνδέσμων παρατηρείται ότι έχουν συγκεκριμένο και ανεξάρτητο οίκημα για την στέγαση των γραφείων τους, ενώ ένα ποσοστό 62% στεγάζουν τα γραφεία τους σε κοινοτικά καταστήματα της έδρας του Αναπτυξιακού Συνδέσμου(Πίνακας 9).

Πίνακας 9
Στέγαση γραφείων Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

α/α	Καθεστώς στέγασης γραφείων	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Ιδιόκτητος χώρος	2	1,5%	2
2	Κοινοτικό κατάστημα έδρας	80	62,5%	80
3	Πνευματικό Κέντρο	1	0,7%	1
4	Αίθουσα Δημοτικής Επιχείρησης	1	0,7%	1
5	Ενοικιαζόμενο από ΟΤΑ	5	3,9%	5
6	Ενοικιαζόμενο από τρίτους	8	6,2%	8
7	Οίκημα που καταχωρήθηκε Α.Σ.	3	2,3%	3
8	Σε γραφείο παραχωρ. από Δήμο	5	3,9%	5
9	Δημαρχείο	11	8,5%	11
10	Προσωρινά σε κάποια Κοινότητα	3	2,3%	3
11	Αίθουσα της ΤΕΔΚ	3	2,3%	3

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, *Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.*

Τα συμπεράσματα που προέκυψαν για τον εξοπλισμό των Αναπτυξιακών Συνδέσμων δεν είναι τα αναμενόμενα αρκεί να σημειώσουμε ότι η πλειοψηφία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων του δείγματος έχουν τον στοιχειώδη εξοπλισμό που περιορίζεται μόνο σε μια τηλεφωνική γραμμή (πίνακας 10).

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι που εμφανίζεται να έχουν πληρέστερο εξοπλισμό είναι αυτοί που φάνηκε ότι έχουν σοβαρή και αξιόλογη παρουσία στην περιοχή της γεωγραφικής ενότητας με προϋπολογισμό πάνω από 80 εκατ. δρχ., με ικανοποιητική στελέχωση σε επιστημονικό προσωπικό και με διαχείριση έργων υψηλού κόστους προϋπολογισμό, ως παράδειγμα αναφέρουμε τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους Νότιας Ρόδου και Θριάσιου Πεδίου.

Πίνακας 10
Εξοπλισμός Αναπτυξιακών Συνδέσμων

α/α	Είδος Εξοπλισμού	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Τηλέφωνο	79	61,7%	85
2	Τηλεομοιοτυπία (FAX)	40	31,2%	41
3	Γραφομηχανή (ηλεκτρονική)	14	10,9%	14
4	Γραφομηχανή (μηχανική)	9	7%	10
5	Ηλ. Υπολογιστής (PC)	17	13,2%	19
6	Ηλ. Υπολογιστής (Work Station)	2	1,5%	2
7	Βιβλιοθήκη	22	17,1%	22
8	Φωτοτυπικό μηχάνημα	15	11,7%	15
9	Εκσκαφέας	6	4,6%	6
10	Γκρέϊντερ	6	4,6%	6
11	Οδοστρωτήρα	1	0,7%	1
12	Απορριμματοφόρο	26	20,3%	33
13	Φορτηγό ανοικτού τύπου	10	7,8%	11
14	Φορτωτής	5	3,9%	5
15	Αυτοκίνητο Επιβατικό	1	0,7%	2
16	Νεκροφόρα	1	0,7%	1
17	VIDEOTEX	3	2,3%	3
18	Μηχάνημα καθαρισμού ακτών	4	3,1%	4
19	Ψεκαστικό Μηχάνημα	5	3,9%	6
20	Εκτυπωτής	4	3,1%	4
21	Υδροφόρο μηχ. καθαρισμού κάδων	2	1,5%	2
22	Κινητός σταθμ. ελέγχου ρύπανσης	1	0,7%	2

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Όσον αφορά την στελέχωση παρατηρείται ότι μόνο το 56% του δείγματος απασχολεί γραμματέα, ενώ στους υπόλοιπους απασχολείται ο/η γραμματέας κάποιου ΟΤΑ της γεωγραφικής ενότητας (πίνακας 11).

Πίνακας 11
Στελέχωση Αναπτυξιακών Συνδέσμων

α/α	Κατηγορία Προσωπικού	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Πολιτικός Μηχανικός	4	3,1%	4
2	Τοπογράφος Μηχανικός	2	1,5%	2
3	Μηχανολόγος - Ηλεκτρολόγος	3	2,3%	3
4	Χημικός Μηχανικός	1	0,7%	1
5	Οικονομολόγος	11	8,5%	11
6	Γεωπόνος	1	0,7%	1
7	Μαθηματικός	2	1,5%	3
8	Άλλες ειδικότητες ΑΕΙ	3	2,3%	3
9	Απόφοιτος ΤΕΙ	1	0,7%	1
10	Γραμματέας	72	56,2%	72
11	Οδηγός	2	1,5%	6
12	Εργάτης καθαριότητας	2	1,5%	5
13	Πολιτικός Επιστήμων	3	2,3%	3
14	Σύμβουλος Επιχειρήσεων	1	0,7%	1
15	Εργοδηγός	1	0,7%	1
16	Τεχνολόγος Δασοπονίας	1	0,7%	1
17	Δασολόγος	1	0,7%	1

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, *Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ*, 1992.

Με την παραδοχή ότι οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι συστάθηκαν πρώτα για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της ύπαρξης των πολυάριθμων μικρών σε μέγεθος μη βιώσιμων Ο.Τ.Α. και δεύτερον για να μετέχουν με ουσιαστικό τρόπο στον προγραμματισμό και να αναλάβουν σημαντικές πρωτοβουλίες σε τοπικό επίπεδο, καταλήγουμε στο συμπέρασμα, ότι η επίτευξη του στόχου αυτού δεν απαιτεί μόνο αναπτυξιακή συγκρότηση των νέων μονάδων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, αλλά και κατάλληλη υποδομή και στήριξη του παραπάνω θεσμού.

Πιο συγκεκριμένα και για να σταθούμε στο θέμα της στελέχωσης και του εξοπλισμού των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη ανεξάρτητου γραφείου σε κάθε ένα από αυτούς, εξοπλισμένου

και στελεχωμένου με το κατάλληλο επιστημονικό δυναμικό, με ειδικότητες ανάλογες με τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων αναπτυξιακών πρωτοβουλιών στην περιοχή δράσης τους.

Η αναγκαιότητα ύπαρξης επιστημονικού προσωπικού επισημάνθηκε και από τους ίδιους τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους στην έρευνα, όπου το μεγαλύτερο ποσοστό θεωρεί ότι η έλλειψη επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα λειτουργίας τους.

Κοινωνικές Υποδομές

Το είδος της κοινωνικής υποδομής που εμφανίζεται στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους είναι τα δημοτικά Σχολεία. Η ύπαρξη νοσοκομείων, γηπέδων, πνευματικών κέντρων και άλλου είδους κοινωνικών υποδομών δικαιολογείται μόνο στις περιπτώσεις που έχουμε Αναπτυξιακούς Συνδέσμους στους οποίους συμμετέχουν μεγάλοι Δήμοι, οι οποίοι παρέχουν αυτού του είδους τις εξυπηρετήσεις στους δημότες τους (πίνακας 12).

Πίνακας 12
Είδος Κοινωνικών Υποδομών Αναπτυξιακών Συνδέσμων

α/α	Κατηγορία Προσωπικού	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)
1	Βρεφονηπιακός Σταθμός	17	0,8%
2	Νηπιαγωγεία	48	2,4%
3	Δημοτικά Σχολεία	839	43%
4	Γυμνάσια	211	10,8%
5	Λύκεια	138	7%
6	Τεχνικές Σχολές	1	0%
7	Τ.Ε.Ι.	1	0%
8.	Αγροτικά Ιατρεία	469	24%
9.	Κέντρα Υγείας	50	2,5%
10.	Νοσοκομεία	12	0,6%
11.	Υγειονομικοί Σταθμοί	2	0,1%
12.	Ι.Κ.Α.	5	0,2%
13.	Αγροτικά Κτηνιατρεία	11	0,5%
14.	Ε.Ο.Π. (κοινωνικό κέντρο)	9	0,4%
15.	Γήπεδα	5	0,2%
16.	Στάδια	5	0,2%
17.	Κολυμβητήρια	1	0%
18.	Κέντρα Νεότητας	2	0,1%
19.	Πνευματικά Κέντρα	8	0,4%
20.	Βιβλιοθήκες	2	0,1%
21.	Κ.Α.Π.Η.	8	0,4%
22.	Ειρηνοδικεία	6	0,3%
23.	Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης	3	0,1%
24.	Ε.Λ.Τ.Α.	12	0,6%

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, *Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ*, 1992.

Η σωστή λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων απαιτεί την ύπαρξη κέντρων εξυπηρέτησης των κατοίκων στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, τα οποία θα είναι ισόρροπα κατανομημένα και θα έχουν λάβει υπόψη τους τα διαφορετικά κοινωνικά συμφέροντα και τα ιδιαίτερα προβλήματα της περιοχής.

Σαν τέτοιο παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε αυτό του Αναπτυξιακού Συνδέσμου Νότιας Ρόδου, όπου με πρωτοβουλία του φορέα και μετά από διαπίστωση των αναγκών που υπήρχαν στο θέμα της εκπαίδευσης, δημιουργήθηκαν μέσα στην γεωγραφική ενότητα σχολικά κέντρα, με πολυθέσια δημοτικά σχολεία και γυμνάσια, ώστε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της ύπαρξης μονοθέσιων σχολείων με μικρό αριθμό μαθητών.

Το παράδειγμα αυτό κάνει εμφανή τη δυνατότητα των Αναπτυξιακών Συνδέσμων να αναλάβουν έργα υπερτοπικής σημασίας, τα οποία δεν μπορεί να υλοποιήσει ένας μόνο μικρός σε μέγεθος ΟΤΑ, αρκεί να υπάρχουν οι ανάλογες προϋποθέσεις.

Οικονομικά Στοιχεία

Τα στοιχεία της έρευνας σχετικά με την οικονομική κατάσταση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, το ύψος του προϋπολογισμού τους (πίνακας 13), τα έσοδα του 1992 ανά κατηγορία (πίνακας 14) και το ύψος των κύριων κατηγοριών εσόδων τα τελευταία 4 χρόνια (πίνακας 15) έδειξαν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των Αναπτυξιακών Συνδέσμων εμφανίζεται να έχει προϋπολογισμό κάτω των 20.000.000 δρχ. και ότι οι κύριες πηγές εσόδων τους είναι τα προγράμματα της ΕΟΚ - κυρίως το ΕΑΠΤΑ- οι εισφορές των ΟΤΑ μελών τους και το Ν.Π.Δ.Ε.

Πίνακας 13
Στατιστικά Στοιχεία Προϋπολογισμού Έτους 1992

Όρια κλάσης Προϋπολογισμού		Πληθος Α.Σ.	Συνολικός Πληθυσμός	Προϋπ/μός (Χιλιάδες)	Μέσος όρος προϋπ/σμού	Πληθος ΟΤΑ
	0	12	91.699	0	0	100
	< 20.000	34	199.658	344.942	10.145	269
20.000	- 40.000	22	156.158	658.437	29.928	175
40.000	- 60.000	18	137.803	848.626	47.145	159
60.000	- 80.000	13	127.691	905.337	69.641	145
80.000	- 100.000	10	229.366	889.065	88.906	76
100.000	- 150.000	11	265.616	1.337.292	121.572	134
	> 150.000	8	120.127	2.177.763	272.220	86
Σύνολα		128	1.328.118	7.161.462	55.948	1.144

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Πίνακας 14
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ : Έσοδα (Προϋπολογιζόμενα - Πραγματικά)

ΕΣΟΔΑ 1992 Κατηγορία Εσόδων	[ποσά σε χιλ. Δρχ.]	
	Προϋπολογιζόμενα	Πραγματικά
- Κ.Α.Π.	203.540	97.813
- Εισφορές ΟΤΑ	940.257	325.591
- Ανταποδοτικά τέλη	143.075	56.015
- Επιχορηγήσεις (εκτός ΝΠΔΕ και ΕΟΚ)	383.109	127.941
- Δάνεια	514.047	132.213
- Νομ. Πρόγ. Δημ. Επενδύσεων	571.192	273.710
- Προγράμματα ΕΟΚ	3.785.226	1.974.329
Σύνολα	6.540.446	2.987.612

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Πίνακας 15
Οικονομικά Στοιχεία: Πραγματοποιηθέντα Έσοδα
(1989-1992)

ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ (ποσά σε χιλ. Δρχ.)		
	Κ.Α.Π.	ΔΑΝΕΙΑ	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ
1989	125.940	5.000	149.890
1990	80.588	35.000	373.322
1991	62.274	52.538	496.690
1992	97.813	132.213	127.941
Σύνολο	366.615	224.751	1.147.843

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Τα κυριότερα οικονομικά προβλήματα χρηματοδοτήσεων που σημάδεψαν την λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων αφορούν σε:

1. Μείωση του ποσού χρηματοδότησης τους από τους Κ.Α.Π. λόγω της αύξησης του αριθμού των συσταθέντων Συνδέσμων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να δημιουργηθούν προβλήματα κάλυψης των λειτουργικών τους δαπανών.

Έτσι ενώ το 1989 κατανεμήθηκε στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους που είχαν συσταθεί μέχρι τις 31/12/1989, το ποσό των 500.000.000 δρχ., με κριτήρια που αφορούσαν τον πληθυσμό, τις ανάγκες στέγασης, εξοπλισμού, στελέχωσης και το επίπεδο δραστηριοποίησης τους, τα επόμενα χρόνια και μέχρι τις αρχές του 1992 δόθηκαν, με πληθυσμιακά κριτήρια, στους λειτουργούντες Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, συνολικά 453.340.000 δρχ. από τους Κ.Α.Π¹⁵.

2. Μη εφαρμογή της διάταξης του Π.Δ.323/89, η οποία προέβλεπε στην κατάρτιση του Π.Δ.Ε., ειδικό πρόγραμμα για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους.
3. Μη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων τους από τη Σ.Α.Τ.Α, όπως προέβλεπε ο Ν.1828/89.

¹⁵ ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

4. Παραβίαση της προτεραιότητας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων για δανειοδότηση από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.
 5. Ανυπαρξία συνεχούς και έγκυρης πληροφόρησης για τα προγράμματα της Ε.Κ., στα οποία οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι θα μπορούσαν να είχαν εξασφαλίσει χρηματοδοτήσεις για την υλοποίηση των έργων τους.
-

Το Ε.Α.Π.Τ.Α. που αφορούσε κατά κύριο λόγο τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους και τους Νέους Δήμους παρουσίασε καθυστερήσεις. Παρουσιάστηκαν Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι οι οποίοι αδυνατούσαν να συνεχίσουν την υλοποίηση έργων ενταγμένων στο Ε.Α.Π.Τ.Α., λόγω έλλειψης των απαραίτητων πόρων για την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής.

Τομείς Δραστηριοποίησης Α.Σ

Σε συνάρτηση με τα προαναφερθέντα οικονομικά προβλήματα και τα στοιχεία που παρατίθενται στους επόμενους πίνακες 16, 17 προκύπτει με σαφήνεια ότι η δραστηριότητα των Αναπτυξιακών Συνδέσμων πολύ απέχει από το να καλύπτει το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ανάπτυξη της γεωγραφικής ενότητας.

Παρά το γεγονός ότι υπήρξαν Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι με αξιόλογο έργο και ευρύτερα προγράμματα η γενική εικόνα είναι πως τα κύρια πεδία δραστηριότητας παραμένουν τα μικρά αποσπασματικά έργα οδοποιίας, ύδρευσης - αποχέτευσης, διαχείρισης απορριμμάτων ή συντήρησης έργων υποδομής μικρού κόστους και συγκεκριμένα κάτω των 5.000.000 δρχ.

Πίνακας 16
Φύση Δραστηριοτήτων Αναπτυξιακών Συνδέσμων¹⁶

α/α	Κατηγορία Προσωπικού	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Πρόγραμμα κατάρτισης	57	13,1%	401.038
2	Διαχείριση απορριμμάτων	62	14,2%	1.628.294
3	Βιολογικοί καθαρισμοί	6	1,3%	422.000
4	Υδρευση - Αποχέτευση	33	7,5%	1.754.218
5	Οδοποιία	91	20,9%	991.229
6	Κτίρια υποδομών	68	15,6%	860.040
7	Καλλιέργειες	9	2%	60.401
8	Μελέτες	59	13,5%	203.870
9	Αξιοποίηση εκτάσεων	11	2,5%	186.325
10	Αναπτυξιακά προγράμματα	19	4,3%	232.080
11	Έργα προστασίας περιβάλλοντος	10	2,2%	92.350

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Πίνακας 17
Στατιστικά Στοιχεία Δραστηριοτήτων Αναπτυξιακών Συνδέσμων

Κόστος Δραστηριότητας	Πλήθος Α.Σ.	Συνολικός Πληθυσμός	Συν. Κόστος Δραστ./τας	Μέσος όρος Κόστους	Πλήθος ΟΤΑ
< 5.000	64	490.432	53.322	833	515
5.000 - 10.000	11	224.501	72.745	6.613	69
10.000 - 20.000	19	204.828	243.584	12.820	218
20.000 - 50.000	25	186.889	729.119	29.164	241
50.000 - 100.000	5	190.025	364.000	72.800	57
> 200.000	4	31.443	1.889.392	472.348	44
Σύνολα	128	1.328.118	3.352.162	26.188	1.144

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

¹⁶ Στην κατηγορία «Αναπτυξιακά Προγράμματα» περιλαμβάνει το κόστος εκπόνησης μελετών για συγκεκριμένα έργα καθώς και το κόστος υλοποίησής τους.

Σε διάφορους άλλους τομείς παρουσιάζεται μια έντονη διαφοροποίηση στη δραστηριότητα τους. Γενικότερα, απουσιάζουν δραστηριότητες που αφορούν τον κρίσιμο τομέα της κοινωνικής - πολιτιστικής πολιτικής.

Πολύ λίγοι προχώρησαν στο στάδιο εκπόνησης μελέτων και ανάλυσης των προβλημάτων και δυνατοτήτων των περιοχών τους, με σκοπό τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος. Συνήθως οι περισσότεροι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι ακολούθησαν τους δοκιμασμένους τρόπους συνεργασίας και το παραδοσιακό μοντέλο προγραμματισμού και εκτέλεσης έργων υποδομής χωρίς κάποιο συγκεκριμένο αναπτυξιακό πλαίσιο και ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης¹⁷.

Για συνολικότερη εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης των Αναπτυξιακών Συνδέσμων παραθέτουμε τους πίνακες 18 και 19 που αφορούν ομαδοποιημένα τα προβλήματα λειτουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων και τις προτάσεις βελτίωσης για τη λειτουργία τους.

¹⁷ ΕΕΤΑΑ, "Έννοιες και μορφές διαδημοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 1987

ΠΙΝΑΚΑΣ 18
Προβλήματα λειτουργίας Αναπτυξιακών Συνδέσμων

α/α	Είδος Προβλήματος Λειτουργίας	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Έλλειψη Επιστημονικού προσωπικού	60	46,8%	60
2	Απομακρυσμένοι ΟΤΑ στη γ.ε.	4	3,1%	4
3	Έλλειψη Διοικητικού προσωπικού	58	45,3%	58
4	Υψηλό ποσοστό εισφορών ΟΤΑ	4	3,1%	4
5	Έλλειψη επιχορήγησης από ΚΑΠ	47	36,7%	47
6	Έλλειψη υποδομής στους ΟΤΑ	2	1,5%	2
7	Έλλειψη χρηματοδότησης για έργα	40	31,2%	40
8	Εξαιρ. έργων ΕΑΠΤΑ - Προβλ. Πληρωμ.	2	1,5%	2
9	Τοπικιστικά προβλήματα	3	2,3%	3
10	Έλλειψη πληροφ. για προγράμματα ΕΟΚ	2	1,5%	2
11	Στεγαστικό πρόβλημα	3	2,3%	3
12	Έλλειψη εξοπλισμού Α.Σ.	8	6,2%	8
13	Μη απόδοση εισφορών ΟΤΑ στον Α.Σ.	5	3,9%	5
14	Ασφυκτικό νομοθετικό πλαίσιο	5	3,9%	5
15	Έλλειψη κονδυλίων από ΣΑΤΑ	1	0,7%	1
16	Αρνητ. αντιμετ. από φορείς / υπηρεσίες	6	4,6%	6
17	Έλλειψη συνεννόησης μελών Δ.Σ.	1	0,7%	1
18	Μικρό % εισφορών των μελών	1	0,7%	1
19	Έλλειψη εσωτ. καν/σμού λειτουργίας	4	3,1%	4

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

ΠΙΝΑΚΑΣ 19
Προτάσεις Βελτίωσης Λειτουργίας

α/α	Είδος πρότασης βελτ. λειτουργίας	Πλήθος περιπτώσεων	Ποσοστό (%)	Ποσότητα
1	Άρση απαγόρευσης προσλήψεων	52	40,6%	52
2	Α.Σ. : Κύπαρα προγραμματισμού	11	8,5%	11
3	Αύξηση χρηματοδότησης των Α.Σ.	21	16,4%	21
4	Υποχρεωτική κράτηση εισφορών	11	8,5%	11
5	Προτεραιότητα χρηματοδότησης Α.Σ.	11	8,5%	11
6	Αύξηση χρηματοδότησης από ΚΑΠ	26	20,3%	26
7	Χρηματοδότηση Α.Σ. από ΣΑΤΑ	8	6,2%	8
8	Αύξηση ποσοστού εισφορών ΟΤΑ	1	0,7%	1
9	Συνεργασία με ΤΕΔΚ, άλλους Α.Σ.	5	3,9%	5
10	Ενημέρωση για προγράμματα ΕΟΚ	4	3,1%	4
11	Ενημέρωση για ανάγκη διακοινοτικής συνερ.	9	7%	9
12	Βελτίωση νομοθετικού πλαισίου Α.Σ	13	10,1%	13
13	Μηχανοργάνωση γραφείων των Α.Σ.	5	3,9%	5
14	Λύση του προβλήματος στέγασης	1	0,7%	1
15	Επιμόρφωση προσωπικού Α.Σ.	5	3,9%	5
16	Το 25% της ΣΑΤΑ απευθείας στον Α.Σ.	2	1,5%	2
17	Διοικητική Οργάνωση του Α.Σ.	5	3,9%	5
18	Δωρεάν επιχορηγήσεις για έργα	4	3,1%	4
19	Ένταξη έργων Α.Σ. στα Νομ. Προγράμματα	7	5,4%	7
20	Δημιουργία τεχνικής υπηρεσίας	1	0,7%	1
21	Προμήθεια μηχανολογ./τεχνικού εξοπλισμού	4	3,1%	4
22	Μείωση % εισφορών ΟΤΑ	1	0,7%	1

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Η λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων δεν κατόρθωσε να λύσει τα βασικά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να προωθήσει τη

συνεργασία των κατοίκων μεταξύ τους ώστε να προετοιμαστεί το έδαφος για την συνένωση τους σε ισχυρούς και βιώσιμους δήμους.

Εξάλλου λίγα χρόνια αργότερα, το 1994, ο θεσμός των Ανανπτυξιακών Συνδέσμων καταργείται και την θέση του παίρνει ένας νέος θεσμός διαδημοτικής συνεργασίας.

3.2.3 Επισημάνσεις

Η θεσμοθέτηση της συνεργασίας των ΟΤΑ με την μορφή των Αναπτυξιακών Συνδέσμων δεν ανέτρεψε τα ισχύοντα για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.

Όποιες δυνατότητες και περιορισμοί υπήρχαν για τους Δήμους και Κοινότητες ως προς το πλήθος και είδος των αρμοδιοτήτων, τις σχέσεις με την κεντρική διοίκηση, τους οικονομικούς πόρους κλπ. ίσχυσαν και για τους Συνδέσμους.

Η διάκριση αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, που αποτελεί βασικό πρόβλημα για το σύνολο των ΟΤΑ, είναι ιδιαίτερα αρνητικός παράγοντας για την λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων. Η παρατήρηση αυτή προκύπτει από τη φύση των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι μικροαστικές περιοχές και τη διάρθρωση των προβλημάτων σε μια γεωγραφική ενότητα αποτελούμενη από ασυνεχείς οικισμούς.

Μια ανάγνωση του καταλόγου των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων κάνει εμφανή την ταύτιση του συνόλου σχεδόν αυτών των αρμοδιοτήτων με τους σκοπούς δημιουργίας ενός Αναπτυξιακού συνδέσμου.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες αναφέρονται σε έργα και η υπηρεσίες που προάγουν τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών, αποτελούν τις βασικότερες λειτουργίες ενός οργανισμού για την γενικότερη ανάπτυξη της περιοχής και μπορούν να ασκηθούν από λίγους μόνο οργανισμούς και αυτό γιατί από τη φύση τους απαιτούν εύρωστους οικονομικά οργανισμούς.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι αφού οι περισσότεροι οργανισμοί ασκούν τις αποκλειστικές αρμοδιότητες, μόνο αυτές είναι δυνατό να εκχωρηθούν στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, με αποτέλεσμα να περιορίζονται και οι αρμοδιότητες του Αναπτυξιακού Συνδέσμου μόνο σε έργα υποδομής και σε ελάχιστες περιπτώσεις σε αναπτυξιακά έργα.

Το θεσμικό πλαίσιο θα έπρεπε εκτός των άμεσων οικονομικών κινήτρων να περιλαμβάνει και μια σειρά κίνητρα με την μορφή εμφανών

πλεονεκτημάτων που απορρέουν από τη συνεργασία και τη συνένωση των ΟΤΑ.

Αναφερόμαστε σε ρυθμίσεις που θα στήριζαν την αυτοδύναμη λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων με περιορισμό την εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση, και θα εξασφάλιζαν δυνατότητες μελέτης και παρέμβασης στον χώρο ευθύνης τους, και θα έθεταν τα δικά τους προγράμματα σε απόλυτη προτεραιότητα για χρηματοδότηση και εφαρμογή έναντι των ΟΤΑ που δεν έχουν προχωρήσει σε οποιαδήποτε μορφή συνεργασίας ή σε διαδικασία συνένωσης.

Επιπλέον, θα ήταν σκόπιμη η διεύρυνση της δραστηριοποίηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ιδιαίτερα προς τους τομείς που έχουν ισχυρή επίδραση στην ποιότητα ζωής και την οικονομική ευημερία των κατοίκων της ενότητας. Αυτό είναι αναγκαίο για να είναι και για τους πολίτες ευδιάκριτα τα θετικά της συνεργασίας, ώστε οι επιλογές των αιρετών προς την κατεύθυνση αυτή να έχουν την ευρύτερη δυνατή υποστήριξη.

Ο ορισμός του Διοικητικού Συμβουλίου του Αναπτυξιακού Συνδέσμου, με πληθυσμιακά κριτήρια, δημιουργεί άνιση εκπροσώπηση των μελών - ΟΤΑ στα όργανα διοίκησής του, ευνοώντας τους μεγαλύτερους πληθυσμιακά οργανισμούς, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αντικίνητρο για τις μικρές κοινότητες να συμμετέχουν στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους.

Ακόμη η παράλληλη ισχύ των νόμων 1416/84 και ΔΝΖ/1912, έχει ως αποτέλεσμα την παράλληλη λειτουργία Απλών και Αναπτυξιακών Συνδέσμων, οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις έχουν κοινούς σκοπούς και κοινά μέλη κατά ένα μεγάλο μέρος. Το πρόβλημα που δημιουργείται από αυτό έχει σχέση τόσο με την λειτουργία των Απλών ή Αναπτυξιακών Συνδέσμων αλλά και με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κοινών μελών τους.

Εκτός από τις αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου, οφείλουμε να επισημάνουμε και δύο άλλες παραμέτρους, οι οποίες αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την ποιότητα και αποτελεσματικότητα της δράσης ενός Αναπτυξιακού Συνδέσμου. Οι παράμετροι αυτές αναφέρονται σε:

α. αν τελικά οι σκοποί σύστασης Αναπτυξιακού Συνδέσμου αφορούν «διευρυμένες» τοπικές ανάγκες, δηλαδή αν πέρα από την ικανοποίηση των επιμέρους μικρών και άμεσων βασικών αναγκών κάθε Κοινότητας - μέλους, επιχειρούσαν να συνθέσουν τις ευρύτερες ανάγκες και να βελτιώσουν τις γενικότερες συνθήκες που καθορίζουν το μέλλον της γεωγραφικής ενότητας και

β. αν υπήρξε σε ένα συνολικότερο σχέδιο (π.χ. Τ.Α.Π.) που να βασίστηκε στη διάγνωση προβλημάτων και δυνατοτήτων, που θα προσδιόριζε το επιθυμητό «profil» της γεωγραφικής ενότητας, ταξινόμησε τις ειδικότερες ενέργειες στο χώρο, προδιέγραψε τις οικονομικές, τεχνικές κλπ. προϋποθέσεις υλοποίησής τους.

Η στέρηση των νέων αυτών θεσμών από βασικούς πόρους και ακόμη περισσότερο από τα ειδικά μέτρα προτεραιότητας και υποστήριξης των προσπάθειών τους, οδηγούν στην αποθάρρυνση των προσπαθειών που καταβάλλουν και σε ορισμένες περιπτώσεις ανατροφοδοτούν τάσεις αντίθετες προς την συνεργασία των ΟΤΑ.

Σε ότι αφορά τον προσδιορισμό των γεωγραφικών ενότητων που ήταν αναγκαία προϋπόθεση για τη σύσταση Αναπτυξιακών Συνδέσμων θα πρέπει να αναφερθούμε σε κάποια στοιχεία τα οποία αποτελούν εξίσου σημαντικές παρατηρήσεις.

Την ίδια ακριβώς περίοδο που το Υπουργείο Εσωτερικών προχώρησε σε αυτή τη νομοθετική παρέμβαση πραγματοποιείτο ένας γενικότερος σχεδιασμός της χώρας με αφορμή την κατάρτιση 5ετούς προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης (1983-1987).

Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού το Υπουργείο Χωροταξίας Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων προχώρησε στην εκπόνηση μιας μελέτης σε όλους τους νομούς της χώρας για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό των γεωγραφικών - οικιστικών ενότητων, των γνωστών «Ανοιχτών Πόλεων».

Σκοπός ήταν, οι ενότητες αυτές, να αποτελέσουν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρξει μια στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση με τα καθημερινά δεδομένα,

πράγμα που συνδυάζονταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων¹⁸.

Παρά την ύπαρξη λοιπόν αυτής της μελέτης, δεν υπήρξε συνεργασία των δύο αρμόδιων φορέων κυβερνητικής πολιτικής (ΥΠΕΣ, ΥΠΕΧΩΔΕ) και δεν έγινε τελικά εναρμόνιση των ορίων των ενοτήτων των ανοικτών πόλεων με τις γεωγραφικές ενότητες που συγκροτήθηκαν σε κάθε νομό με βάση το Ν.1416/84.

¹⁸ ΥΧΟΠ., Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης-Συνοπτικό σχέδιο δομικών παρεμβάσεων, Αθήνα 1984.

Πίνακας 20
Γεωγραφικές Ενότητες Ν.1416/84 και Ανοικτών Πόλεων

α/α	Νομοί	Αριθμός γ.ε.	Αστικού τύπου	Ανοικτές πόλεις	Σύνολο
1	Αιτωλ/νίας	22	2	23	25
2	Αργολίδας	9	2	8	10
3	Αρκαδίας	13	1	11	12
4	Άρτας	17	1	7	8
5	Αττικής	16	0	0	--
6	Αχαΐας	16	2	17	19
7	Βοιωτίας	14	2	11	13
8	Γρεβενών	5	0	7	7
9	Δράμας	5	1	8	9
10	Δωδεκανήσου	5	3	15	18
11	Έβρου	7	2	14	16
12	Εύβοιας	14	1	19	20
13	Ευρυτανίας	13	0	5	5
14	Ζακύνθου	8	0	5	5
15	Ηλείας	14	2	12	14
16	Ημαθίας	15	3	4	7
17	Ηρακλείου	12	1	15	16
18	Θεσπρωτίας	10	0	7	7
19	Θεσσαλονίκης	18	0	0	0
20	Ιωαννίνων	20	1	15	16
21	Καβάλας	7	1	13	14
22	Καρδίτσας	15	1	12	13
23	Καστοριάς	15	1	4	5
24	Κέρκυρας	11	1	7	8
25	Κεφαλληνίας	6	0	7	7
26	Κιλκίς	0	1	11	12
27	Κοζάνης	12	2	13	15
28	Κορινθίας	12	1	10	11
29	Κυκλάδων	21	1	15	16
30	Λακωνίας	13	1	11	12
31	Λάρισας	19	2	18	20
32	Λασιθίου	0	0	10	10
33	Λέσβου	14	1	14	15
34	Λευκάδας	4	0	4	4
35	Μαγνησίας	8	1	10	11
36	Μεσσηνίας	22	1	15	16
37	Ξάνθης	6	1	6	7
38	Πέλλας	18	3	8	11
39	Πιερίας	5	1	8	9
40	Πρέβεζας	6	1	5	6
41	Ρεθύμνης	12	1	8	9
42	Ροδόπης	8	1	8	9
43	Σάμου	0	0	4	4
44	Σερρών	15	1	16	17
45	Τρικάλων	18	1	13	14
46	Φθιώτιδας	14	1	12	13
47	Φλώρινας	8	1	5	6
48	Φωκίδας	11	0	6	6
49	Χαλκιδικής	8	0	12	12
50	Χανίων	15	1	11	12
51	Χίου	5	1	3	4
Σύνολο		573			

Και μόνο το γεγονός αυτό δείχνει πόσο λίγο είχε κατανοηθεί το περιεχόμενο της μελέτης από τους υπεύθυνους για τη χάραξη της πολιτικής αναδιάρθρωσης των ΟΤΑ στην περίοδο εκείνη.

3.3. Συμβούλια Περιοχής του Ν.2218/94

3.3.1 Το περιεχόμενο του Νόμου

Οι πολιτικές της εθελοντικής συνεργασίας (Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι) που εφαρμόστηκαν την δεκαετία του '80 για την αντιμετώπιση του μείζονος προβλήματος της ύπαρξης μη βιώσιμων ΟΤΑ δεν απέδωσαν, όπως είδαμε στη προηγούμενη ενότητα, τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Συνεπώς και στην επόμενη δεκαετία του '90 η ανάγκη για αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος της χώρας μας και αντιμετώπισης του κατακερματισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένει το ίδιο έντονη.

Η κυβερνητική μεταβολή του '93, κατανοώντας αυτή την αναγκαιότητα, εισάγει μια νέα πολιτική για την αναδιάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ , με το Ν. 2218/1994.

Ο νέος Νόμος σηματοδοτεί νέες θεσμικές αλλαγές και εξελίξεις για την εδαφική οργάνωση της Αυτοδιοίκησης τόσο σε επίπεδο νομού, όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Ενδυναμώνει κάνοντας ουσιαστικά αυτόνομο και λειτουργικό το πρωτοβάθμιο τοπικό και μοναδικό έως εκείνη τη στιγμή αυτοδιοικητικό επίπεδο και υιοθετεί την αυτοδιοίκηση στο δευτεροβάθμιο νομαρχιακό επίπεδο.

Σε ότι αφορά το τοπικό επίπεδο, που είναι αντικείμενο της παρούσας μελέτης, επιχειρείται, η εισαγωγή ενός νέου σχήματος εδαφικής αναδιοργάνωσης.

Στόχος αυτής, είναι να επιτευχθεί η λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για να μπορεί να ασκεί τις αρμοδιότητες της και να προσφέρει καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη.

Η πολιτεία δημιουργεί τα Σ.Π. στοχεύοντας:

α. στη δημιουργία 500 λειτουργικών μονάδων πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης οι οποίες μέσω της διακοινοτικής συνεργασίας, θα είναι

σε θέση να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης,

β. στην ανακυτάρωση των Ο.Τ.Α., όπου μέσα από τη διακοινοτική συνεργασία των Συμβουλίων Περιοχής θα αποκτήσουν συνείδηση της δυναμικής των συνενώσεων και σταδιακά θα την υλοποιήσουν και

γ. στη δημιουργία οικιστικών ενοτήτων, που με την ορθολογική λειτουργία τους θα εξασφαλίσουν την ίδια ποιότητα ζωής και υπηρεσιών σε όλους τους κατοίκους της χώρας¹⁹.

Τα Συμβούλια Περιοχής αποτελούν συνδέσμους Ο.Τ.Α.πολλαπλών σκοπών. Διαδέχονται τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, διευρύνοντας τις αρμοδιότητες τους και εξασφαλίζοντας τους όρους λειτουργίας τους, ώστε να αναδειχθούν σε βασικές μονάδες του πρωτοβάθμιου επιπέδου αυτοδιοίκησης.

Καλύπτουν βασικά την υπαίθρο χώρα και τις αστικές συγκεντρώσεις μικρού μεγέθους. Στις μεσαίου μεγέθους αστικές συγκεντρώσεις, το Συμβούλιο Περιοχής εδαφικά ταυτίζεται με τον Ο.Τ.Α. Βέβαια μέσα στο σχήμα των Συμβουλίων Περιοχής οι Ο.Τ.Α. διατηρούν την αυτονομία τους ως Ν.Π.Δ.Δ.

Τα Σ.Π συνιστώνται σε εδαφικές περιοχές που περιλαμβάνουν Ο.Τ.Α. με κοινά γεωμορφολογικά - οικονομικά - πολιτιστικά - λειτουργικά χαρακτηριστικά.

Σκοπεύουν στο σχεδιασμό και προγραμματισμό ανάπτυξης της περιοχής τους, στην εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, στην παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α. μελών τους και των κατοίκων της περιοχής τους.

Βασικές αρμοδιότητές τους για την υλοποίηση των σκοπών²⁰ αυτών είναι:

¹⁹ Λίτσος Η., «Ζητήματα υποστήριξης του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής», 1995, σελ.43-46

²⁰ ΚουσιούρηΔ., «Συμβούλια Περιοχής», ΠΟΕ-ΟΤΑ, Αθήνα 1996

- η υλοποίηση του δημοκρατικού προγραμματισμού μέσω ετήσιων και μεσοχρόνιων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων
- η συμμετοχή τους με προτάσεις στα μεσοχρόνια αναπτυξιακά Νομαρχιακά Προγράμματα.
- η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας στα όρια της περιοχής τους, η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου.
- η προστασία του περιβάλλοντος
- η διαχείριση των φυσικών πόρων της περιοχής τους.
- η εκτέλεση και λειτουργία διακοινοτικών και διαδημοτικών έργων τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού
- η παροχή οργανωτικής- διοικητικής υποστήριξης στους ΟΤΑ της περιοχής τους.

Πρέπει βέβαια να αναφέρουμε ωστόσο, ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν ασκούνται σε εδαφικές περιφέρειες ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από 5000 κατοίκους που σε ειδικές περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα σε νησιωτικές περιοχές, περιορίζονται στους 2000 κατοίκους.

Για τη δημιουργία των Συμβουλίων περιοχής καθορίζονται για άλλη μια φορά ανθρωπογεωγραφικές ενότητες, με τη σημαντική διαφορά ότι, η συνεργασία των Ο.Τ.Α. που εντάσσονται σε αυτές είναι αναγκαστική.

Η χώρα, εκτός του νομού Αττικής, χωρίζεται σε 436 Εδαφικές Περιφέρειες στις οποίες συστήνονται τα Συμβούλια Περιοχής. Παραμένουν 18 αυτόνομες εδαφικές περιφέρειες όπου τα όριά τους ταυτίζονται με τα όρια Δήμων και επομένως δεν υπάρχει η ανάγκη σύστασης Συμβουλίου Περιοχής.

Με βάση τον πληθυσμό τους, τα Σ.Π. κατανέμονται ως εξής:

- 1) 70 Σ.Π. από 436 (ποσοστό 16,1%) έχουν πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους.

- 2) 174 Σ.Π. (ποσοστό 40,2%) έχουν πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους.
- 3) 152 Σ.Π. (ποσοστό 34,5%) έχουν πληθυσμό από 5.000 και 10.000 κατοίκους.
- 4) 40 Σ.Π. (ποσοστό 9,2%) έχουν πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους (Πίνακας 23).

Σύμφωνα με το Νόμο αλλά και για την ολοκλήρωση της διοικητικής μεταρρύθμισης πέρα από τον καθορισμό των εδαφικών περιοχών προσδιορίστηκαν και οι έδρες των Συμβουλίων Περιοχής. Τα κριτήρια επιλογής της έδρας αφορούσαν:

- την υποδομή που διαθέτει ο ΟΤΑ ώστε να μπορέσει να δημιουργηθεί αποτελεσματικός οργανισμός Συμβουλίων Περιοχής.
- την θέση του στο οδικό δίκτυο, όσον αφορά τις μεταξύ των ΟΤΑ-μελών διασυνδέσεις αλλά και την κύρια σύνδεση με μεγαλύτερα κέντρα.
- τις μέχρι σήμερα έδρες των Αναπτυξιακών Συνδέσμων.
- την αποφυγή μεγαλύτερων συγκεντρώσεων.

Τέλος, δύο ακόμη σημεία πρέπει να επισημάνουμε. Πρώτον, ότι οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι που βρίσκονται μέσα στα όρια Συμβουλίου Περιοχής καταργούνται αυτοδικαίως τρεις (3) μήνες μετά την έναρξη λειτουργίας του Συμβουλίου Περιοχής το οποίο καθίσταται καθολικός διάδοχος του Αναπτυξιακού Συνδέσμου. Το δεύτερο είναι ότι δεν επιτρέπεται πλέον από τις 1-1-95 η σύσταση Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

3.3.2 Προβλήματα Λειτουργίας των Συμβουλίων Περιοχής

Η πολιτεία λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία από τη λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, θα έπρεπε να είχε σχεδιάσει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης του νέου θεσμού. Η πολιτική της όμως ως προς τη διακοινοτική συνεργασία των Ο.Τ.Α. δεν διαφοροποιήθηκε.

Η εκ νέου οριοθέτηση των εδαφικών περιφερειών των Συμβουλίων Περιοχής δημιούργησε αρκετά προβλήματα στη συνεργασία αλλά και στην εκτέλεση των έργων των Ο.Τ.Α.

Ο συνδυασμός του χωροταξικού σχεδιασμού των «Ανοικτών Πόλεων» και η εμπειρία από τη λειτουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων θα έπρεπε να αποτελέσει βασικό εργαλείο για την νέα οριοθέτηση των εδαφικών περιφερειών τους. Η οριοθέτηση όμως του Υ.Χ.Ο.Π. και του ΥΠ.ΕΣ. στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στα πληθυσμιακά κριτήρια για να υλοποιηθεί ο στόχος των 5.000 κατοίκων.

Η χρηματοδότηση της εκπόνησης ενός ολοκληρωμένου αναπτυξιακού προγράμματος θα έπρεπε να αποτελέσει προτεραιότητα των Συμβουλίων Περιοχής.

Το Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα δεν θα περιοριζόταν μόνο στην καταγραφή των αναγκών και στη χάραξη των αξόνων ανάπτυξης, αλλά θα προσδιόριζε τα έργα και τις παρεμβάσεις διοικητικής και αναπτυξιακής σημασίας και θα προδιέγραφε τις πηγές χρηματοδότησης και τις αναγκαίες ενέργειες για την αξιοποίησή τους.

Θα σχεδίαζε το πρόγραμμα δράσης, το οποίο θα περιελάμβανε όλα τα έργα ή τους τομείς υπεριοπικής σημασίας. Τις τεχνικές και κοινωνικές υποδομές, των οποίων η κατασκευή, η λειτουργία και η συντήρηση προϋποθέτουν πληθυσμιακό ή γεωγραφικό μέγεθος μεγαλύτερο των μικρών Ο.Τ.Α. Τις Υπηρεσίες που δεν είναι δυνατόν να ασκηθούν αποτελεσματικά από μικρούς Ο.Τ.Α. Τα διατοπικά ζητήματα, που δεν περιορίζονται από διοικητικά όρια, όπως η προστασία του

περιβάλλοντος, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός. Τις πρωτοβουλίες που προωθούν τους οικονομικούς και κοινωνικούς δεσμούς μεταξύ των κατοίκων και δημιουργούν κοινή βάση συμφερόντων.

Η οργάνωση και η στελέχωση των Συμβουλίων Περιοχής ακολούθησε την τύχη των Αναπτυξιακών Συνδέσμων. Παρά τη δημιουργία των Ο.Ε.Υ. τους, δεν μπόρεσαν να αποκτήσουν εξειδικευμένο προσωπικό και λειτούργησαν με την υπερωριακή απασχόληση ενός γραμματέα. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα και ο τρόπος λειτουργίας και η οργάνωσή τους να τηρηθεί σε παραδοσιακά πρότυπα.

Δεν χρησιμοποιήθηκε η τεχνολογία η οποία θα έλυνε πολλά προβλήματα επικοινωνίας μεταξύ των Ο.Τ.Α. αλλά και άλλων φορέων. Η δημιουργία πληροφοριακών δικτύων, θα έδινε την δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφόρηση και επικοινωνία με τράπεζες δεδομένων στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, τον έλεγχο των θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την παρακολούθηση των έργων και τέλος τη μηχανογραφική εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α.

Τα κίνητρα που αναμένονταν για την υποστήριξη ενός τέτοιου θεσμού δεν λειτούργησαν. Οι οικονομικοί πόροι που προβλέπονται από τους Κ.Α.Π. και τη Σ.Α.Τ.Α. δεν ήταν αρκετά για να καλύψουν τις λειτουργικές δαπάνες των Συμβουλίων Περιοχής και την ίδια συμμετοχή σε έργα που τα ίδια υλοποιούν.

Η προτεραιότητα ένταξης έργων των Συμβουλίων Περιοχής στα Νομαρχιακά Προγράμματα με εξαίρεση το Ε.Α.Π.Τ.Α., δεν ισχύει με αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες των Συμβουλίων Περιοχής.

Η δραστηριότητα τους περιορίστηκε σε μικρά έργα που αφορούσαν την κάθε κοινότητα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ορθολογική αξιοποίηση των πόρων και να μην επιλυθούν βασικά προβλήματα της περιοχής.

Συνοψίζοντας, όσον αφορά τα προβλήματα της λειτουργίας των Συμβουλίων Περιοχής θεωρούμε ότι οι αντιφάσεις του θεσμικού

πλαίσιου, η έλλειψη συστηματικής υποστήριξης του και τα αντικίνητρα που λειτουργούν μέσω των πελατειακών σχέσεων μαρτυρούν την έλλειψη πολιτικής βούλησης από την μεριά της πολιτείας για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αν σ' αυτό προστεθούν οι ισχυρές τοπικιστικές αντιλήψεις και η έλλειψη διάθεσης συνεργασίας των αιρετών θεωρούμε ότι έχουμε αναφέρει τις βασικές αιτίες που δεν υλοποιήθηκε και αυτή η μορφή διακοινοτικής συνεργασίας των Συμβουλίων Περιοχής.

3.3.3 Επισημάνσεις

Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Περιοχής βάση όλων αυτών δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί θετική, στο βαθμό που προωθεί την ολοκλήρωση της ανάπτυξης σε μια κλίμακα ανώτερη από εκείνη των σημερινών ΟΤΑ.

Το σημείο στο οποίο γεννιέται η απορία για τη δημιουργία ενός νέου εδαφικού και διοικητικού σχήματος της ίδιας γεωγραφικής κλίμακας όταν υπάρχει ήδη κάτι παρόμοιο νομικά κατοχυρωμένο, όπως αυτό των Αναπτυξιακών Συνδέσμων των οποίων οι γεωγραφικές ενότητες προσδιορίστηκαν με τα ίδια κριτήρια.

Η οριοθέτηση των εδαφικών περιοχών από την κοινή επιτροπή ΥΠ.ΕΣ./Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στο πληθυσμιακό κριτήριο, προκειμένου να υλοποιηθεί ο στόχος του ελάχιστου πληθυσμού των 5.000 κατοίκων με αποτέλεσμα την δημιουργία εύλογων αντιδράσεων στις περιπτώσεις έλλειψης ομοιογένειας.

Δεν υπήρξε από πλευράς κεντρικής διοίκησης κατά την διαδικασία οριοθέτησης των εδαφικών περιοχών, μελέτη - πλαίσιο από την οποία θα προέκυπτε τυπολογία των εδαφικών περιοχών, π.χ. σε ορεινές περιοχές, τουριστικές, πεδινές, αγροτικές, παραμεθόριες

Επιπλέον, το σύστημα διοίκησης των 436 Συμβουλίων Περιοχής δεν διασφάλισε την ισοδυναμία συμμετοχής των ΟΤΑ-μελών, δικαίωμα που πρέπει να κατοχυρώνεται σε θεσμούς συνεργασίας, ούτε πάντως και η δίχρονη λειτουργία τους ανέδειξε τη συμβολή τους στην διακοινοτική αναπτυξιακή προσπάθεια. Έργο παράγουν τελικά εκείνα μόνο που αντικατέστησαν δραστήριους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους.

Το ενδιαφέρον των αιρετών επικεντρώθηκε περισσότερο στην ανασύνταξη των τοπικιστικών αντιθέσεων, στους ανταγωνισμούς σχετικά με την έδρα και την αλόγιστη πολλές φορές σπατάλη για λειτουργικά έξοδα.

Προφανές είναι το πρόβλημα που υπήρξε στη σύλληψη του νέου σχήματος, που σχετίζεται με τη χωροταξική δομή και οργάνωση της α/βάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Έτσι οδεύοντας στην 2^η δεκαετία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών το πρόβλημα της πολυδιάσπασης και των μη βιώσιμων ΟΤΑ παραμένει άλυτο.

Τα Συμβούλια Περιοχής θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια ελπιδοφόρα προοπτική για την ενδυνάμωση της «εκ των κάτω» ανάπτυξης. Για την επιτυχία όμως συγκρότησή τους και αποδοτική λειτουργία τους έπρεπε:

- να είχε ενισχυθεί η διάθεση συνεργασίας και συλλογικής αντιμετώπισης των προβλημάτων των μικρών ΟΤΑ σε συνδυασμό με το σεβασμό των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και αναγκών ώστε να έχει καταστεί εφικτός και ο περιορισμός των τοπικιστικών αντιλήψεων.
- να υπήρχε συστηματική υποστήριξη της λειτουργίας του νέου θεσμού για την αντιμετώπιση των κρίσιμων οργανωτικών, οικονομικών και θεσμικών προβλημάτων.
- να είχαν συνειδητοποιήσει οι ΟΤΑ-μέλη των Συμβουλίων Περιοχής τις πραγματικές αναπτυξιακές δυνατότητές τους, ώστε να είχαν εκχωρηθεί στα Σ.Π αρμοδιότητες διακοινοτικού χαρακτήρα.

Η εμπειρία από τις προσπάθειες υλοποίησης των πολιτικών της εθελοντικής συνεργασίας με τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους απέδειξε ότι η επιτυχής λειτουργία των θεσμών συνεργασίας σχετίζεται άμεσα από τη συνεχή στήριξή τους τόσο από την Κεντρική Διοίκηση, όσο και από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η λειτουργία τους είναι απαραίτητο να αποδεικνύει στην πράξη ότι η ανακυττάρωση της α/βάθμιας Αυτοδιοίκησης έχει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα και οφέλη για τους κατοίκους αλλά και την περιοχή γενικά στην οποία υλοποιείται.

Πίνακας 94.6
Κατανομή πληθυσμού Συμβουλίων Περιοχής

Νομός	Πληθυσμός	Σ.Π.	Ο.Τ.Α	0-5000	5001-10000	10001-20000	20000 & άνω
Αθηνών	2.578.609						
Αιτωλοακαρνανίας	228.180	17	225	3	4	8	2
Ανατολικής Αττικής	295.295						
Αργολίδα	97.636	8	69	0	6	2	1
Αρκαδίας	105.309	12	232	5	5	1	1
Άρτας	78.719	6	84	0	2	3	1
Αχαΐας	300.078	12	248	0	6	4	3
Βοιωτίας	134.108	10	76	2	2	3	3
Γρεβενών	36.797	5	70	3	1	1	0
Δράμας	96.554	5	66	0	2	2	1
Δυτικής Αττικής	125.177						
Δωδεκανήσου	163.476	8	63	1	3	2	2
Έβρου	143.752	5	81	0	0	1	4
Ευβοίας	208.408	13	163	1	3	8	1
Ευρυτανίας	24.307	6	84	5	1	0	0
Ζακύνθου	32.557	3	47	1	0	2	0
Ηλείας	179.429	12	214	0	5	5	2
Ημαθίας	139.934	8	62	0	1	5	2
Ηρακλείου	264.906	12	166	0	2	10	0
Θεσπρωτίας	44.188	6	102	2	3	1	0
Θεσσαλονίκης	946.864	14	126	0	3	10	1
Ιωαννίνων	158.193	16	310	6	8	1	1
Καβάλας	135.937	7	79	1	2	1	3
Καρδίτσας	126.854	9	144	1	2	5	1
Καστοριάς	52.685	4	60	0	2	1	1
Κερκύρας	107.592	8	98	1	4	2	1
Κεφαλληνίας	32.474	6	78	4	1	1	0
Κιλκίς	81.710	10	76	0	8	2	0
Κοζάνης	150.386	11	158	1	6	2	2
Κορινθίας	141.823	11	122	1	5	4	1
Κυκλάδων	94.005	7	96	1	3	2	1
Λακωνίας	95.696	11	161	2	6	3	0
Λαρίσης	270.612	11	165	0	2	5	4
Λασιθίου	71.272	6	89	1	2	2	1
Λέσβου	105.082	12	99	1	10	0	1
Λευκάδος	21.111	3	40	2	0	1	0
Μαγνησίας	198.434	9	78	1	4	3	1
Μεσσηνίας	166.964	15	279	1	11	2	1
Εάνθης	91.063	6	37	1	2	2	1
Πειραιώς	524.358						
Πέλλης	138.761	9	92	0	2	4	3
Περίας	116.763	6	55	0	2	2	2
Πρεβέζης	58.628	5	69	1	0	3	1
Ρεθύμνης	70.095	7	129	2	3	1	1
Ροδόπης	103.190	7	48	0	4	1	2
Σάμου	41.965	4	45	0	2	2	0
Σερρών	192.828	11	148	0	1	9	1
Τρικάλων	138.946	10	146	2	3	4	1
Φθιώτιδας	171.274	11	180	0	2	8	1
Φλωρίνης	53.147	6	89	1	3	2	0
Φωκίδος	44.183	8	91	4	4	0	0
Χαλκιδικής	92.117	7	76	0	1	6	0
Χανίων	133.774	12	172	3	7	2	1
Χίου	52.184	4	37	2	1	0	1

Πηγή: Λίτσος Η., «Ζητήματα υποστήριξης του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής», περ. Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, 1985.

3.4. Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»

Η πολιτεία μετά τις ανεκπλήρωτες νομοθετικές προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος επανήλθε με το πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»²¹. Το πρόγραμμα αυτό αφορά την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σκοπός του η αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α. με την αναγκαστική συνένωση όλων των κοινοτήτων και των μικρών δήμων, που δεν είναι σε θέση τον εικοστό πρώτο αιώνα να πληρούν τα κριτήρια της λειτουργικότητας και της βιωσιμότητας και να διαδραματίσουν τον αναπτυξιακό τους ρόλο.

Οι βασικοί στόχοι σύμφωνα με το πρόγραμμα είναι²²:

1. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος, γιατί η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στοχεύει στην παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών καθώς και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών.
2. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος.
3. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας.
4. Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων που μόνο ευρύτερες - από τις υφιστάμενες - διοικητικές μονάδες είναι σε θέση να ασκήσουν.
5. Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί την δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειάς της.

²¹ Αθανασόπουλος Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Β', 2000, σελ 54.

²² ΥΠ.ΕΣ., Πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», Αθήνα, 1997.

6. Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την «αναγέννηση των χωριών» και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Όσον αφορά το profile των νέων δήμων στόχος της Κυβέρνησης όπως αναφέρεται στο πρόγραμμα είναι: οι νέοι Ο.Τ.Α. να καταστούν ικανοί να εξασφαλίσουν:

- Την πρόσβαση με ίσες δυνατότητες στους έλληνες πολίτες σε υπηρεσίες ισοδύναμης ποιότητας σε όποιο σημείο της χώρας αν κατοικούν.
- Τη δημιουργία ισχυρών διοικητικών μονάδων, ικανών να ασκήσουν σημαντικές αρμοδιότητες, ιδιαίτερα στους τομείς τοπικής ανάπτυξης και ποιότητας ζωής.
- Την ορθολογική κατανομή πόρων για λειτουργικές ανάγκες και την αναπτυξιακή αξιοποίηση των τοπικών δημόσιων επενδύσεων.
- Την ανακατανομή των πόρων για την τοπική ανάπτυξη και την ορθολογική αξιοποίησή τους, με τον περιορισμό της σπατάλης σε μικρά και αναπτυξιακά έργα.
- Την ουσιαστικοποίηση της τοπικής δημοκρατίας που θα δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν ενεργά στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.
- Την δημιουργία Ο.Τ.Α. ικανών να υποβάλλουν με αξιώσεις και στη συνέχεια να υλοποιούν προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η τυπολογία

Επιχειρείται η διαίρεση των Ο.Τ.Α. με καθαρά λειτουργικό χαρακτήρα.

Οι δήμοι διαιρούνται σε:

- α) Δήμος - Ενότητα χωριών, πρόκειται για ενότητα αγροτικών οικισμών.
- β) Δήμος - Ημιαστικός, η ενότητα ενός ημιαστικού οικισμού (2.500-5.000) με τις όμορες κοινότητες που βρίσκονται σε άμεση επιρροή του.
- γ) Αστικός Δήμος, η ένωση του σύγχρονου αστικού δήμου με τις όμορες κοινότητες δορυφόροι.

- δ) Δήμος - Νησί, η ένωση όλων των Ο.Τ.Α. του νησιού σε ένα δήμο.
- ε) Δήμος - Πολεοδομικό Συγκρότημα, πρόκειται για μητροπολιτικές περιοχές στις οποίες θα πρέπει να αναπτυχθούν θεσμοί συνεργασίας για τη διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών.
- στ) Δήμοι - Μητροπολιτικές περιοχές, οι δήμοι Αττικής και Θεσσαλονίκης, των οποίων ο ρόλος και η χωρική ανασυγκρότηση πρέπει να επαναπροσδιορισθούν στο πλαίσιο του συστήματος της μητροπολιτικής διοίκησης.
- ζ) Κοινότητες, διατηρούνται ως κοινότητες οι χειμάζουσες.

Ο χωροταξικός Σχεδιασμός

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων Ο.Τ.Α. δεν ξεκίνησε από την αρχή αλλά στηρίχθηκε σε προηγούμενες ρυθμίσεις και κύρια στις γεωγραφικές περιοχές των Συμβουλίων Περιοχής και των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν.1622/86. Ο αριθμός των νέων γεωγραφικών ενοτήτων δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τις αντίστοιχες του Ν.1622/86 και δεν θα ήταν μικρότερος από εκείνες των Συμβουλίων Περιοχής. Καθορίζονται επίσης συμπληρωματικές προδιαγραφές και κριτήρια²³ των νέων γεωγραφικών ενοτήτων και των εδρών²⁴ τους, έτσι

²³ «Τα κριτήρια καθορισμού των νέων γεωγραφικών ενοτήτων είναι:

- πληθυσμιακά,
- γεωγραφικά - γεωμορφολογικά,
- αναπτυξιακά και
- συγκοινωνιακά στοιχεία.

Χρησιμοποιήθηκαν ακόμη και παράγοντες που έκριναν τη βιωσιμότητα, τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του Νέου Δήμου που αφορούσαν:

1. τις πληθυσμιακές μεταβολές της γεωγραφικής ενότητας,
2. τα οικονομικά στοιχεία (έσοδα - έξοδα) και τις έκτακτες επιχορηγήσεις,
3. τα σχολεία και τον αριθμό των μαθητών,
4. τις υπάρχουσες υπηρεσίες,
5. τα περιουσιακά στοιχεία,
6. το προσωπικό των Ο.Τ.Α. και
7. η διακοινοτική οδοποιία (επικοινωνία μεταξύ των κοινοτήτων και της έδρας του Νέου Δήμου)..

²⁴ Όσον αφορά τον καθορισμό της έδρας, τα κριτήρια που ορήστικαν είναι:

1. Ο πληθυσμός.
2. Οι υπηρεσίες.
3. Η κοινωνική και διοικητική υποδομή.
4. Τα σχολεία.

ώστε να διευκολυνθούν οι τυχόν αλλαγές που μέχρι σήμερα εμποδίζουν τη λειτουργία των Συμβουλίων Περιφέρειας ή των Νέων δήμων.

Για τη διαδικασία αυτή το ΥΠ.ΕΣ. όρισε επιτροπή σε κάθε νομό, η οποία ανέλαβε την διατύπωση της πρότασης για τον χωροταξικό σχεδιασμό των Νέων Δήμων. Στην επιτροπή αυτή εκτός από υπηρεσιακούς παράγοντες και τους συμβούλους ανάπτυξης συμμετείχαν και τοπικοί άρχοντες (μέλη της Διοικούσας Επιτροπής των Τ.Ε.Δ.Κ.) . Οι επιτροπές είχαν ήδη στείλει τις προτάσεις τους στις περιφέρειες και το ΥΠ.ΕΣ. το οποίο θα ανακοινώσει και θα δημοσιεύσει το νέο χάρτη των δήμων.

Τα προβλήματα μετά τη συνένωση

Τα στοιχεία που συνθέτουν σήμερα την υφιστάμενη κατάσταση λίγα χρόνια μετά την εφαρμογή του προγράμματος και τη συνένωση των Δήμων και Κοινοτήτων σε νέους μεγαλύτερους ΟΤΑ είναι:

- Αδυναμία κυρίως από τους μικρούς και μεσαίους δήμους σύστασης υπηρεσιών, όπως τεχνική, οικονομική, κοινωνική, υπηρεσία περιβάλλοντος, Δημοτική Αστυνομία, υπηρεσία Υγείας κ.λ.π
- Χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στους δημότες
- Ελλιπής στελέχωση
- Υψηλό κόστος λειτουργίας
- Έλλειψη συστημάτων προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγηση δημοτικού έργου.

Κάτω από την προσέγγιση αυτή θεωρείται ανάγκη να αναπτυχθεί η Διαδημοτική Συνεργασία.

5. Η ιστορία.

6. Η ακτινοβολία (πόλος έλξης).

7. Το είδος και ο αριθμός λειτουργιών και εξυπηρετήσεων.

8. Η δυνατότητα πρόσβασης από τις άλλες κοινότητες (διακοινοτική οδοποιία).

Συμπολιτείες

Μετά την επισήμανση αυτών των προβλημάτων, το ΥΠΕΣΔΔΑ σε συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ συγκρότησε Επιτροπή εργασίας η οποία προχώρησε στη σύνταξη Νομοσχεδίου σχετικά με τη σύσταση **Συνδέσμων Διαδημοτικής και Νησιωτικής Συνεργασίας** ως το επόμενο βήμα μετά την αναγκαστική συνένωση των ΟΤΑ.

Σύμφωνα με το προσχέδιο²⁵ Κύριος σκοπός των Συνδέσμων θα είναι η άσκηση αρμοδιοτήτων και η παροχή υπηρεσιών στους κατοίκους των μελών τους, ιδίως στους τομείς της τεχνικής υποστήριξης, της οικονομικής διαχείρισης και της δημοτικής αστυνομίας.

Κατά το νομοσχέδιο: «Δύο ή περισσότεροι Δήμοι ή Κοινότητες, με συνολικό πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, μπορούν ύστερα από απόφαση των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων τους, να συνιστούν ως ΝΠΔΔ, Σύνδεσμο Διαδημοτικής Συνεργασίας με σκοπό την συγκρότηση υπηρεσιών για την αποτελεσματική άσκηση αρμοδιοτήτων των μελών του, και την παροχή υπηρεσιών στους κατοίκους τους, ιδίως στους τομείς της τεχνικής υποστήριξης, της οικονομικής διαχείρισης και της δημοτικής αστυνόμευσης.

Ύστερα από ερώτημα Δήμου ή Κοινότητας ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, Η ΤΕΔΚ παρέχει τη γνώμη της για την ίδρυση Συνδέσμων διαδημοτικής Συνεργασίας στον οικείο νομό, λαμβάνοντας υπόψη τη χωροταξική κατανομή των ΟΤΑ, την μεταξύ τους ανθρωπογεωγραφική ενότητα και την αποτελεσματική παροχή και άσκηση των υπηρεσιών και των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τους Συνδέσμους.

Η χρονική διάρκεια του Συνδέσμου ορίζεται τουλάχιστον οκταετής, με δυνατότητα παράτασης για μια ή περισσότερες τετραετίες, ύστερα από απόφαση των 2/3 του συνόλου των μελών του Διοικητικού συμβουλίου.

Για την ονομασία του συνδέσμου χρησιμοποιείται ο όρος «Συμπολιτεία».

Με απόφαση του Γενικού γραμματέα της περιφέρειας μπορεί όμορος Δήμος ή κοινότητα να συμμετέχει υποχρεωτικά στη Συμπολιτεία.

Επίσης με απόφαση του Γενικού γραμματέα της περιφέρειας, μπορεί να ορίζεται ότι Δήμος ή Κοινότητα με πληθυσμό μικρότερο των 5000 κατοίκων που για λόγους γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων δεν μπορεί να μετάσχει σε Σύνδεσμο Διαδημοτικής Συνεργασίας, υποστηρίζεται υποχρεωτικά για την παροχή των υπηρεσιών ή άσκηση αρμοδιοτήτων από τον πλησιέστερο Σύνδεσμο ή Δήμο που έχει την δυνατότητα να παράσχει την αναγκαία υποστήριξη.....».

Για τις νησιωτικές περιοχές προωθούνται διαφορετικές ρυθμίσεις σχετικά με τη σύσταση Συνδέσμων Νησιωτικής Συνεργασίας, δεδομένου ότι λόγω των γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων των νησιωτικών περιοχών, αλλά και των οξυμένων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ των νησιών, επιβάλλεται να παρασχεθεί ευχέρεια απομάκρυνσης από την εκούσια σύσταση Συνδέσμων στις περιοχές αυτές, προκειμένου όσο το δυνατόν συντομότερα οι σχετικές αρμοδιότητες να αρχίσουν να ασκούνται με πληρότητα και αποτελεσματικό τρόπο.

Κεφάλαιο 4ο

«Η Διαδημοτική Συνεργασία στις χώρες της Ευρώπης».

Εισαγωγή

Η βιομηχανική ανάπτυξη άλλαξε τις οικονομικές κοινωνικές και τεχνολογικές δομές και συντέλεσε στην διεύρυνση και εξειδίκευση των λειτουργιών του κράτους. Η εξειδίκευση και η χρήση της νέας τεχνολογίας κατέστησαν απαρχαιωμένες τις δομές των Ο.Τ.Α., οι οποίοι καλούνται να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες και να επιλύσουν προβλήματα διαχείρισης του χώρου, προστασίας του περιβάλλοντος και άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Τα διοικητικά όριά τους δε συμπίπτουν με τις χωρικές ενότητες μέσα στις οποίες εξελίσσονται οι οικονομικές και κοινωνικές δομές.

Η ανάγκη λοιπόν, που ανέκυψε, ώστε οι χωρικές ενότητες να διαδραματίσουν ένα πρωταρχικό ρόλο στην ανάπτυξή τους, προκάλεσε μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με αφετηρία τις αρχές του 1960 όλα σχεδόν τα κράτη της Ε.Ε προσπάθησαν να διορθώσουν τον πολυτεμαχισμό των δήμων με μια σειρά μεταρρυθμίσεων.

Στόχος των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν να δημιουργηθούν δήμοι που να έχουν πληθυσμούς και οικονομικούς πόρους αρκετά σημαντικούς για να εξασφαλίσουν μια διοίκηση αποτελεσματική και ορθολογική η οποία να επιτρέπει την ικανοποίηση αυξημένης ζήτησης για παροχή υπηρεσιών δημόσιου χαρακτήρα και να ευνοεί την ανάπτυξη οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων σε αρμονία με την κοινωνία τους.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν σημειώθηκαν με τον ίδιο τρόπο σε όλα τα Ευρωπαϊκά Κράτη. Διαφοροποιήθηκαν ανάλογα με τα πολιτικά συστήματα των Κρατών, την ιστορία και τις παραδόσεις της κάθε χώρας. Διακρίνονται λοιπόν δύο τύποι μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Ο πρώτος τύπος συναντάται σε χώρες, όπου είχαν ήδη από τον 19^ο αιώνα θεσμικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο και χαμηλό βαθμό διοικητικού ελέγχου και εποπτείας από το Κεντρικό Κράτος. Στις χώρες αυτές συντελέστηκαν μεταπολεμικά ριζικές αναδιαρθρώσεις μέσω των συνενώσεων, που μείωσαν δραστικά τον αριθμό των Ο.Τ.Α.

Ο δεύτερος τύπος αφορά χώρες με παράδοση στα συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, με ισχυρό έλεγχο και εποπτεία του τοπικού κράτους και με έντονες πελατειακές σχέσεις. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αποκέντρωσης και αναβάθμισης των τοπικών θεσμών συναντούν αρκετές δυσκολίες και προσκρούουν σε παραδοσιακές δομές (τοπικισμός, πελατειακές σχέσεις). Η αναδιοργάνωση της Αυτοδιοίκησης επιχειρείται μέσω της διακοινοτικής συνεργασίας γιατί συνήθως προσπάθειες συνένωσης αποτυχαίνουν.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι χώρες Αγγλία, Ιρλανδία, Σουηδία, Δανία και Νορβηγία¹. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι χώρες Γαλλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία.

Τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων δεν ήταν ίδια σε όλα τα κράτη. Αλλού προχώρησαν σε σημαντικό περιορισμό των δήμων, όπως Βέλγιο, Γερμανία, Δανία, Σουηδία, αλλού τα αποτελέσματα ήταν ελάχιστα (Ισπανία, Γαλλία) και αλλού η κατάσταση παρέμεινε αμετάβλητη (Ιταλία). Τα περισσότερα κράτη επέλεξαν ένα μικτό σύστημα όπου η υποχρεωτική συγχώνευση εφαρμόστηκε ως τελευταίο μέσο.

¹ Στις χώρες αυτές η μεταρρύθμιση δεν είναι αποτέλεσμα της παράδοσης και της ιστορικής εξέλιξης των τοπικών τους θεσμών αλλά της ανάγκης για αποδοτικότητα του εθνικού συστήματος διοίκησης.

Μια σύντομη αναφορά² στις χώρες που ακολουθούν, είτε τον πρώτο, είτε το δεύτερο τύπο μεταρρυθμίσεων, θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο κάθε χώρα αντιμετωπίζει το φαινόμενο της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α. και να επισημαίνουμε τις διαφορές σε σχέση με τη χώρα μας.

² Γίνεται ενδεικτική αναφορά σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, όπου η κάθε μια εκπροσωπεί και ένα διαφορετικό σύστημα αυτοδιοίκησης.

4.1. Χώρες που έδωσαν έμφαση στη συνένωση των ΟΤΑ.

Στις χώρες αυτές τα κριτήρια για τη συνένωση των ΟΤΑ και την οριοθέτηση των νέων γεωγραφικών ενοτήτων ήταν ότι ο νέος δήμος που θα προκύψει από τη συνένωση των ΟΤΑ θα πρέπει να αποτελείται από μια κεντρική κοινότητα με επαρκή οικονομική ενδοχώρα και επαρκή πληθυσμό που να δικαιολογούν και στηρίζουν την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ Σουηδία).

Στους παράγοντες που επισημαίνονται για τα αποθαρρυντικά αποτελέσματα των εθελοντικών συνενώσεων ανήκουν ο ανταγωνισμός για την επιλογή της "έδρας" του νέου δήμου, οι διενέξεις μεταξύ γειτονικών δήμων, η στάση των πολιτικών κομμάτων κ.α

A. Δανία

Η σημερινή δομή της Δανικής Τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αποτέλεσμα μιας ευρύτατης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας η οποία είχε ξεκινήσει από το 1958 και ολοκληρώθηκε μετά από μια περίοδο μελέτης και διαπραγματεύσεων το 1970. Στο διάστημα αυτό δημιουργήθηκε μια ειδική επιτροπή, η οποία επί πέντε (5) έτη μελετούσε τα κριτήρια και τον διαχωρισμό των ενοτήτων για συγχώνευση, με στόχο τη δημιουργία μεγάλων και οικονομικά αυτόνομων Ο.Τ.Α., που θα μπορούσαν να φέρουν σε πέρας τις αρμοδιότητες που το κράτος τους μεταβίβασε, εξασφαλίζοντας τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή του πολίτη. Επιπλέον ανέλαβε να μελετήσει τις λειτουργίες που εκτελούσαν οι ΟΤΑ και τις δυνατότητες τους ώστε να επιτευχθεί ομοιογένεια στην πολιτική διαχείρισης και διοίκησης της Τ.Α.

Η Επιτροπή πρότεινε την συγχώνευση των μικρότερων ΟΤΑ σε μεγαλύτερες και ισχυρότερες μονάδες, οι οποίες θα μπορούσαν να

υλοποιήσουν τις αρμοδιότητες που τους μεταβιβάστηκαν από την Κεντρική Διοίκηση. Ο ελάχιστος πληθυσμός των Δήμων ορίστηκε σε 5000 έως 6000 κατοίκους. Οι αστικές περιοχές θα αποτελούσαν ένα δήμο, και μια συγκροτημένη μονάδα μαζί με τα προάστια.

~~Η επιτροπή επέδωσε την πρότασή της και επακολούθησαν~~ διαπραγματεύσεις με τις κοινότητες, οι οποίες διήρκησαν δύο χρόνια. Στα πλαίσια αυτών των διαπραγματεύσεων πολλές συγχωνεύσεις προχώρησαν εθελοντικά και το 1970 ψηφίστηκε ο Νόμος για τις αναγκαστικές συνενώσεις. Ο αριθμός των Ο.Τ.Α. μειώθηκε από 1.388 (το 1958) σε 275 (το 1978). Η μεταρρύθμιση δεν επηρέασε την Κοπενχάγη γιατί τα προβλήματα της ήταν τελείως διαφορετικά από εκείνα των άλλων Δήμων της Δανίας³.

Επισημαίνουμε ότι η μεταρρύθμιση, που συντελέστηκε στη δομή της Αυτοδιοίκησης, αποτελεί μέρος μιας συνολικότερης μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας. Την μεταρρύθμιση της συγχώνευσης ακολούθησε η αποκέντρωση Υπηρεσιών και η οικονομική μεταρρύθμιση.

Μάλιστα, η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση εμφανίζεται ιδιαίτερα ενισχυμένη απέναντι στην περιφέρεια, που έχει λιγότερες και πιο επιτελικές αρμοδιότητες και απέναντι στο κράτος.

Β. Σουηδία

Η Σουηδία αντιμετώπισε το φαινόμενο της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγάλο αριθμό Ο.Τ.Α. με μια σειρά μεταρρυθμίσεων που διακρίνονται σε τρεις περιόδους.

³ Βελώνιας Ευθ., «Συνένωση ΟΤΑ. Οι Εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα», 1994.

Η πρώτη προσπάθεια ξεκίνησε το 1952 και αφορούσε μόνο τους αγροτικούς δήμους.

Μέχρι το τέλος του 1951 ο αριθμός των αγροτικών Δήμων στη Σουηδία παρέμενε σταθερός σε 2500 περίπου ΟΤΑ. Στις αγροτικές περιοχές τα όρια των αγροτικών δήμων συνέπιπταν με τα όρια των εκκλησιαστικών ενοριών. Την κατηγορία αυτή των χαρακτήριζε μεγάλη ποικιλία και ανομοιογένεια από άποψη εκτάσεως, οικονομικής συγκρότησης, φορολογικών εσόδων. Σημαντικός αριθμός αυτών των δήμων είχε ελάχιστο πληθυσμό και δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί σε ευρύτερες αρμοδιότητες.

Ύστερα από πολλές προπαρασκευαστικές εργασίες εφαρμόστηκε η μεταρρύθμιση του 1952. Σύμφωνα με αυτή, «ο αριθμός των αγροτικών δήμων μειώθηκε σε 816 και ο συνολικός αριθμός των δήμων περιορίστηκε σε 1037. Οι αγροτικοί δήμοι που πριν από τη μεταρρύθμιση είχαν κατά μέσο όρο 1500 κατοίκους αριθμούσαν στο εξής περισσότερο από 4100. Κατά κανόνα συγχωνεύτηκαν από 2 μέχρι 5 αγροτικοί δήμοι σε ένα,. Υπήρξαν βέβαια και περιπτώσεις σε ορισμένες περιοχές που ο νέος δήμος περιλάμβανε μέχρι και 18 παλιούς αγροτικούς δήμους»⁴

Λίγα χρόνια αργότερα φάνηκε ότι η μεταρρύθμιση δεν ήταν αρκετά ριζική. Έχοντας ως δεδομένο τις αλλαγές που επέφερε η μετακίνηση του πληθυσμού στο εσωτερικό της χώρας με τη μείωση του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών, η επέκταση της βιομηχανοποίησης και της αστικοποίησης.

Οι δήμοι είχαν να λύσουν όλο και πιο δύσκολα προβλήματα λόγω των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων στον αγροτικό και αστικό χώρο.

⁴ Βελώνιας Ευθ., «Συνένωση ΟΤΑ. Οι Εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα», 1994, σελ.10

Δέκα χρόνια αργότερα, το 1962, επιχειρείται η δεύτερη προσπάθεια. Ειδική επιτροπή αναλαμβάνει να μελετήσει τον τρόπο της συγχώνευσης προσδιορίζοντας τα κριτήρια αυτής. Στοχεύει στο ότι κάθε δήμος πρέπει να αποτελεί ομοιογενή οικονομική ενότητα και αυτό θα εξασφαλιζόταν περιλαμβάνοντας στις νέες ενότητες κέντρα, που έχουν αναπτύξει βιομηχανικές και εμπορικές δραστηριότητες και εξυπηρετούσαν τις γύρω αστικές και αγροτικές περιοχές. Ο αριθμός των κατοίκων των νέων δήμων δεν θα έπρεπε να είναι μικρότερος από 8000 κατ. Πρόθεση ήταν η αναδιάταξη να είναι εκούσια.

Η εθελοντική συνένωση δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, αφού ο αριθμός των δήμων μειώθηκε μόνο στους 1.006 Ο.Τ.Α.

Το 1969 η Κυβέρνηση της Σουηδίας έθεσε το ζήτημα των αναγκαστικών συνενώσεων αφήνοντας μια πενταετία για την πραγματοποίησή τους. Οι περισσότεροι δήμοι συνενώθηκαν και μόνο 40 από αυτούς πρόβαλαν αντιρρήσεις. Το 1974 ολοκληρώθηκε η διαδικασία συνένωσης και ο αριθμός των δήμων έφθασε στους 286(το1993). Το 40% των δήμων έχει πάνω από 20.000 κατοίκους σε σύγκριση με το 1952 που το 85% των δήμων αριθμούσε από 2.000 έως 7.000 κατοίκους.⁵

Μετά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησαν από το 1946, οι Δήμοι της Σουηδίας διαθέτοντες περισσότερους οικονομικούς πόρους και καλλίτερα διοικητικά μέσα είναι σε θέση να εξασφαλίσουν ένα πιο επιτυχή σχεδιασμό της ανάπτυξης του χώρου τους. Έτσι στην πορεία οι επεμβάσεις του κράτους θεωρήθηκαν λιγότερο αναγκαίες και η κρατική εποπτεία στις δραστηριότητες των δήμων μειώθηκε σημαντικά.

«Η αναδιάρθρωση των δήμων είχε όμως επιπτώσεις στο βαθμό συμμετοχής των πολιτών στην τοπική διοίκηση. Οι επιπτώσεις αυτές από τη συγχώνευση και την ομαδοποίηση των δήμων, επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστούν με τη

⁵ Βελώνιας Ευθ., *Οι Εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα*, 1994, σελ.12

δημιουργία συνοικιακών συμβουλίων και με την υιοθέτηση τρόπων και μέσων υποκίνησης και διευκόλυνσης των πολιτών για ευεργότερη συμμετοχή τους στις τοπικές υποθέσεις, Τα μέτρα αυτά απέδωσαν ικανοποιητικά αποτελέσματα.»⁶

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι οι αλλαγές λοιπόν που επήλθαν στη Σουηδία όπως και στη Δανία συνοδεύτηκαν από συνολικότερες μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν το διοικητικό σύστημα της χώρας.

Γ. Αγγλία

Το σύστημα αυτοδιοίκησης⁷ στην Αγγλία έχει τις ρίζες του στις μικρές κοινότητες με βάση την ενορία του 18^{ου} αιώνα. Οι πρώτοι ΟΤΑ σχηματίστηκαν στις αρχές του 19^{ου} αιώνα. Στο τέλος του ίδιου αιώνα δημιουργήθηκαν οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ με αξιόλογες αρμοδιότητες και ακολούθησε μια 5ετία ανόδου του ρόλου της Τ.Α μέχρι το 1953.

Η σημερινή δομή της Τ.Α διαμορφώθηκε από μια σειρά νομοθετήματα της περιόδου 1972-74 καθώς και τροποποιήσεις του 1985-86 και τον Νόμο του 1988 που αφορούσε τα οικονομικά της Τ.Α.

Η ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεγάλη Βρετανία είναι στενά συνδεδεμένη με την εκβιομηχάνιση και τη συνακόλουθη μετακίνηση πληθυσμών προς τις αστικές περιοχές. Το σύστημά της διαφέρει σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα των άλλων χωρών της Δυτικής Ευρώπης.

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αφορούν στα εξής:

- Στους μεγάλους σε μέγεθος, έκταση και πληθυσμό ΟΤΑ

⁶ Βελώνιας Ευθ., *Οι Εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα*, 1994, σελ.13

⁷ Αθανασόπουλος Κ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Β, 2000, σελ 151-153.

- Στην έλλειψη διοικητικού συστήματος αποσυγκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών στην περιφέρεια
 - Στην άσκηση του κρατικού ελέγχου και εποπτείας στους ΟΤΑ, όχι από περιφερειακά όργανα αλλά απευθείας από τα Υπουργεία.
-

Μέχρι το 1973 η οργάνωση της Αυτοδιοίκησης στηριζόταν στο θεσμικό πλαίσιο του περασμένου αιώνα. Περιλαμβάνει 15 κομητείες⁸(Counties) που ήταν οι πιο μεγάλοι οργανισμοί Τ.Α, καλύπτοντας ευρείες γεωγραφικές περιφέρειες και 79 κομητειακούς δήμους(County boroughs) που τους αποτελούσαν οι πιο μεγάλες πόλεις της χώρας.

Οι λόγοι που επέβαλαν την μεταρρύθμιση αφορούσαν στα εξής:

α) από τους οργανισμούς της Τ.Α μόνο οι κομητειακοί δήμοι ασκούσαν όλες τις αρμοδιότητες.

β) το μέγεθος των ΟΤΑ δεν ήταν προσαρμοσμένο στις σύγχρονες συνθήκες

Το 1963 άρχισαν να εκπονούνται μελέτες πάνω στα προβλήματα της Τ.Α οι οποίες κατέληξαν σε μέτρα με την μεταρρύθμιση του 1974. Η μεταρρύθμιση αφορούσε στη δομή, την εδαφική διάρθρωση και τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ στην Αγγλία.

Έτσι, την χρονιά αυτή, ξεκίνησε η αναδιοργάνωση των Ο.Τ.Α. σε μεγάλες χωρικές ενότητες με τη διαδικασία των συνενώσεων, έγινε δηλαδή μια νέα χωροταξική διευθέτηση στην εδαφική περιφέρεια των Ο.Τ.Α. και κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων, στις κοινότητες και τα διαμερίσματα.

Στις Αστικές περιοχές συστάθηκαν 6 Μητροπολιτικές Κομητείες και 36 Μητροπολιτικά διαμερίσματα. Στις αγροτικές περιοχές συστάθηκαν 39

⁸ Στην περιφέρεια κάθε κομητείας λειτούργησαν τρεις διαφορετικοί ΟΤΑ μικρότερης σημασίας: α) οι όχι κομητειακοί, β) τα αστικά διαμερίσματα, γ) τα αγροτικά διαμερίσματα.

Κομητείες και 296 Διαμερίσματα. Διατηρήθηκαν τα ενοριακά συμβούλια και καταργήθηκαν όλοι οι άλλοι τύποι Ο.Τ.Α. Ο αριθμός τους Ο.Τ.Α. μειώνεται από 1210 σε 377.

Στη Μεγάλη Βρετανία υπάρχει σήμερα έντονη συζήτηση γύρω από την ~~αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης~~. Μερικοί υποστηρίζουν την κατάργηση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης και την επιστροφή σε συστήματα ενός μόνο βαθμού, αυτό σημαίνει ότι θα αναμένουμε ευρύτερες χωρικές ανακατατάξεις στο χώρο της Αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 22
«Η πορεία των ενοποιήσεων στην Ευρώπη»

Κράτος	Πληθυσμός σε εκατομμύρια	Έκταση σε Km ²	Αριθμός Δήμων		Μεταβολή των αριθμούντων σε %
			1950	1993	
Αυστρία	7,6	83,8	3.999	2.301	-42%
Βέλγιο	9,9	30,5	2.669	589	-78%
Γαλλία	55,9	541,1	38.814	38.763	-5%
Γερμανία	78,5	357	-	16.061	-
Δυτ. Γερμανία	61,3	248,5	24.272	8.077	-67%
Δανία	5,1	43,1	1.387	275	-80%
Ελβετία	6,8	41,3	3.097	3.021	-2,5%
Ελλάδα	10,2	132	5.994	5.921	-1,2%
Μ. Βρετανία	56,9	244,1	2.028	484	-78%
Αγγλία	-	-	1.210	377	-69%
Ιρλανδία	3,5	70,3	115	85	-28%
Ισπανία	39	504,8	9.214	8.082	-12%
Ιταλία	57,5	301,3	7.781	8.100	+4%
Λουξεμβούργο	0,4	2,6	127	188	-7%
Ολλανδία	14,7	41,8	1.015	847	-38%
Νορβηγία	4,3	324,2	744	439	-41%
Πορτογαλία	10,3	92,4	-	4.209	-
Σουηδία	8,6	412	2.500	288	-89%
Τουρκία	56,5	814,8	-	37.808	-

Πηγή: Βελώνιας Ευθ., « Συνένωση ΟΤΑ. Οι εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα» Αθήνα 1994.

Συμπεράσματα

Οι μεταρρυθμίσεις που περιγράψαμε παραπάνω, καθόρισαν ως τρόπο δημιουργίας ευρύτερων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, την κατάργηση ενός ή περισσότερων δήμων και τη συνένωση τους σε μια μονάδα.

Το σύστημα προβλέπει τρεις μεθόδους συνένωσης:

- Την εθελοντική, κατά την οποία η πρωτοβουλία συνένωσης ανήκει στους ΟΤΑ
- Την υποχρεωτική, κατά την οποία αυτή επιβάλλεται από την κρατική διοίκηση
- Την προτεινόμενη-υποδεικνυόμενη εκ μέρους της κρατικής διοίκησης με την παροχή διαφόρων κινήτρων για συνένωση.

Σε ορισμένα ωστόσο κράτη υιοθετήθηκε ένα μικτό σύστημα, κατά το οποίο προηγήθηκε ένα πρώτο στάδιο εθελοντικής συνένωσης με την παροχή κινήτρων και στη συνέχεια ακολούθησε το δεύτερο στάδιο της υποχρεωτικής συνένωσης(περίπτωση Σουηδίας).

Τέλος αυτό που προκύπτει ως γενική διαπίστωση είναι ότι η επιτυχία της συνένωσης αλλά και η διαδικασίας εφαρμογής της δεν εξαρτάται μόνο από τις συνθήκες, αλλά και από το πώς οι κυβερνήσεις, τα κόμματα και οι ΟΤΑ αντιλαμβάνονται τον ρόλο τους σε αυτή.⁹

⁹ Βελώνιας Ευθ., Συνένωση ΟΤΑ. Οι εξελίξεις στη Δυτ. Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα, 1994, σελ.8

4.2. Χώρες που έδωσαν έμφαση στη Διαδημοτική Συνεργασία.

Α. Γαλλία

Η δομή του διοικητικού συστήματος στη Γαλλία¹⁰ χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό κοινοτήτων σε σχέση με την έκταση και τον πληθυσμό της χώρας. Το μικρό μέγεθος των κοινοτήτων αποτελεί ένα από τα πιο βασικά προβλήματα της Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να παρατηρείται έλλειψη εναρμονισμού της χωριστής δράσης των κοινοτήτων και να δημιουργούνται πολλά προβλήματα στη ρύθμιση πολεοδομικών θεμάτων, στην υλοποίηση κοινωφελών έργων και στην αποτελεσματική διαχείριση των δημοτικών υπηρεσιών.

Η αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών της Τοπικής αυτοδιοίκησης επιδιώχθηκε με προσπάθειες προώθησης της διαδημοτικής συνεργασίας των Ο.Τ.Α. Τέτοιες προσπάθειες παρατηρούνται από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα αλλά συγκεκριμενοποιούνται και εκτελούνται κατά τη δεκαετία του '60. Οι μορφές αυτές είναι οι «Σύνδεσμοι», οι οποίοι εμφανίζονται στην αρχική τους μορφή το 1890, αλλά η δραστηριότητα τους συστηματοποιείται και προωθείται μετά το 1959.

«Το 1993 δημιουργήθηκαν 400 νέες διαδημοτικές δομές. Περίπου 350 «κοινότητες δήμων» και 400 disticts. Αυτές οι νέες δομές συγκεντρώνουν Πάνω από 5,5 εκατ. κατοίκους. Σε αντίθεση με το 1992 μετρήθηκαν 193 «κοινότητες δήμων» και 3 «κοινότητες πόλεων» και 270 disticts. Επιπλέον το 1994, 3900 περίπου δήμοι ενδιαφέρθηκαν για την προώθηση των διαδικασιών διακοινοτικής συνεργασίας»¹¹

¹⁰ Αθανασόπουλος Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Α, Δ' έκδοση, 1999 σελ.21-22.

¹¹ Περ. Επιθεώρηση Τοπ. Αυτ./σης, 1994

Οι σύνδεσμοι είναι νομικά πρόσωπα που συγκροτούνται με απόφαση του νομάρχη χωρίς να απαιτείται ομόφωνη γνώμη των εμπλεκομένων Ο.Τ.Α.

Διακρίνουμε τις εξής παρακάτω κατηγορίες Συνδέσμων:

1. **«Σύνδεσμοι ενός σκοπού (SIVU)»** με συγκεκριμένο αντικείμενο συνεργασίας.
2. **«Σύνδεσμοι πολλαπλού σκοπού (SIVOM)»** με πολλαπλά αντικείμενα συνεργασίας. Στην περίπτωση αυτή, οι Ο.Τ.Α. αποφασίζουν να μεταβιβάσουν τις αρμοδιότητές τους στο Σύνδεσμο εκτός από τις εξουσίες που διατηρεί ο δήμαρχος σε θέματα δημόσιας τάξης και αστικού κώδικα.

Οι Σύνδεσμοι της μορφής αυτής θεωρούνται ως η καλύτερη μορφή διακοινοτικής συνεργασίας. Έχει ήδη χρησιμοποιηθεί από τις μισές και πλέον κοινότητες, συγκεντρώνοντας και εκπροσωπώντας τα 3/5 του συνολικού πληθυσμού, περίπου 21 εκατ. κατοίκους.

Κυριότερος σκοπός και αντικείμενο αυτών των Συνδέσμων στη Γαλλία είναι η εκπόνηση Τ.Α.Π. και η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με το κράτος για τη χρηματοδότησή και την υλοποίησή του.

Τα SIVU είναι περίπου 13.000. Αντικείμενα της κοινής δράσης τους είναι κύρια έργα υποδομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ύδρευση, απορρίμματα, βιολογικός καθαρισμός). Τα SIVOM είναι περίπου 2.287, με συμμετοχή 22.000 περίπου δήμων¹². Αυτή η μορφή διακοινοτικής συνεργασίας αποδεικνύεται περισσότερο αποδεκτή και επιτυχής αν και ορισμένα στοιχεία δείχνουν ότι το 1/3 περίπου των SIVOM λειτουργούν στην πράξη ως SIVU, έχουν δηλαδή περιορισμένη συνεργασία.

¹² Στοιχεία του 1988.

3. **«Αστικές Ζώνες» ή «Σύνδεσμοι Μικρομεσαίων Πόλεων (districts)»**. Αποτελούν την πρώτη προσπάθεια ρύθμισης και σχεδιασμού της ανάπτυξης των αστικών κέντρων. Δημιουργούνται είτε από την Κεντρική Διοίκηση με διάταγμα, είτε κατόπιν αίτησης της πλειοψηφίας των εμπλεκόμενων δήμων.

Διαθέτουν όλες τις αρμοδιότητες των SIVU και SIVOM, που διακρίνονται σε αποκλειστικές και προαιρετικές και επιπλέον το σχεδιασμό των χρήσεων γης και τη διαχείριση του χώρου.

Υπάρχουν 165 Αστικές Ζώνες (districts) με 1.200 μέλη. Το παράδοξο είναι ότι ενώ σχεδιάστηκαν για επεκτεινόμενες αστικές περιοχές, στην πράξη εφαρμόστηκαν κυρίως σε αγροτικές περιοχές (districts cantonal).

4. **«Αστικές Κοινότητες» ή «Σύνδεσμοι Αστικών Συγκροτημάτων (communes urbaines)»**. Αυτή είναι η πιο προωθημένη μορφή συνδέσμων γιατί θεσπίζει μια πολύ-επίπεδη συνεργασία ενός αστικού κέντρου με τις μικρότερες όμορες κοινότητες στα πλαίσια ενός ενιαίου φορέα διοίκησης.

Οι αρμοδιότητές του είναι εκτεταμένες, περιλαμβάνουν το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τα έργα υποδομής και κάθε συντρέχουσα αρμοδιότητα σχετικά με πολιτιστική-αθλητική-κοινωνική-εκπαιδευτική-υγειονομική υποδομή. Συνολικά συγκροτήθηκαν 9 Αστικές κοινότητες επί συνόλου 119 αστικών κέντρων με περισσότερους από 50.000 κατοίκους, γεγονός που αποδεικνύει την περιορισμένη επιτυχία αυτού του θεσμού.

Στη Γαλλία συναντούμε ακόμη, τον *θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων* που συνάπτονται μεταξύ των συνδέσμων ΟΤΑ και της Κεντρικής διοίκησης. Οι προγραμματικές αυτές συμβάσεις προϋποθέτουν την σύναψη συμφωνίας μεταξύ διαφορετικών

συμβαλλόμενων φορέων για ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα, που αφορά μια περιφέρεια στην οποία έχει συσταθεί αναπτυξιακός σύνδεσμος.

Αξιίζει να σημειώσουμε ότι οι προσπάθειες που κατέβαλε η Γαλλία για την συμπτύκνωση και τον εξορθολογισμό του κατακερματισμένου αυτοδιοικητικού χάρτη της δεν περιορίστηκαν μόνο στη διακοινοτική συνεργασία αλλά επεκτάθηκαν και στη συνένωση των Ο.Τ.Α. Η διαδικασία αυτή των συνενώσεων πήρε οιονεί υποχρεωτικό χαρακτήρα, εφόσον άφηνε την ευχέρεια συγχώνευσης στα Δημοτικά Συμβούλια και τον Νομάρχη.

Η συνένωση βασίστηκε σε ένα ενιαίο σχέδιο για ολόκληρο το Νομό με παροχή οικονομικών και διοικητικών κινήτρων με την προϋπόθεση ύπαρξης ομοφωνίας των δημοτικών συμβουλίων και σύμφωνης γνώμης των Νομαρχιακών Συμβουλίων. Σε αντίθετη περίπτωση προκηρύσσονται τοπικά δημοψηφίσματα. Το εγχείρημα ωστόσο δεν επέτυχε. Την περίοδο 1971-77 πραγματοποιήθηκαν μόλις 838 συνενώσεις 2.045 δήμων επί 36.000 Ο.Τ.Α. Ο αριθμός των συνενούμενων Ο.Τ.Α. δεν ξεπερνά κατά μέσο όρο τους 2-3.

Είναι προφανές ότι οι διαχρονικά σφυρηλατημένες τοπικές ταυτότητες ανθίστανται με την συμπαράσταση της τοπικής εξουσίας, ενισχύονται από τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος με αποτέλεσμα να καθιστούν αδύνατες οποιεσδήποτε προσπάθειες υλοποίησης ενός προγράμματος συνένωσης. Οι ενδιαρμοί της πολιτείας για την προώθηση ενός τέτοιου προγράμματος είναι εμφανής και αποτυπώνονται σε σχετική εγκύκλιο του γαλλικού ΥΠ.ΕΣ. προς τους Νομάρχες «να μην υπερβαίνουν - κατά των συνενώσεων - τα όρια του απολύτως αναγκαίου».

B. Ιταλία

Στην Ιταλία είναι αναπτυγμένο σε μεγάλο βαθμό το αποκεντρωτικό σύστημα. Η χώρα διαιρείται σε Περιφέρειες - Νομούς και Κοινότητες. Τα διοικητικά συστήματα αυτά αποτελούν Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Κοινότητα είναι ο πιο μικρός από τους Ο.Τ.Α., έχει ωστόσο πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες και μεγάλη παράδοση.¹³

Η υπόστασή του θεσμού είναι βαθιά ριζωμένη στην ιστορία και την παράδοση της Ιταλίας. Αυτός είναι, ίσως, ένας από τους λόγους που η πολιτεία δεν επέλεξε το δρόμο των συνενώσεων για την επίλυση του προβλήματος του μεγάλου αριθμού των Ο.Τ.Α.

Ο συνολικός αριθμός των δήμων ανέρχεται σε 8.704. Οι δήμοι μεταξύ τους παρουσιάζουν διαφορετικά μεγέθη και ανόμοιο δυναμισμό, το 88% των δήμων έχει λιγότερους από 10.000 κατοίκους, ενώ συγκεντρώνει το 36% του συνολικού πληθυσμού. Οι 11 κύριες πόλεις συγκεντρώνουν περίπου το 20% του πληθυσμού, ενώ μόνο 45 δήμοι έχουν περισσότερους από 10.000 κατοίκους.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δήμοι μπορούν να σχηματίσουν συνδέσμους με σκοπό να συνεργαστούν και να πραγματοποιήσουν έργα κοινού ενδιαφέροντος.

Οι πιο σημαντικές μορφές διαδημοτικής συνεργασίας που απαντώνται στην Ιταλία είναι οι εξής:

- 1) **Consortia:** είναι σύνδεσμοι κοινοτήτων ή και σύνδεσμοι μεταξύ κοινοτήτων και νομαρχιών ή και άλλων δημόσιων φορέων, όπως επιμελητήρια όπου συστήνονται για μια ορισμένη χρονική περίοδο, συνήθως τεσσάρων(4) ετών. Διαθέσιμα στοιχεία σε επίπεδο χώρας, σχετικά με τον αριθμό των Consortia που έχουν συσταθεί στην

¹³ Αθανασόπουλος Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ.Α, Δ έκδοση, 1999, σελ34

Ιταλία, δεν υπάρχουν. Στοιχεία υπάρχουν μόνο σε ορισμένες περιφέρειες της χώρας και φανερώνουν τη λειτουργία 329 Consortia¹⁴.

- 2) Ο πιο γνωστός είναι ο **«Σύνδεσμος των ορεινών κοινοτήτων», (Comunita Montagni)**. Είναι θεσμός διακοινοτικής συνεργασίας στον οποίο συμμετέχουν υποχρεωτικά όλοι οι ορεινοί ΟΤΑ ανά περιφέρεια. Θεσμοθετήθηκε το 1971 και αναφέρεται στη συνεργασία των ορεινών ΟΤΑ για την προώθηση των κοινών στόχων τους. Διαχειρίζεται τα τοπικά τους θέματα και διαπραγματεύεται χρηματοδοτήσεις για την ανάπτυξη της περιοχής τους.

Αυτό που γίνεται φανερό είναι ότι, ο θεσμός αφορά στους καθυστερημένους από πλευράς ανάπτυξης ΟΤΑ και για αυτό το λόγο τους εντάσει στη διαδικασία του προγραμματισμού και των επενδύσεων ως τη μικρότερη εδαφική βαθμίδα προγραμματισμού.

- 3) Ο **θεσμός των ενώσεων (Associations)** έχει δύο μορφές: η πρώτη αφορά στη συνεργασία μεταξύ κοινοτήτων συμπεριλαμβανομένων και των Consortia και η δεύτερη συμπεριλαμβάνει περισσότερες της μιας κοινότητες και αφορά στην συνεργασία στον τομέα της υγείας και των υπηρεσιών πρόνοιας.

- 4) Άλλη μια μορφή διακοινοτικής συνεργασίας είναι οι **«Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι»** που αναπτύχθηκαν στις πεδινές περιοχές του Ιταλικού Τυρόλο για την εκπόνηση Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

- 5) Ωστόσο προβλέπεται η ίδρυση **διαδημοτικών εταιρών (Aziende)** με Έργο τους είναι η διαχείριση των λειτουργιών των Consortia. Κύριος τομέας λειτουργίας τους είναι η διακοινοτική συνεργασία για συγκοινωνίες, παροχής ενέργειας, πληροφορική κ.α.. Οι εταιρίες

¹⁴ ΕΕΤΑΑ, Διακοινοτική συνεργασία. Ευρωπαϊκή εμπειρία, 1987

αυτές έχουν διοικητική-οικονομική αυτονομία αλλά δεν έχουν νομική προσωπικότητα.

- 6) Τέλος υπάρχουν οι **Comprensori** αποτελούν και αυτοί κατά τρόπο ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Προωθήθηκαν κυρίως της δεκαετία του 1970. Η νομική υπόσταση, το μέγεθος, το θεσμικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητες τους διαφέρουν από περιφέρεια σε περιφέρεια.

Στην χώρα συναντάται επίσης, μια άλλη συμβατική μορφή συνεργασίας, οι **συμβάσεις συνεργασίας μεταξύ ΟΤΑ**, οι οποίες διαφέρουν από τις προγραμματικές συμβάσεις. Η συνεργασία αυτής της μορφής μπορεί να καλύπτει είτε την προμήθεια από κοινού υλικών και αγαθών, είτε τη δημιουργία κοινών υπηρεσιών στους δήμους ή τις κοινότητες. Επίσης παρέχει τη δυνατότητα σε έναν ΟΤΑ να χρησιμοποιεί υπηρεσίες που ανήκουν ή χρησιμοποιεί κάποιος άλλος ΟΤΑ.

Γ. Γερμανία

Στη Γερμανία η εδαφική μεταρρύθμιση ξεκίνησε από το 1911 και ολοκληρώθηκε το 1980. Από τη μεταρρύθμιση αυτή, δημιουργήθηκαν βασικές διοικητικές μονάδες, είτε με τη μορφή πρωτοβάθμιων δήμων, είτε με τη μορφή ομοσπονδίας δήμων. Ο τρόπος αντιμετώπισης των πολυάριθμων Ο.Τ.Α. επιτεύχθηκε και με τους δύο τρόπους, της συνένωσης και της διακοινοτικής συνεργασίας. Η ποικιλομορφία αυτή οφείλεται στην Ομοσπονδιοποίηση της χώρας. Η συγχώνευση δεν έγινε ομόφωνα αποδεκτή από όλες τις Γερμανικές Πολιτείες (Lander) και μερικές προτίμησαν τη διακοινοτική συνεργασία.

Η συνένωση, στις πολιτείες εκείνες που επέλεξαν αυτό το μέσο αντιμετώπισης του προβλήματος των πολυάριθμων κοινοτήτων έγινε με δύο διαφορετικούς τρόπους. Ο ένας αφορά τη μεταρρύθμιση των μικρών

αγροτικών κοινοτήτων και ο άλλος των μεγαλουπόλεων και των περικώρων τους. Στη μεν πρώτη περίπτωση, οι κοινότητες συγχωνεύθηκαν γύρω από ένα κέντρο το οποίο θα μπορούσε να παρέχει υπηρεσίες στους κατοίκους ευρύτερων περιοχών. Στη δε δεύτερη, δεν ακολουθήθηκε ένα μοντέλο συγχώνευσης λόγω της πολυμορφίας και διάρθρωσης των μεγαλουπόλεων. Το επικρατέστερο ήταν η ενσωμάτωση των κοινοτήτων και των περικώρων στην πόλη. Συγχωνεύθηκαν οι 24.136 πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. σε 8.409 και ο αριθμός των ελεύθερων Δήμων από 187 μειώθηκε σε 87¹⁵.

Οι προσπάθειες της συνένωσης δεν σημείωσαν ιδιαίτερη επιτυχία. Το πρόβλημα των μικρών κοινοτήτων δεν είχε βρει την λύση του σε κάποιες πολιτείες και εμφανίζεται ως εναλλακτική λύση η διακοινοτική συνεργασία, η οποία διακρίνεται σε:

1. **Ομοσπονδίες Δήμων και Κοινοτήτων:** Αποτελούν εναλλακτική λύση σε σχέση με τη συγχώνευση των κοινοτήτων και ενδιάμεσο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας. Έχουν τέσσερις διαφορετικές νομικές μορφές. Οι δύο τύποι συνδέσμων Verbandsgemeinden & Satmgemeinden αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ασκούν διοικητικές και εκτελεστικές εξουσίες για λογαριασμό τους κράτους και όσες θελήσουν να τους μεταβιβάσουν οι κοινότητες-μέλη. Τα Amter, η τρίτη μορφή, διαφέρουν μόνο στον τρόπο εκλογής των οργάνων τους σε σχέση με τις δύο προηγούμενες μορφές. Ο τέταρτος τύπος αφορά τα Verwaltungs- Gemeinschaft, τα οποία δεν αποτελούν βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρμοδιότητες τους σχετίζονται με τον σχεδιασμό και υλοποίηση τοπικών προγραμμάτων

¹⁵ ΕΕΤΑΑ, Διακοινοτική συνεργασία. Ευρωπαϊκή εμπειρία, 1987

2. **«Συνδέσμους Διοίκησης» ή «Συνδέσμους Μεσαίων Πόλεων».**

Στόχος τους είναι η αντιμετώπιση προβλημάτων που απαιτούν συντονισμένη διοίκηση και απασχολούν ευρύτερες περιοχές. Ο πιο γνωστός είναι του Ανόβερου.

3. **«Συνδέσμους Σχεδιασμού» ή «Αναπτυξιακούς Συνδέσμους».** Δεν

αποτελούν βαθμίδα Αυτοδιοίκησης, αλλά στόχος τους είναι ο συντονισμός του σχεδιασμού των ευρύτερων περιοχών. Ο πιο γνωστός είναι της Στουτγάρδης.

Συμπεράσματα

Η περιγραφή των μορφών συνεργασίας ή συνένωσης στις Ευρωπαϊκές χώρες μας οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

1. Στις χώρες όπου η Κοινότητα σχετίζεται με την παράδοση και την ιστορία της χώρας, αναπτύχθηκε η διακοινοτική συνεργασία και οι απόπειρες για συνένωση απέτυχαν.
2. Η συνύπαρξη και των δύο μορφών ως μέσο επίλυσης του προβλήματος συναντάται σε ελάχιστες χώρες.
3. Οι μορφές διακοινοτικής συνεργασίας που εμφανίζονται στις διάφορες χώρες έχουν πολλά κοινά σημεία και πολλές φορές διαφέρουν μόνο ως προς το όνομα, π.χ. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι. Διαφορές επίσης παρατηρούνται στις μητροπόλεις, όπου οι μορφές συνεργασίας καλούνται να επιλύσουν προβλήματα που έχουν σχέση με εκείνα των μεγάλων πόλεων.

Κεφάλαιο 5^ο

«Απολογισμός των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών Διαδημοτικής Συνεργασίας »

5.1. Συμπεράσματα

Παρά το σχετικά ευρύ θεσμικό πλαίσιο της διαδημοτικής/διακοινοτικής συνεργασίας δεν υπάρχουν τα ανάλογα αποτελέσματα. Στη συνεχή προσπάθεια για αναδιάρθρωση του τοπικού επιπέδου, διαπιστώνουμε ότι επιτείνεται ολοένα και περισσότερο η σύγχυση γύρω από τις διοικητικές και γεωγραφικές ενότητες οι οποίες αποτελούν και το ζητούμενο της αναδιάρθρωσης. Στην Ελλάδα τα πράγματα φαίνεται να γίνονται εσπευσμένα και με συνολικές παρεμβάσεις στο χώρο. Μέσα σε μια δεκαετία έχουν πραγματοποιηθεί, τρεις προσπάθειες καθορισμού των κατάλληλων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων, ώστε να μπορέσουν να λειτουργήσουν οι νέες κάθε φορά μορφές διαδημοτικής συνεργασίας.

Οι προσπάθειες υποδιαίρεσης όλων των νομών της χώρας σε γεωγραφικές ενότητες, που έχουν τα χαρακτηριστικά των περιφερειών προγραμματισμού, έγιναν χωρίς να έχουν προηγηθεί ειδικές χωροταξικές και ρυθμιστικές μελέτες για τον σκοπό αυτό.

Η δεκαετία του '80 συνδέθηκε με την ανάδειξη της αναγκαιότητας για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η πολιτεία υιοθέτησε δύο πολιτικές για την αντιμετώπιση του προβλήματος του κατακερματισμού των Κοινοτήτων: τη διακοινοτική συνεργασία και τις συνενώσεις. Οι πολιτικές αυτές ήταν κυρίως επικεντρωμένες στο νομοθετικό επίπεδο. Όσον αφορά τα αποτελέσματα τους,

μπορούμε να πούμε ότι, πέτυχαν μερικώς ή απέτυχαν στην περίπτωση των συνενώσεων γιατί δεν κατόρθωσαν να ανταποκριθούν στα ιστορικά κεκτημένα των τοπικών κοινωνιών από την υλοποίηση των παραπάνω πολιτικών.

Ας δούμε αναλυτικά τους λόγους για τους οποίους η υλοποίηση των παραπάνω πολιτικών αυτών δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

1. Οι αντιφάσεις του θεσμικού πλαισίου δημιουργούσαν συνεχώς συγχύσεις στους αιρετούς ως προς την επιλογή του ενός ή του άλλου νόμου, με αποτέλεσμα να μην οδηγηθούν στη δημιουργία βιώσιμων δήμων ή λειτουργικών Αναπτυξιακών Συνδέσμων.
2. Τα κίνητρα και ιδιαίτερα τα οικονομικά που προβλέπει το θεσμικό πλαίσιο δεν δελέασαν τους αιρετούς για να προβούν σε διακοινοτική συνεργασία, όταν παράλληλα με αυτά λειτουργούσε το σύστημα της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης των κοινοτήτων. Το πρόβλημα για τον πρόεδρο που ένοιωθε να απειλείται από την ελκυστικότητα των κινήτρων ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτο, αφού ο ίδιος μπορούσε να αντλήσει τους αναγκαίους πόρους για να εκτελέσει έργα από τις έκτακτες επιχορηγήσεις και τα άτοκα δάνεια που του εξασφάλιζε το πελατειακό σύστημα.
3. Οι θεσμικές πρωτοβουλίες για την ανασυγκρότηση ήταν κυρίως επικεντρωμένες στο νομοθετικό πεδίο. Η πολιτεία στην διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου δεν έλαβε υπόψη της την τοπική πολιτική και διοικητική παράδοση και άφησε την εφαρμογή του στις τοπικές αρχές οι οποίες είχαν τα οικονομικά κίνητρα αλλά έπρεπε στην καλύτερη περίπτωση να απεμπολήσουν τα άμεσα πολιτικά συμφέροντά τους και στη χειρότερη να διασφαλίσουν την πραγματική αξιοποίηση των

κινήτρων. Επεκράτησε λοιπόν η λογική των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στην πολιτεία και στο αιρετό σώμα, το οποίο ελάμβανε ως αντάλλαγμα της προθυμίας του περισσότερα χρήματα από άλλους απρόθυμους. Δεν υπάρχει λοιπόν μια συντονισμένη δράση της πολιτείας που να βασίζεται σε ένα σχέδιο ανάπτυξης ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4. Η μελέτη των προβλημάτων που παρουσιάζονται στους θεσμούς της διαδημοτικής συνεργασίας και των υφιστάμενων συνενώσεων έχουν αναδείξει το ζήτημα της ανισόρροπης ενδο-δημοτικής ανάπτυξης. Οι περισσότερες επενδύσεις φαίνεται να υλοποιούνται στην έδρα του του Συνδέσμου με αποτέλεσμα να υποβαθμίζονται οι μικροί οικισμοί που δεν έχουν εκπροσώπηση. Πολλές φορές η κατανομή των πόρων των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ή των Συμβουλίων Περιοχής ακολούθησε τα ποσοστά της εισφοράς της κάθε κοινότητας των Συνδέσμων ή των Συμβουλίων Περιοχής με αποτέλεσμα να μην πραγματοποιούνται έργα διακοινοτικής σημασίας.

5. Ο τρόπος σχεδιασμού και η απουσία ενός σχεδίου εφαρμογής για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποδεικνύει την έλλειψη πολιτικής βούλησης από τη μεριά της πολιτείας και την πρόθεση της να μην αναλάβει το πολιτικό κόστος μιας ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης.

Διαπιστώσεις, που αφορούν τη λειτουργία του ίδιου του θεσμού και τη στήριξη του από την πολιτεία, κρίνονται απαραίτητες για την επιτυχία οποιουδήποτε προγράμματος ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός των μορφών ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ψήφιση νόμων για την αντιμετώπιση του

προβλήματος της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνοδεύονταν και από το χωροταξικό προσδιορισμό των εδαφικών περιοχών που θα αποτελούσαν τους νέους δήμους ή τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους ή τα Συμβούλια Περιοχής.

Η συνεχής εναλλαγή της ένταξης μιας κοινότητας σε μια γεωγραφική ενότητα σύμφωνα με το Ν.1416/84 και σε μια άλλη σύμφωνα με το Ν.1622/86 και Ν.2218/94 δεν διευκόλυνε την ανασυγκρότηση.

Η έλλειψη συντονισμού των Υπουργείων σε αυτές τις προσπάθειες είναι εμφανής χαρακτηριστικό δε είναι ότι την ίδια περίοδο που το Υπουργείο Εσωτερικών προχωρεί τη νομοθετική παρέμβαση του Ν.1416/84, πραγματοποιείτο ένας γενικότερος σχεδιασμός της χώρας με αφορμή την κατάρτιση 5ετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης (1983-1987). Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων προχωρεί στην εκπόνηση μιας μελέτης σε όλους τους νομούς της χώρας για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό των γεωγραφικών - οικιστικών ενοτήτων, των γνωστών «Ανοικτών Πόλεων».

Σκοπός ήταν, οι ενότητες αυτές, να αποτελέσουν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρξει μια στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση με τα καθημερινά δεδομένα, πράγμα που συνδυάζονταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων. Παρά την ύπαρξη λοιπόν αυτής της μελέτης, δεν υπήρξε συνεργασία των δύο αρμόδιων φορέων κυβερνητικής πολιτικής (ΥΠ.ΕΣ., Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.) και δεν έγινε τελικά πλήρης εναρμόνιση των ορίων των ενοτήτων

των «Ανοικτών Πόλεων» με τις γεωγραφικές ενότητες που συγκροτήθηκαν σε κάθε νομό με βάση το Ν.1416/84.

Σαν στοιχεία που λειτούργησαν αρνητικά και συνηγορούν στο ότι τελικά δεν υπήρξε ενιαία και συνεπής κυβερνητική πολιτική στο θέμα αυτό επισημαίνουμε: πρώτον, ότι ο καθορισμός των Ανοικτών

Πόλεων» ως οικιστικών και χωροταξικών ενότητων είχε ήδη εγκριθεί από το Νομαρχιακό Συμβούλιο καθώς και η χωροταξική και οικιστική μελέτη είχε γίνει με συμμετοχικές διαδικασίες, δεύτερο, ότι οι οδηγίες του ΥΠ.ΕΣ. προς τα Νομαρχιακά Συμβούλια ήταν ότι, μπορούσε μεν να ληφθεί υπόψη η μελέτη του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., αλλά οι γεωγραφικές ενότητες των Αναπτυξιακών Συνδέσμων έπρεπε να είναι μεγαλύτερης κλίμακας από αυτές των «Ανοικτών Πόλεων», μια και οι τελευταίες θεωρήθηκαν ως μη αναπτυξιακού χαρακτήρα από το ΥΠ.ΕΣ.

Το παράδοξο στην περίπτωση αυτή είναι ότι τελικά, παρά τις κατευθύνσεις αυτές οι γεωγραφικές ενότητες του Ν.1416/84 έφθασαν τις 581 συνολικά, έναντι των 555 «Ανοικτών Πόλεων», δηλαδή πολύ περισσότερες από αυτές και άρα μικρότερου μεγέθους από αυτές (πίνακας 23).

Πίνακας 23

Γεωγραφικές Ενότητες Ν.1416/84 και Ανοικτών Πόλεων

α/α	Νομοί	Αριθμός γ.ε.	Αστικού τύπου	Ανοικτές πόλεις	Σύνολο
1	Αιτωλ/νίας	22	2	23	25
2	Αργολίδας	9	2	8	10
3	Αρκαδίας	13	1	11	12
4	Άρτας	17	1	7	8
5	Αττικής	16	0	0	--
6	Αχαΐας	16	2	17	19
7	Βοιωτίας	14	2	11	13
8	Γρεβενών	5	0	7	7
9	Δράμας	5	1	8	9
10	Δωδεκανήσου	5	3	15	18
11	Έβρου	7	2	14	16
12	Εύβοιας	14	1	19	20
13	Ευρυτανίας	13	0	5	5
14	Ζακύνθου	8	0	5	5
15	Ηλείας	14	2	12	14
16	Ημαθίας	15	3	4	7
17	Ηρακλείου	12	1	15	16
18	Θεσπρωτίας	10	0	7	7
19	Θεσσαλονίκης	18	0	0	0
20	Ιωαννίνων	20	1	15	16
21	Καβάλας	7	1	13	14
22	Καρδίτσας	15	1	12	13
23	Καστοριάς	15	1	4	5
24	Κέρκυρας	11	1	7	8
25	Κεφαλληνίας	6	0	7	7
26	Κιλκίς	0	1	11	12
27	Κοζάνης	12	2	13	15
28	Κορινθίας	12	1	10	11
29	Κυκλάδων	21	1	15	16
30	Λακωνίας	13	1	11	12
31	Λάρισας	19	2	18	20
32	Λασιθίου	0	0	10	10
33	Λέσβου	14	1	14	15
34	Λευκάδας	4	0	4	4

α/α	Νομοί	Αριθμός γ.ε.	Αστικού τύπου	Ανοικτές πόλεις	Σύνολο
35	Μαγνησίας	8	1	10	11
36	Μεσσηνίας	22	1	15	16
37	Ξάνθης	6	1	6	7
38	Πέλλας	18	3	8	11
39	Πιερίας	5	1	8	9
40	Πρέβεζας	6	1	5	6
41	Ρεθύμνης	12	1	8	9
42	Ροδόπης	8	1	8	9
43	Σάμου	0	0	4	4
44	Σερρών	15	1	16	17
45	Τρικάλων	18	1	13	14
46	Φθιώτιδας	14	1	12	13
47	Φλώρινας	8	1	5	6
48	Φωκίδας	11	0	6	6
49	Χαλκιδικής	8	0	12	12
50	Χανίων	15	1	11	12
51	Χίου	5	1	3	4
Σύνολα		581			502

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Το γεγονός αυτό δείχνει πόσο λίγο είχε κατανοηθεί το περιεχόμενο της μελέτης αυτής από εκείνους που ήταν υπεύθυνοι για την πολιτική της αναδιάρθρωσης των Ο.Τ.Α. στην κρίσιμη εκείνη περίοδο. Το ίδιο ακριβώς συνέβει και στον χωροταξικό σχεδιασμό του Ν.1622/86 της «σχεδιασμένης» συνένωσης. Η πρόταση των «Ανοικτών Πόλεων» δεν θεωρήθηκε απαραίτητο, να ληφθεί υπόψη, γιατί σύμφωνα με τη γνώμη του Υπουργείου οι χωροταξικές και οι οικιστικές των «Ανοικτών Πόλεων» δεν μπορούσαν να είναι το χωρικό πλαίσιο ούτε των γεωγραφικών ενοτήτων των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ούτε και των γεωγραφικών περιοχών των Νέων Δήμων. Παρατηρείται λοιπόν το φαινόμενο ότι οι ενότητες των «Ανοικτών

Πόλεων» που υπήρξαν προϊόν συμμετοχικού σχεδιασμού για το σκοπό της εδαφικής αναδιάρθρωσης να μην χρησιμεύσουν ούτε ως πρόταση προς τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Η διαδικασία που ακολούθησε το Υπουργείο προέβλεπε το διπλάσιο αριθμό των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν.1416/84 (Πίνακας 24). Ο προσδιορισμός των γεωγραφικών περιοχών αυτών ανατρέπεται από το Ν.2218/94 για την σύσταση των Συμβουλίων Περιοχής. Για Τρίτη φορά επιχειρείται προσδιορισμός των γεωγραφικών ενοτήτων αγνοώντας τη δυσλειτουργία που είχαν δημιουργήσει οι δύο προηγούμενοι νόμοι. Η οριοθέτηση των εδαφικών περιοχών των Συμβουλίων Περιοχή στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στο πληθυσμιακό κριτήριο προκειμένου να υλοποιηθεί ο στόχος του ελάχιστου πληθυσμού των 5.000 κατοίκων με αποτέλεσμα τη δημιουργία εύλογων αντιδράσεων στις περιπτώσεις έλλειψης ομοιογένειας.

Συγκριτικός πίνακας γεωγραφικών ενοτήτων των Ν.1416/84 & Ν.1622/86

Περιφέρεια	Νομοί	Αριθμός γ.ε. Ν.1416/84	Αριθμός γ.ε. Ν.1622/86
Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης	Έβρου	7	20
	Ροδόπης	8	--
	Ξάνθης	6	--
	Δράμας	5	15
	Καβάλας	7	21
Κεντρικής Μακεδονίας	Σερρών	15	36
	Θεσ/νίκης	18	32
	Χαλκιδικής	8	19
	Κιλκίς	--	21
	Πέλλας	18	21
	Ημαθίας	15	14
	Πιερίας	5	16
Δυτικής Μακεδονίας	Φλώρινας	8	21
	Κοζάνης	12	30
	Καστοριάς	15	19
	Γρεβενών	5	11
Ηπείρου	Ιωαννίνων	20	54
	Άρτας	9	17
	Θεσπρωτίας	10	18
	Πρέβεζας	6	14
Θεσσαλίας	Λάρισας	19	38
	Μαγνησίας	11	19
	Τρικάλων	18	28
	Καρδίτσας	15	28
Ιόνιων Νήσων	Κέρκυρας	11	16
	Λευκάδας	4	9
	Κεφαλληνίας	6	13
	Ζακύνθου	8	--
Δυτικής Ελλάδας	Αιτωλ/νίας	22	47
	Αχαΐας	16	36
	Ηλείας	14	36
Στερεάς Ελλάδας	Φθιώτιδας	14	32
	Ευρυτανίας	13	14
	Φωκίδας	11	20
	Βοιωτίας	14	21
	Ευβοίας	14	19

Περιφέρεια	Νομοί	Αριθμός γ.ε. Ν.1416/84	Αριθμός γ.ε. Ν.1622/86
Πελοποννήσου	Κορινθίας	12	20
	Αργολίδος	9	19
	Αρκαδίας	13	33
	Μεσσηνίας	22	40
	Λακωνίας	13	38
Αττικής	Αττικής	16	20
Βορείου	Λέσβου	15	26
Αιγαίου	Χίου	5	10
	Σάμου	--	10
Νοτίου	Κυκλάδων	21	25
Αιγαίου	Δωδεκανήσου	5	13
Κρήτης	Χανίων	15	32
	Ρεθύμνης	12	29
	Ηρακλείου	16	33
	Λασιθίου	--	18
ΣΥΝΟΛΟ	48	581	1141

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας & συνένωσης ΟΤΑ, 1992.

Συνοψίζοντας παρατηρούμε ότι η Κεντρική Διοίκηση στην διαδικασία οριοθέτησης των εδαφικών περιοχών δεν εκπόνησε μια μελέτη - πλαίσιο από την οποία θα προέκυπτε το profile των Νέων Δήμων όπως συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες.

Η ισχύουσα νομοθεσία ταυτίζει τις ρυθμίσεις για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους με αυτές των Δήμων και σε άλλες περιπτώσεις τις εξομοιώνει με τις μικρές κοινότητες. Αυτό έχει ως συνέπεια να μην εξυπηρετούνται οι μικρές κοινότητες από την συμμετοχή τους στον Αναπτυξιακό Σύνδεσμο, κυρίως όταν λειτουργεί σαν Κοινότητα. Από αυτή τη διαίρεση προκύπτει μια σειρά ελλείψεων που δεν μπορούν να έχουν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι όπως π.χ. ταμειακή υπηρεσία, επιστημονικό προσωπικό κλπ.

Εκτός από τις αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου οφείλουμε να εντοπίσουμε άλλες παραμέτρους όπως η έλλειψη συμπληρωματικών κριτηρίων εκτός των οικονομικών. Τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής ως προς τη λειτουργία τους και την χρηματοδότηση από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Τα προβλήματα που εντοπίζονται στους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους και τους Νέους Δήμους μεταφέρονται και στα Συμβούλια Περιοχής, με αποτέλεσμα να παραμένει άλυτο το πρόβλημα της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α.

Τα Συμβούλια Περιοχής θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια ελπιδοφόρα προοπτική για την μετέπειτα συνένωση των Ο.Τ.Α., για την επιτυχή συγκρότηση και αποδοτική λειτουργία τους έπρεπε:

- * να έχει ενισχυθεί η διάθεση συνεργασίας και συλλογικής αντιμετώπισης των προβλημάτων των μικρών Ο.Τ.Α. σε συνδυασμό με το σεβασμό των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και αναγκών, ώστε να καταστεί εφικτός και ο περιορισμός των τοπικών αντιλήψεων.
- * να υπάρχει συστηματική υποστήριξη της λειτουργίας του νέου θεσμού για την αντιμετώπιση των κρίσιμων οργανωτικών, οικονομικών και θεσμικών προβλημάτων.
- * να συνειδητοποιήσουν οι Ο.Τ.Α. - μέλη των Συμβουλίων Περιοχής τις πραγματικές αναπτυξιακές δυνατότητες τους, ώστε να εκχωρηθούν σε αυτά αρμοδιότητες διακοινοτικού χαρακτήρα.

Η εμπειρία από τις προσπάθειες υλοποίησης των πολιτικών της εθελοντικής και αναγκαστικής συνεργασίας με τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους και τα Συμβούλια Περιοχής απέδειξε ότι η επιτυχία λειτουργίας των θεσμών συνεργασίας σχετίζεται άμεσα με τη

συνεχή στήριξη τους τόσο από την Κεντρική Διοίκηση, όσο και από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η λειτουργία τους είναι απαραίτητο να αποδεικνύει στην πράξη ότι η ανακυττάρωση της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης έχει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα και οφέλη για τους κατοίκους αλλά και την περιοχή γενικά στην οποία υλοποιούνται.

Η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους είδαμε ότι επέφερε μια σχετική ποσοτική επιτυχία ως προς τη διακοινοτική συνεργασία χωρίς αυτό να οδηγήσει σε ενδιαφέρουσες συνενώσεις που ήταν και ο απώτερος στόχος της πολιτείας.

Η διακοπή της πορείας αυτής και η αμφισβήτηση του θεσμού των Αναπτυξιακών Συνδέσμων ως πρόδρομο των συνενώσεων επιτυγχάνεται με την ψήφιση του Ν.1622/86 που έθεσε από την αρχή το θέμα των συνενώσεων με νέες διαδικασίες και δυσχέραινε τελικά παρά διευκόλυνε τα πράγματα όσο και αν θεσμοθέτησε μια σειρά ισχυρών κινήτρων.

Η διάψευση των προσδοκιών του νομοθέτη δεν εστιάζεται μόνο στον μικρό αριθμό των Ο.Τ.Α. που ανταποκρίθηκαν στα οικονομικά κίνητρα. Η αποτυχία της υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου εντοπίζεται επίσης στην συγκρότηση Νέων Δήμων που εξακολουθούν να φέρουν συμπτώματα δημογραφικής και συνακόλουθα αναπτυξιακής αδυναμίας.

Οι αιτίες που αποτέλεσαν και εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδιο στην εδαφική αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να διακριθούν σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με την οπτική γωνία που προσεγγίζει ο καθένας το θέμα αυτό. Βασικά όμως οι λόγοι των φτωχών αποτελεσμάτων της μεταρρυθμιστικής

προσπάθειας μπορούν να διακριθούν σε λόγους τεχνικού και πολιτικού χαρακτήρα που βέβαια σχετίζονται μεταξύ τους.

Σε ότι αφορά την πρώτη κατηγορία, του τεχνικού χαρακτήρα, αυτοί εντοπίζονται κυρίως:

1. στο σύστημα κριτηρίων και στις διαδικασίες προσδιορισμού των γεωγραφικών μονάδων που επιλέγησαν ως «υποδοχείς» των νέων αυτοδιοικητικών οντοτήτων καθώς επίσης και
2. στο σύστημα των ειδικών οικονομικών και διοικητικών κινήτρων που θεσμοθετήθηκαν για το σκοπό αυτό.

Η έρευνα¹ που πραγματοποιήθηκε στους Νέους Δήμους που συστάθηκαν μέχρι το 1992 διαπιστώθηκαν τα εξής:

- ⇒ Οι σπουδαιότεροι λόγοι που οδήγησαν τους ΟΤΑ στη συνένωση είναι η επιθυμία να ενώσουν τις δυνάμεις τους, η οποία όμως βασίζεται στην ιδιομορφία της γεωγραφικής τους θέσης και την ομοιογένεια των ΟΤΑ της περιοχής.
- ⇒ Ως σπουδαιότερα οφέλη από τη συνένωση χαρακτηρίζονται οι όποιες οικονομικές ενισχύσεις, η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, η κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση της περιοχής.
- ⇒ Η ύπαρξη αντιδράσεων για συνένωση και γενικότερα κάθε αρνητική στάση προέρχεται σχεδόν αποκλειστικά από τις τοπικιστικές αντιλήψεις, τη διαφωνία προς την έδρα και τις προσωπικές και κομματικές αντιπαλότητες.

¹ Η έρευνα αυτή αφορά 39 Νέους Δήμους που είχαν συσταθεί μέχρι το 1992, με βάση το Ν.1622/86 και το Ν.1416/84, και πραγματοποιήθηκε το 1992-1993 μέσω ενός ερωτηματολογίου.

⇒ Υπήρξε περιορισμένη αν όχι μηδενική η υποστήριξη του κράτους στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων συνένωσης.

⇒ Τα οικονομικά οφέλη που προβλέπονταν από το νόμο, δεν δόθηκαν ή στην καλύτερη περίπτωση δόθηκαν καθυστερημένα.

⇒ Ο ρόλος των κινήτρων στην απόφαση για συνένωση είχε καθοριστική επίδραση στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων.

Οι βαθύτεροι όμως λόγοι αποτυχίας της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ εντοπιζόνταν στην μορφή και το περιεχόμενο της κυβερνητικής πολιτικής στο θέμα αυτό.

Η πολιτεία εμφανίστηκε άτολμη και αντιφατική στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης. Όταν το 1984 καταστρώθηκε ο Ν.1416/84 μπήκαν οι βάσεις για την διαδημοτική και διακοινοτική συνεργασία και ενώ η κυβέρνηση εμφανίζεται να επιθυμεί την ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ ταυτόχρονα επιδιώκει την συνένωση. Η ευρωπαϊκή εμπειρία έδειξε πως οι δρόμοι της επίλυσης προβλημάτων κατακερματισμού είναι δύο: η συνένωση και η συνεργασία. Η προώθηση ταυτόχρονα και των δύο προϋποθέτει συντονισμό και αλληλουχία ενεργειών, αυτό είναι και το σημείο, όπου σημειώνεται η αδυναμία του Νόμου 1416/84 που δεν πέτυχε ούτε το συντονισμό, ούτε την αλληλουχία.

Ο νομοθέτης με το Ν.1622/86 θεσπίζοντας τη «σχεδιασμένη συνένωση» δεν κατήργησε τη δυνατότητα συνένωσης που καθιερώθηκε με το Ν.1416/84 και η οποία βασίστηκε σε απόλυτα πρωτοβουλιακή και ασχεδίαστη βάση.

Ουσιαστικά παρείχε την ευχέρεια στους ΟΤΑ να αμφισβητήσουν με δύο τρόπους το σχεδιασμό της συνένωσης, ο οποίος είχε γίνει στο πλαίσιο των γεωγραφικών περιοχών με τη συνδρομή συγκοινωνιακών, γεωγραφικών, κοινωνικών, πληθυσμιακών κριτηρίων σε κάθε νομό.

Η αμφισβήτηση μπορούσε να είναι είτε παθητική από μέρους των ΟΤΑ, επιλέγοντας με το να μη συνενωθούν εντός των γεωγραφικών περιοχών, είτε ενεργητική επιλέγοντας τη συνένωση χωρίς τους χωροταξικούς περιορισμούς που ορίζει ο Ν.1416/84.

Η μετάβαση από την ασχεδίαστη (Ν.1416/84) στην σχεδιασμένη (Ν.1622/86) συνένωση αποτελεί σίγουρα μια ευπρόσδεκτη εξέλιξη. Από την στιγμή όμως που ορίστηκαν οι γεωγραφικές περιοχές έπρεπε να ακολουθούσε και η προσπάθεια για την δημιουργία των συνενώσεων. Αναγκαία λοιπόν προϋπόθεση για την ενίσχυση της νέας πολιτικής ήταν η κατάργηση κάθε διαδικασίας που θα υπονόμειε την εφαρμογή του Ν.1622/86.

Ως προς τα οικονομικά κίνητρα του Ν.1622/86 που θεσπίστηκαν ταυτόχρονα με κατευθύνσεις αξιοποίησης παρατηρούμε ότι δεν είχαν τελικά αναπτυξιακή δύναμη. Οι λόγοι που τους στέρησαν αυτή τη δυναμική αναφέρονται κυρίως στην αγνόηση των πραγματικών δεδομένων του τοπικού πολιτικού συστήματος και των πρακτικών που αναπτύσσονται στη διοίκηση των κοινοτικών υποθέσεων.

Επιπλέον, ουδέποτε η παροχή των κινήτρων σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση των ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων ήταν εξασφαλισμένη. Η προτεραιότητα στην κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων στις περιοχές των Νομαρχιακών Διοικήσεων καθώς η παροχή των ανάλογων πιστώσεων δεν έγινε δυνατή για διάφορους

λόγους που σχετίζονται με το πλέγμα των κομματικών και πελατειακών σχέσεων που διαπερνά την πυραμίδα της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας.

Η παροχή κινήτρων δεν στάθηκε ικανή από μόνη της να μεταβάλει την ανασφάλεια των μικρών ΟΤΑ σχετικά με την άνιση κατανομή των πόρων στο εσωτερικό του Α.Σ ή του Σ.Π 'ακόμη και των νέων Δήμων. Ανασφάλεια που γεννήθηκε από το φαινόμενο της άνισης κατανομής των πόρων μεταξύ των οικισμών στις περισσότερες κοινότητες.

Ακόμη όμως και αν τα οικονομικά κίνητρα είχαν αναπτυξιακό περιεχόμενο αυτό ακυρώνεται από την δυνατότητα των υφιστάμενων ΟΤΑ να έχουν πρόσβαση σε έκτακτες επιχορηγήσεις ή άτοκο δανεισμό. Ειδικότερα στις μικρές κοινότητες αυτό το φαινόμενο τους παρέχει την ψευδαίσθηση της οικονομικής επάρκειας, ιδιαίτερα όταν περιορίζονται στη διαχείριση κλασικών κοινοτικών υποθέσεων και δεν αντιλαμβάνονται τη θέση τους σε αναπτυξιακές διαδικασίες. Συνεπώς θα έπρεπε να είχε αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των αδιαφανών διαδικασιών και της εύκολης πρόσβασης των κοινοτήτων στις έκτακτες επιχορηγήσεις Υπουργείων και Οργανισμών, ώστε τα κίνητρα να είχαν αποτέλεσμα και να εκπλήρωναν τους σκοπούς για τους οποίους προβλέφθηκαν. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθούμε και στους συλλογικούς φορείς και τα όργανα της Αυτοδιοίκησης (π.χ. ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚ κλπ.) για να πούμε ότι στο θέμα της ανακυτάρρωσης δεν έδειξαν το αναμενόμενο ενδιαφέρον όπως αυτό στο θέμα της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης ή για να μην είμαστε απόλυτοι, το έδειξαν με αρκετή όμως καθυστέρηση. Τη διαφορά στο βαθμό ενδιαφέροντος των φορέων Αυτοδιοίκησης θα μπορούσαμε να την εστιάσουμε στο

γεγονός ότι στην περίπτωση των συνενώσεων οι «θέσεις απασχόλησης» περιορίζονταν με συνέπεια το πολιτικό κόστος, ενώ στην περίπτωση όποιας άλλης μορφής αυτοδιοίκησης αυξάνονται με προφανή πολιτικά οφέλη.

Τελικά από όλα αυτά διαπιστώνουμε ότι σε μια εποχή που οι τεχνολογικές και κοινωνικές συνθήκες υφίστανται ταχύτατη μεταβολή, η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξακολουθεί να παραμένει η ίδια ίσως με διαφορετική μορφή αλλά με το ίδιο περιεχόμενο.

Το ερώτημα που σήμερα τίθεται είναι: Σε ποιες μεταρρυθμίσεις πρέπει να προβεί η πολιτεία για να επιλύσει το πρόβλημα της πολυδιάσπασης των Ο.Τ.Α.; Ως γενικό συμπέρασμα προκύπτει ότι για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα χρειάζεται μια πολιτική με σαφείς και ξεκάθαρους στόχους η οποία θα εφαρμοστεί σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα εφαρμογής και στήριξης του θεσμού και το οποίο θα παρακολουθείται συστηματικά. Η ενημέρωση κρίνεται απαραίτητη στη διαδικασία του διαλόγου που θα αναπτυχθεί και θα εξασφαλίσει την κοινωνική συναίνεση σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

5.2 Προτάσεις

Η πορεία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και της ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας με μια σειρά θεσμικών αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια εισέρχεται σε μια νέα κρίσιμη περίοδο.

Κύριος στόχος της μεταρρύθμισης για την ανασυγκρότηση της Τ.Α ήταν και είναι να αποτελέσει πόλο τοπικής ανάπτυξης αξιοποιώντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής της και το ενδογενές δυναμικό της.

Κοινωνικοί και πολιτικοί φορείς αναγνωρίζουν πλέον την αναγκαιότητα μιας νέας μεταρρύθμισης που θα δημιουργήσει νέους σύγχρονους και βιώσιμους δήμους.

Έτσι 90 χρόνια μετά τη μεταρρύθμιση του 1912, οι δήμοι που τότε εθεωρούντο η πηγή κάθε κακοδαιμονίας του κράτους καλούνται να παίξουν πρωταρχικό ρόλο στην επίλυση του αναπτυξιακού προβλήματος της χώρας.

Ο εμπλουτισμός των ΟΤΑ με νέο πολιτικό προσωπικό και οι πλούσιες εμπειρίες, θετικές και αρνητικές από την εφαρμογή των προγραμμάτων στήριξης των Καποδοστριακών δήμων, επιτρέπουν την εφαρμογή πρόσθετων μέτρων στήριξης και ενίσχυσης της διοικητικής τους αυτοτέλειας.

Είναι ανάγκη η προσπάθεια αναβάθμισης της Τ.Α να εστιάζεται και σε θέματα κατάρτισης αναπτυξιακών προγραμμάτων, χωρικού σχεδιασμού και προστασίας του περιβάλλοντος.

Το θεσμικό υπόβαθρο είναι πολύ πλούσιο και η συγκρότηση νέων μηχανισμών στήριξης θα πρέπει να αναπτυχθεί στο διοικητικό επίπεδο πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εμπειρία από την εφαρμογή των Νόμων 1416/84 και 1622/86, παρά τα βήματα που έγιναν δεν αντιμετώπισε τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε μικρούς μη βιώσιμους ΟΤΑ, και αναδεικνύει την ανάγκη η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση να χαράξει μια σύγχρονη και ρεαλιστική στρατηγική ενίσχυσης των θεσμών συνεργασίας και συνένωσης των ΟΤΑ.

Η περιγραφή των μορφών συνεργασίας ή συνένωσης στις Ευρωπαϊκές χώρες μας οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

1. Η διαδικασία της συνένωσης για τις χώρες που την επέλεξαν για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των πολυάριθμων Ο.Τ.Α., έγινε σταδιακά, μετά από μελέτη για τον προσδιορισμό των γεωγραφικών ενοτήτων και τις λειτουργίες που θα εκτελούσαν οι Νέοι Δήμοι. Υπήρχε ένα διάστημα εθελοντικής συνένωσης και μετά ακολουθούσε η αναγκαστική. Το διάστημα που μεσολάβησε ανάμεσα στις δύο, ήταν διάστημα διαλόγου και διαπραγματεύσεων για την επιτυχία αυτού του θεσμού.
2. Στις χώρες όπου η Κοινότητα σχετίζεται με την παράδοση και την ιστορία της χώρας, αναπτύχθηκε η διακοινοτική συνεργασία και οι απόπειρες για συνένωση απέτυχαν.
3. Η συνύπαρξη και των δύο μορφών ως μέσο επίλυσης του προβλήματος συναντάται σε ελάχιστες χώρες.
4. Οι μορφές διακοινοτικής συνεργασίας που εμφανίζονται στις διάφορες χώρες έχουν πολλά κοινά σημεία και πολλές φορές διαφέρουν μόνο ως προς το όνομα, π.χ. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι. Διαφορές επίσης παρατηρούνται στις μητροπόλεις, όπου οι μορφές συνεργασίας καλούνται να επιλύσουν προβλήματα που έχουν σχέση με εκείνα των μεγάλων πόλεων.

5. Η επανεξέταση των μορφών και του μεγέθους των οΤΑ στράφηκε στη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων με τη μέθοδο της ομαδοποίησης των μικρών δήμων και της συγχώνευσης τους και όχι στην κατάργηση βιώσιμων δήμων, στην δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων από εκείνων της βάσης.

6. Στις περισσότερες περιπτώσεις προηγήθηκε η μελέτη των προβλημάτων και η εισήγηση λύσεων από επιτροπές

Η διαδημοτική συνεργασία εντάσσεται στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έτσι ώστε μέσα από συγκεκριμένες πολιτικές να απογκιστρωθεί από τα προβλήματα που την καθλώνουν σε χαμηλής ποιότητας παροχή υπηρεσιών.

Κύριο αντικείμενο των διαδημοτικών συνεργασιών θα πρέπει να είναι η κάλυψη του ελλείματος των υποστηρικτικών μηχανισμών της Τ.Α.

Η διαδημοτική συνεργασία μπορεί να συμβάλλει:

- Στην ανασυγκρότηση αξιόπιστων και αποτελεσματικών υπηρεσιών και μηχανισμών, άρτια στελεχωμένων
- Στην εξοικονόμηση υλικών, οικονομικών και ανθρώπινων πόρων
- Στην ορθολογική αξιοποίηση των πόρων και στην προστασία του περιβάλλοντος
- Στην ολοκληρωμένη παρέμβαση σε έργα τεχνικής και πολιτιστικής υποδομής,

Η πολιτική για την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας κρίνεται αναγκαία, καθότι η νέα προγραμματική περίοδος 2000-2006 κυριαρχείται από την εφαρμογή του Γ'ΚΠΣ, όπου το

ζητούμενο είναι η Τ.Α να μπορέσει να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις και στις αυστηρές προϋποθέσεις σχεδιασμού για την υλοποίηση έργων και άντληση πόρων.

Με γνώμονα ότι οι στόχοι των διαδημοτικών συνεργασιών εντοπίζονται σε υπηρεσίες που κατά κανόνα ξεπερνούν τα διοικητικά όρια ενός δήμου, θα πρέπει να οριοθετηθεί ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο διαδημοτικών συνεργασιών, με γνώμονα την ενίσχυση του σεβασμού της αυτοτέλειας των συνεργαζομένων φορέων και την αποτροπή φυγόκεντρων τάσεων.

Από το 1984 και μετά στην χώρα μας, όπως εξετάσαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, έχουν αναπτυχθεί σημαντικές μορφές, ωστόσο το θεσμικό πλαίσιο αυτών ανταποκρινόταν στις συνθήκες της τοπικής αυτοδιοίκησης πριν την εφαρμογή του προγράμματος Ι. Καποδίστριας.

Σήμερα οι συνθήκες και οι ανάγκες έχουν αλλάξει και σε αυτή τη βάση θα πρέπει να αναπτυχθεί ένα θεσμικό πλαίσιο που να ανταποκρίνεται σε αυτές.

Συνεπώς το ζητούμενο εν όψει και των ευρωπαϊκών επιταγών είναι η ανάπτυξη ενός νέου σύγχρονου ρόλου της Τ.Α., με χαρακτήρα κοινωνικό, με ποικιλόμορφες και σύνθετες παρεμβάσεις σε τομείς όπως η υγεία, ο πολιτισμός, η κοινωνική πολιτική. Η στήριξη όμως όλων αυτών των πρωτοβουλιών και παρεμβάσεων που δίνουν τη νέα φυσιογνωμία στο θεσμό και τον μεταλλάσσουν από θεσμό γραφειοκρατικής διεκπεραίωσης ή εργολάβων έργων υποδομής σε θεσμό κοινωνικής παρέμβασης σε κάθε πρόβλημα που απασχολεί την τοπική κοινωνία, απαιτεί νέο μοντέλο οργάνωσης, λειτουργίας και ανάπτυξης, καλύτερης στελέχωσης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Ο Ν.2539/97 θέσπισε τις συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας σύμφωνα με τις οποίες όμοροι δήμοι μπορούν να αναθέσουν την άσκηση αρμοδιοτήτων τους σε ένα από αυτούς ο οποίος ασφαλώς είτε έχει είτε αποκτά την κατάλληλη υποδομή. Συνήθως πρόκειται για ισχυρότερο.

Από ότι φαίνεται η μορφή αυτή συνεργασίας δεν γίνεται αποδεκτή από τους δήμους. Οι εμπειρίες της Τ.Α από την εφαρμογή των αναπτυξιακών συνδέσμων και των συμβουλίων περιοχής θα πρέπει να μας οδηγήσουν σε ένα καθαρό πλαίσιο δράσης και λειτουργίας των νέων μορφών συνεργασίας που θα απαντά στην ανάγκη ύπαρξης ισχυρών και αποτελεσματικών σχημάτων διαχείρισης των διαδημοτικών λειτουργιών.

Ο θεσμός των Συνδέσμων εξακολουθεί να είναι το βασικό μοντέλο συνεργασίας, αυτό άλλωστε δείχνει και η εμπειρία των χωρών της Ε.Ε, το οποίο μπορεί να είναι αποδεκτό και αποτελεσματικό, αρκεί το διοικητικό σύστημα και η παροχή υπηρεσιών να υπακούει σε κανόνες αποτελεσματικότητας που θα ενθαρρύνουν τους Δήμους να προχωρήσουν στην συγκρότησή τους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασόπουλος Κ., *Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης*, τόμος Α', Β' Έκδοση, Αθήνα 1992
2. Αθανασόπουλος Κ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Α', Β' Έκδοση, Αθήνα 1992
3. Αθανασόπουλος Κ., *Ρυθμίσεις για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στα πλαίσια της Αποκέντρωσης και της Περιφερειακής Διοίκησης*, Αθήνα 1989
4. Αθανασόπουλος Κ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Β, Νέα Έκδοση, Αθήνα 2000.
5. Αθανασόπουλος Κ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ.Α', Δ' Έκδοση, Αθήνα 1999
6. Αλεβιζάτος Ν., «Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974- Όψεις της ελληνικής εμπειρίας, β' έκδοση, Θεμέλιο 1986.
7. Ανδρονόπουλου Β., Μαθιουδάκι Μ., «Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Εξέλιξη», στο Διοικητική μεταρρύθμιση, έτος 8ο, τεύχος 31-32, Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987.
8. Βελώνιας Ευθ., *Συνένωση ΟΤΑ. Οι εξελίξεις στη Δυτική Ευρώπη. Η κατάσταση στην Ελλάδα.*, Αθήνα 1994
9. Βελώνιας Ευθ., «Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στον Ευρωπαϊκό Χώρο» στο ΔΗΜΟΣ: Διμηνιαίο Επιστημονικό περιοδικό για θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης» τεύχος 2, Αθήνα Ιανουάριος- Φεβρουάριος 2001
10. Γετίμης Π., Καυκαλός Γρ., «Τοπική Ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα», στο ΤΟΠΟΣ τεύχος 1, 1990
11. Γεωργίου Γ., «Τοπική ανάπτυξη και επιχειρησιακό πεδίο δράσης στις εν δυνάμει διαρθρωτικές πολιτικές της Ε.Ε», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τεύχος Νοέμβριος- Δεκέμβριος 1999.

12. ΕΕΤΑΑ, «Έννοια και μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη», Σχέδιο Φυλλαδίου, 1987
13. ΕΕΤΑΑ, «Διακοινοτική Συνεργασία. Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία», Συλλογή άρθρων, Αθήνα 1987
14. ΕΕΤΑΑ, «Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας και συνενώσεων ΟΤΑ- Έρευνα-», Αθήνα 1992.

15. ΕΕΤΑΑ, «Συνενώσεις ΟΤΑ-Υφιστάμενη Κατάσταση», Θεματικός κύκλος σε ολομέλεια, Συνέδριο ΚΕΔΚΕ, Ηράκλειο 1997.
16. Ευαγγελινίδου-Αραχωβίτου Μ., Ο θεσμός της Διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Αύγουστος 1987.
17. Κατσούλης Δ., «Η κατάργηση των κοινοτήτων και το σύνταγμα», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Επιθεώρηση Αυτοδιοίκησης, Ν 4-5, Ιούλιος-Οκτώβριος 1989
18. Κατσούλης Δ., «Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο 4-5, Ιούλιος-Οκτώβριος 1989.
19. Κατσούλης Δ., «Συνενώσεις Κοινοτήτων: Οι βασικές πιυχές μιας νέας και προοδευτικής πολιτικής» στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο,
20. Κατσούλης Δ., «Τέσσερις υποθέσεις εργασίας για τη μεταρρύθμιση της Δημοτικής Αυτοδιοίκησης» στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο,
21. Κατσούλης Δ., «Πρόγραμμα Ιωάννης. Η δύσβατη πορεία στους δέκα μήνες της πραγματικής μεταρρύθμισης», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Ιούλιος-Αύγουστος 1999
22. ΚΕΔΚΕ, «Η τοπική αυτοδιοίκηση και οι ενώσεις της Δανίας» στο Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νο 3, Ιούνιος 1988

23. ΚΕΔΚΕ: «Εθελοντική Συνεργασία μέσω διαδημοτικών συνδέσμων», στο Επιθεώρηση Τ.Α, τεύχος 97, Φεβρουάριος 2001.
24. ΚΕΔΚΕ: «Συμβούλια Περιοχής: Νέος Θεσμός με..... μέλλον», στο Επιθεώρηση Τ.Α, τεύχος 86, Μάρτιος 1996.
25. ΚΕΔΚΕ, «Σύνδεσμοι Διαδημοτικής και Νησιωτικής Συνεργασίας», Αθήνα 2001.
26. ΚΕΔΚΕ, «Συμβούλια περιοχής. Νέος θεσμός με.....μέλλον», τεύχος 86, Μάρτιος 1996.
27. ΚΕΔΚΕ, «Εθελοντική Συνεργασία μέσω διαδημοτικών συνδέσμων», τεύχος 97, Φεβρουάριος 2001.
28. Κερκύρα-Ευθάλη Θ., «Σύνδεσμοι ΟΤΑ. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι», ΕΕΤΑΑ, Σεμινάριο Νομικών Συμβούλων, Αθήνα 1988.
29. Κόνσολας Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Παπαζήσης, Αθήνα 1997
30. Κουτσούρη Δ., « Συμβούλια Περιοχής», ΠΟΕ-ΟΤΑ, Αθήνα 1996.
31. Κλειώσης Χ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1997.
32. Λαμπρόπουλος Ν., «Συμβούλια Περιοχής», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Ν 6°, 1995.
33. Λίτσος Η., «Ζητήματα υποστήριξης του Θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, , Ν 6°, 1995.
34. Λοβέρδος Α., «Η συνταγματική κατοχύρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ», στο ΔΗΜΟΣ, τεύχος 1, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2000.
35. Μαίιστρος Π., «Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Αυτοδιοίκησης», Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2000.

36. Μπεριάτος Η., «Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ(1984-1994)», στο Τόπος, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, τόμος 8/94.
37. Νιτσιάκος Β., Νούτσος Π., *Η ελληνική Κοινότητα -Πρακτικά επιστημονικής ημερίδας*, Ιωάννινα 1992.
38. Πανταζόπουλος Ν., *Ο Ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*, Παρουσία, Αθήνα 1993.
39. Παπαγιάννης Π., « Οι συνενώσεις και οι ορεινές κοινότητες δήμων στην Ιταλία», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο.....,
40. Παπαγιάννης Π., « Μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων - Ν.1416/84», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο 1-2, Ιανουάριος- Απρίλιος 1985.
41. Παπαγιάννης Π., *Τα προβλήματα μετά τη συνένωση*, στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο 3, Μάιος-Ιούνιος 1997.
42. Παπαδασκαλόπουλος Α., σημειώσεις στο μάθημα *Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα 1997.
43. Παπαδοπούλου-Συμεωνίδου Π., «Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας», στο ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΣ, θες/νικη, Σεμινάριο 20-22 Μαρτίου 1989.
44. Σαπουνάκης Τ., «Δημοτικές Επιχειρήσεις :1984-1994: Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τ.Α», ΚΕΔΚΕ τεύχος 2/1998.
45. Σβορώνος Ν., «Επισκόπηση της νεοελληνικής ιστορίας», Β' Έκδοση, Θεμέλιο, Αθήνα 1976.
46. Τάτσος Ν., «Το μέγεθος των ΟΤΑ: Μερικές Οικονομικές διαστάσεις», στο Τετράδια Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΚΕ, τεύχος 1/1998.

47. Τάτσος Ν., «Θέματα Περιφερειακής και Τοπικής Ανάπτυξης», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.
48. Τάχος Α., «Διοικητική Επιστήμη Συμβολή στην Οντολογική Έρευνα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», τόμος Α', Σάκκουλα, Θεσ/νικη 1985
49. Τριανταφυλλοπούλου Α., «Οι νέοι θεσμοί της Αυτοδιοίκησης», ΚΕΔΚΕ, τεύχος 2/1998.
50. Τριανταφυλλοπούλου Α., «Οι τελευταίες τροποποιήσεις στο νομικό πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Ιούλιος-Αύγουστος 1999
51. ΥΠΕΣ, Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα 1997.
52. ΥΠΕΣ-ΕΕΤΑΑ, Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Π.Δ 410/95, Αθήνα 1995.
53. ΥΠΕΣ-ΕΕΤΑΑ, Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Π.Δ 30/96, Αθήνα 1996.
54. ΥΠΕΣ-ΕΕΤΑΑ, Οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ, Αθήνα 1987.
55. Χάγιος Α., «Νέοι Δήμοι από συνένωση», στο Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, Νο 6, 1995.
56. Χλέπας Ν. Κ., «Η συγχώνευση των ΟΤΑ και η διακοινοτική συνεργασία στην Ομοσπονδιακή Γερμανία» στο Τοπική Αυτοδιοίκηση: Επιθεώρηση θεωρίας και πρακτικής δήμων και κοινοτήτων, χρόνος 8ος, τεύχος 3ο-4ο, Μάιος-Αύγουστος 1985.
57. Χλέπας Ν. Κ., Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση-θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Σάκκουλα, Κομοτηνή 1994

58. Χλέπας Ν. Κ., «Συστήματα διοίκησης Μητροπολιτικών περιοχών-Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών στην Γερμανία», Σάκκουλα, Κομοτηνή 1994.
59. Χλέπας Ν.: «Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων στην Ελλάδα», στο Επιθεώρηση Τ.Α, τεύχος 92, ΚΕΔΚΕ, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1997.
-
60. Χριστοφιλοπούλου Ε., «Συστήματα διοίκησης Μητροπολιτικών περιοχών-Το σύστημα διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών της Μεγάλης Βρετανίας», Σάκκουλα, Κομοτηνή 1994.

