

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

NO: 15510.

ΚΩΕ: 15379.

ΝΙΚΟΛΙΤΣΑ Κ. ΡΑΠΤΗ



ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ  
ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ – ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ - ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Διδακτορική Διατριβή  
Υποβληθείσα στο Τμήμα Οικονομικής  
και Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΑΘΗΝΑ, 2003

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του διοικητικού συστήματος της χώρας μας, εδώ και δεκαετίες τώρα, ήταν η μορφή οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία, με το διάσπαρτο των απειράριθμων μικρών Κοινοτήτων και την διάρθρωση των περιοχών, πέραν του ότι εκρίνετο ακατάλληλη για την αντιμετώπιση και διεκπεραίωση των σοβαρών πολύπλοκων αρμοδιοτήτων, με τις οποίες αυτή είχε επιφορτισθεί, ήταν και οικονομικά ασύμφορη.

Οι λόγοι αυτοί, μαζί με πολλούς άλλους, που συνέτειναν στην αποδυνάμωση του πολιτικοδιοικητικού μοντέλου της χώρας μας, είχαν αναγνωρισθεί από όλους τους αρμόδιους παράγοντες ως ένα κρίσιμο δομικό πρόβλημα του αυτοδιοικητικού μας συστήματος, του οποίου η δομή είχε ουσιαστικά ξεκινήσει από την εποχή του Ελευθερίου Βενιζέλου και από το 1912, με το Ν. ΔΝΖ' καθιερώθηκε η Κοινότητα ως νέο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο, παράλληλο προς τους Δήμους. Βέβαια, ο νόμος αυτός υπέστη κατά καιρούς τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, οι βασικές του όμως γραμμές, στην ουσία, δεν μεταβλήθηκαν. Κατόπιν αυτού, οξύ προέβαλλε το πρόβλημα της δημιουργίας μεγαλύτερων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της αναπόφευκτης εξαφάνισης πολλών από τις υπάρχουσες κοινότητες, για να μπορέσει η Αυτοδιοίκηση αυτή να ανταποκριθεί στο ρόλο της και την αποστολή της.

Η συνειδητοποίηση του προβλήματος κατέστη εντονότερη τα τελευταία χρόνια και είχε ως αποτέλεσμα την αναζήτηση μιας νέας οργανωτικής δομής και την αναπροσαρμογή του όλου αυτοδιοικητικού συστήματος στα νέα δεδομένα. Οι νόμοι 1416/84 και 1622/86 και, στη συνέχεια, οι Ν. 2218/94 και 2240/94 αποτέλεσαν σημαντικούς σταθμούς στο δύσκολο εγχείρημα της αναδιάρθρωσης του Κράτους.

Βέβαια, η διαδικασία της μεταρρύθμισης και των όλων μεταβολών και πολύχρονη υπήρξε και επίπονη. Ξεκίνησε με εθελοντικές συνενώσεις και ισχυρά οικονομικά κίνητρα και, κατά κάποιο τρόπο, ολοκληρώθηκε με τις, μέσα από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», αναγκαστικές συνενώσεις, που υλοποιήθηκαν με τη ψήφιση του Ν. 2539/97, ο οποίος αποτελεί πια το νέο νομικό καθεστώς στο χώρο της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτού ακριβώς του καθεστώτος το νομικό πλαίσιο, με τα επιμέρους στοιχεία του και προβλήματά του, επιχειρείται η παρουσίαση με την εργασία αυτή για να δοθεί μια πλήρης ανάλυση της νέας κατάστασης, που έχει δημιουργηθεί στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία, αναμφίβολα, βρίσκεται σήμερα σε καλύτερη θέση σε σχέση με το προηγούμενο νομικό καθεστώς.

Τούτο δεν σημαίνει, ότι δεν θα προκληθούν νέες μεταβολές και νέοι προβληματισμοί, που θα είναι αποτέλεσμα και συνέπεια των εξελίξεων που καθημερινά διαμορφώνονται. Εξάλλου, η θέση και η αντίθεση αποτελούν νόμο της ζωής και μέσα από τη σύγκρουση και τη σύγκριση των αντιθέτων προκύπτει μια νέα κατάσταση, που αποτελεί τη σύνθεση. Και είναι βέβαιο ότι και από το νέο νόμο θα προκύψει μια νέα σύνθεση, που θα βελτιώσει ακόμη περισσότερο το νέο νομικό καθεστώς στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από τη θέση αυτή αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους εκείνους, που μου συμπαραστάθηκαν και με βοήθησαν στην πνευματική αυτή προσπάθεια είτε ως μέλη της Τριμελούς Επιτροπής Καθηγητές: κ. Ηλία Σιδηρόπουλο και κ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα, είτε ως μέλη της Επταμελούς Επιτροπής Καθηγητές: κ. Ε. Στεφάνου, κ. Π. Γετίμη, κ. Δρακάκη-Σαπουνάκη και κ. Μ. Βενετσανοπούλου.

Πέραν αυτών ιδιαίτερες ευχαριστίες εκφράζονται στον Επιβλέποντα Καθηγητή κ. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλο, ο οποίος με συνέδραμε σε κρίσιμα σημεία του όλου εγχειρήματος. Είναι αυτονόητο ότι για τυχόν ατέλειες, ή παραλείψεις κατά την επεξεργασία του θέματος, η ευθύνη βαρύνει εξ ολοκλήρου την υπογράφουσα.

Φεβρουάριος, 2003

Νικολίτσα Κ. Ράπτη

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος .....	3
Περιεχόμενα .....	5
Βιβλιογραφία.....	9

### Εισαγωγή

#### Το θεωρητικό πλαίσιο και η μεθολογική προσέγγιση του θέματος

1. Αφετηρία του προβληματισμού και οριοθέτηση του ερευνητικού προβλήματος.....	27
2. Διάρθρωση και στόχοι της εργασίας.....	34
3. Η μεθοδολογία της έρευνας.....	36

### Μέρος Α΄

#### Κεφάλαιο Α΄

##### Η Διοικητική οργάνωση του Κράτους

1. Γενικά.....	40
2. Διοίκηση - Δημόσια Διοίκηση.....	41
3. Συγκεντρωτικό-Αποκεντρωτικό Σύστημα.....	44
4. Σύστημα Αυτοδιοίκησης -Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	45
5. Πολιτική και Νομική –Τεχνική έννοια της Αυτοδιοίκησης.....	48

### Κεφάλαιο Β΄

#### Το ελληνικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

##### Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια των Ελληνικών Συνταγμάτων

##### από το 1821 μέχρι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»

1. Η Α΄ Εθνοσυνέλευση.....	52
2. Η Β΄ Εθνοσυνέλευση.....	55
3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση την περίοδο διακυβέρνησης του Ι. Καποδίστρια (1828-1831).....	57
4. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Οθωνική περίοδο (1833 - 1862).....	61
5. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο 1863-1912.....	63
6. Οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση την περίοδο του μεσοπολέμου.....	70
7. Μεταπολεμική περίοδος και δικτατορία.....	73
8. Οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα....	76

**Κεφάλαιο Γ΄**  
**Συμπεράσματα**

.....87

**Μέρος Β΄**

**Κεφάλαιο Α΄**

**Η φιλοσοφία των συνενώσεων**  
**στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

1. Γενικά.....	94
2. Παράγοντες που επιδρούν στον καθορισμό της πολιτικής των συνενώσεων.....	99
3. Ενδοχώρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	103
4. Η οικονομική δυνατότητα.....	104
5. Η ύπαρξη καταλλήλου προσωπικού.....	106
6. Ειδικότεροι λόγοι που συνηγορούν για την συγχώνευση των μικρών Κοινοτήτων.....	112
7. Μειονεκτήματα των συγχωνεύσεων και αντιδράσεις.....	115
8. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των συγχωνεύσεων σε εθνική κλίμακα.....	121
9. Κριτήρια για τον καθορισμό της Περιφέρειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	123
10. Συνεργασία.....	129

**Κεφάλαιο Β΄**

**Η ευρωπαϊκή εμπειρία**

1. Η πολιτική των συνενώσεων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.....	132
2. Επίπεδα Αυτοδιοίκησης (Τοπικής και Περιφερειακής) στην Ευρώπη.....	135
3. Ο τρόπος εκλογής των Αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης άλλων χωρών.....	140

**Κεφάλαιο Γ΄**

**Ο ΕΧΤΑ και η συμβολή του**  
**στην προαγωγή των τοπικών δομών**

1. Γενικά.....	143
2. Βασικές Αρχές του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.....	145
3. Παρατηρήσεις επί των διατάξεων του Χάρτη.....	149

## Μέρος Γ΄

### Κεφάλαιο Α΄

#### Η κατάσταση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι την έναρξη εφαρμογής του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»

.....152

### Κεφάλαιο Β΄

#### Πορεία προς τις αναγκαστικές συνενώσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

.....157

### Κεφάλαιο Γ

#### Η Επίσημη πρόταση

- α. Συνεδρίαση της ομάδας χωροταξικού σχεδιασμού του ΥΠΕΣΔΔΑ.....160
- β. Πρόταση του ΥΠΕΣΔΔΑ για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....168
  - 1. Αρχές και Στόχοι της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....168
  - 2. Βασικές πτυχές του νέου θεσμικού πλαισίου και σχολιασμός της πρότασης του ΥΠΕΣΔΔΑ.....181
  - 3. Μέτρα και πολιτικές υποστήριξης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».....194
- γ. Εισηγητική έκθεση του Ν. 2539/1997.....201
  - 1. Γενικά.....201
  - 2. Αρχές του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».....216
  - 3. Στόχοι του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».....221

### Κεφάλαιο Δ΄

#### Η θέση των Διευτηρίων

Συνέδριο ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο Κρήτης.....227

## Μέρος Δ΄

### Κεφάλαιο Α΄

#### Βασικές διατάξεις του Ν. 2539/1997 για τη «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Κριτική Θεώρηση

1. Γενικά.....229

2. Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ.....	230
3. Δημοτικά ή Κοινοτικά Διαμερίσματα.....	233
4. Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.....	235
5. Εκλογή Τοπικού Συμβουλίου.....	238
6. Αρμοδιότητες Τοπικού Συμβουλίου, Προέδρου, Παρέδρου.....	239
7. Διοικητική εξυπηρέτηση των κατοίκων.....	242
8. Διατήρηση των προνομίων των κατοίκων των μικρών χωριών.....	245
9. Καθορισμός ιστορικής έδρας.....	246
10. Μέσα χρηματοδοτικής υποστήριξης.....	247
11. Νομιμότητα και διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών πόρων.....	249

### **Κεφάλαιο Β΄**

#### **Το πρόβλημα της συνταγματικότητας του Ν. 2539/1997 και οι επ' αυτού αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας**

.....	251
-------	-----

### **Μέρος Ε΄**

#### **Κεφάλαιο Α΄**

##### **Διαπιστώσεις και προβλήματα**

.....	262
-------	-----

### **Κεφάλαιο Β΄**

#### **Προτάσεις, προοπτικές και τελική αποτίμηση**

α. Γενικά.....	278
β. Διοικητική προσέγγιση.....	278
γ. Άλλες προσεγγίσεις.....	284
δ. Τελική αποτίμηση.....	285

### **Παράρτημα**

1. Ν. 1850/1989 «ΕΧΤΑ».....	288
2. Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» .....	296
3. Ειδικό πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ).....	429
4. Ερωτηματολόγιο.....	437

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### 1. Ελληνική

Αγγελόπουλου Γ.: Το πρόβλημα της κατανομής της φορολογικής εξουσίας μεταξύ Κράτους και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ 1934.

Αγγελόπουλου Γ.: Σύστημα Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Α', 1886-1894.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Νομοθεσία περιφερειακής ανάπτυξης: 1952- 1972.1981. Δ' ανατ. 1990. ΓΕ.. Κ: Νομοθεσία περιφερειακής ανάπτυξης: 1972- 1978. Δ' ανατ. 1990.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Οι πρόσφατες ρυθμίσεις για την Περιφερειακή Ανάπτυξη, την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, 1987.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Δάνεια, Επιχορηγήσεις, Κίνητρα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Επιχειρήσεων, Συνδέσμων. 1988. Β' έκδοση: ΕΕΤΑΑ, 1990.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Η οργάνωση της Περιφερειακής Διοίκησης στα πλαίσια της Αποκέντρωσης: ο θεσμός της Περιφέρειας: Ελλάδα, Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία. 1988. Γ' έκδοση, 1992.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Ρυθμίσεις για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στα πλαίσια της Αποκέντρωσης και της Περιφερειακής Διοίκησης. 1989.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Η αναπτυξιακή οργάνωση στον χώρο. 1989.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ειδικά Θέματα. 1990. Β' έκδοση, 1991.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τόμοι Α', Β'. Α' έκδοση: 1991, Ε' έκδοση: 2000, Τόμος Γ': 2001.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τομ. Α'. Α' έκδοση: 1996, Β' έκδοση: 2000.

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τομ. Α', Ε' έκδοση: 2000, τόμος Β', Ε' έκδοση : 2000.

Αλιβιζάτου Νικ.: Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας. Εκδόσεις: Θεμέλιο. Αθήνα, 1983.

Ανδρεάδη Σ.: Διοικητικόν Δίκαιον, 1956.

Ανδρονόπουλου Β. - Μαθιουδάκη Μ.: Αποκέντρωσις - Αυτοδιοικήσις, Αθήνα 1974.

Ανδρονόπουλου Β. - Μαθιουδάκη Μ.: Ελληνική Επανάσταση και Αυτοδιοίκηση, Χαμένες ευκαιρίες και βήματα προς τα πίσω, ΕΠοΛΕ 1984.



Ανδρονόπουλου Β.- Μαθιουδάκη Μ.: «Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο Διοικητική Μεταρρύθμιση, έτος 8<sup>ο</sup>, τευχ. 31-32 Ιούλ-Δεκ., Αθήνα 1987.

Ανδρονόπουλου Β.- Μαθιουδάκη Μ.: Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση / Τοπική Αυτοδιοίκηση, «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 1988.

Ανδρονόπουλου Β. - Μαθιουδάκη Μ.: Περιφερειακή Διοίκηση- Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ιστορική Εξέλιξη, στο έργο των ιδίων (επιμ.), Το Ελληνικό Κράτος. Συγκρότηση και Λειτουργία, 1991.

Αντωνίου Θεοδόρα: Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στη χώρα μας δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί έναν αιώνα (1887-1993), ΕΤΑ, τ. 58, Ιούλιος 1993.

Αργυρόπουλου Π: Δημοτική Διοικήσεις εν Ελλάδι, 1843.

Αϋφαντή Δ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση (Ευρωπαϊκά συστήματα / συγκριτική προσέγγιση), στη Διοικητική μεταρρύθμιση, 1987, τευχ. 29.

Αϋφαντή Σ. Δ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση, περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987. σελ.20-28

Βαλατσού Α.: «Οι επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στους ελληνικούς ΟΤΑ», Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωσης, τευχ.6,1995.

Βεγλερή Φ.: Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ 1935.

Βεγλερή Φ.: Η διοικητική οργάνωση, 1963.

Βελώνια Ευθ.: Νομαρχιακή Διοίκηση, ΔΜρ 1984, τχ. 17, σελ. 44 επ.

Βελώνια Ευθ.: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ιταλία, ΤοπΑ 1985, τχ. 3-4.

Βελώνια Ευθ.: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση ΤΜΗΜΑ Β': Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης, ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987.

Βελώνια Ε.: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση: Υφιστάμενη κατάσταση, στο "Ελληνικό κράτος : Οργάνωση και λειτουργία".

Βελώνια Ευθ.: Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Γαλλία, ΕΤΑ 1988, τχ. 3.

Βελώνια Ευθ.: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Αγγλία, ΕΤΑ 1988, τχ. 4.

Βελώνια Ευθ.: "Η ανάγκη δημιουργίας ευρύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού". Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τ./1989.

Βενετσανοπούλου Μάρω: Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα, 2002.

Βενιζέλου Ευαγ.: Ερμηνεία των νόμων περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων, 1915.

Βενιζέλου Ευαγ: Ο νομοθέτης και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής και δημοκρατικό-συμμετοχικό κεκτημένο, Γνωμοδότηση, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τ. 5-6, 1990.

Βενιζέλου Ευαγ: Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης, ΕΔΔΔ 1992.

Γαβαλά Α.: Η αυτοτέλεια των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1964.

Γαβαλά Α.: Η κοινωνία και το κράτος επί Ιωάννου Καποδίστρια, 1976.

Γεραγά Κ.: Νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων, 1916.

Γεραγά Κ.: Η Αποκέντρωση και η Αυτοδιοικήσεις εις το Σύνταγμα, 1936.

Γετίμη Π.: Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα, ΕΤΑ 1989, τευχ. ΙΙ.

Γεωργακόπουλου Θ.: «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική». Εκδόσεις: Ευαγγ. Μπένου. Αθήνα, 1997.

Γεωργούλη Στ.: Τοπική και περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση Εκδόσεις: Α.Ν. Σάκκουλα. Αθήνα, 1997.

Γιαννόπουλου Π. Γ.: Σε μεγάλο αριθμό νέων Δήμων υπάρχουν σοβαρά προβλήματα, Ελληνική Νομαρχία, τχ.5, Μάρτιος-Απρίλιος 2000.

Γκέκα Ρ.: «Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση: κριτήρια κατανομής των γενικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα». Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τ.Α.Π.Α (1996).

Γκέκα Ρ.: «Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα: Περιορισμός των κρατικών επιχορηγήσεων και αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων». Περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.15/2000. Εκδόσεις: Θεμέλιο.

Γκέκα Ρ.: «Τα οικονομικά των ΟΤΑ μπροστά στις νέες προκλήσεις». “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1/2000.

Γκέκα Ρ.: «Τα τοπικά φορολογικά έσοδα». Αθήνα, 2001.

Δαρζέντα Μάνου: «Εξουσίες και πολιτική» του δικαστού απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΝοΒ 1986, σελ. 1539 επ.

Δένδια Μ.: Η Τοπική Αυτοδιοικήσεις Α΄ βαθμού εν Ελλάδα, ΕΤΑ 1936.

Δένδια Μ.: Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ 1947.

Δένδια Μ.: Διοικητικόν Δίκαιον, Τμ. Β΄, 1966.

Δουατζή Γ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση, 1986.

Διαμαντόπουλου Μ.: «Οι συνενώσεις ΟΤΑ - Το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας», ΑΣΔΑ, Φεβρουάριος 1998.

ΕΕΤΑΑ: Πρόγραμμα κατάρτισης στελεχών επιχειρήσεων των ΟΤΑ. Αθήνα, 1987.

ΕΕΤΑΑ: Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, 1989.

ΕΕΤΑΑ: Οι θερμοκηπιακές καλλιέργειες και η δυνατότητα δημιουργίας επιχειρήσεων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα, 1990.

ΕΕΤΑΑ: Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, 1991.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Η Ευρώπη από το Α έως το Ω : Οδηγός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1997.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη. Πρακτικός οδηγός αδελφοποιήσεων. Αθήνα, 1998.

Ζώρα Κ.: Αποκέντρωση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Προγραμματικές διακηρύξεις και νομοθετική πολιτική, Ε-ΠολΕ 1984, τχ. 5.

Θεοδώρου Θ.: Η νομικοπολιτική θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (όπως ψηφίσθηκε με το νόμο 1065/1980), στο έργο: θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων, 1982.

Θεοδώρου Θ.: Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εκδόσεις : Τολίδη. Αθήνα ,1995.

Θεοδώρου Ι.: «Θέματα οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού δήμων, κοινοτήτων και δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων». Εκδόσεις: Δήμου Καλαμαριάς, 1996.

Θεοδώρου Ι.: «Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων». Εκδόσεις: του ιδίου. Θεσσαλονίκη, 1998.

Θεοδώρου Ι.: «Οι δαπάνες των ΟΤΑ». Εκδόσεις: του ιδίου. Θεσσαλονίκη, 1999.

Θεοδώρου Ι.: «Οι προμήθειες των ΟΤΑ». Εκδόσεις: του ιδίου. Θεσσαλονίκη, 2000.

Καλλιαντζίδα Α.: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σταυροδρόμι της επιχειρηματικής πρόκλησης. Θεσσαλονίκη, 1989.

Καραβίδα Κ.: Η Τοπική Αυτοδιοίκησης και ο επιχώριος εν Ελλάδι οικονομικός ρεζιοναλισμός, 1936.

Καραναστάση Μ.: "Η φορολογική νομοθεσία των δήμων και των κοινοτήτων". Εκδόσεις: του ιδίου. Αθήνα, 1993.

Καραναστάση Μ.: «Το λογιστικό των δήμων και των κοινοτήτων». Εκδόσεις: του ιδίου. Αθήνα, 1994.

Κατριβάνου Θ.: Συστατικό στοιχείο της πολιτείας η Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τχ.96. Νοέμβριος 2000.

Κατσαδώρου Κων.: Συμβολή εις την Ανωτέραν Βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα, 1978.

Κατσαδώρου, Κ.: Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αιτιολόγηση και πράξις «Ο θεσμός, καθιέρωση και παραλλαγές, δυσχέρειες - προοπτικές». Αθήνα, 1991.



Κατσούλη Δ.: Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση. Εκδόσεις: Αντ. Ν. Σάκκουλας. Αθήνα -Κομοτηνή, 1993.

Κατσούλη Δ.: “Συνενώσεις των κοινοτήτων: οι βασικές πτυχές μίας νέας και προοδευτικής πολιτικής”: Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τευχ.4/1996.

Κατσούλη Δ.: “Ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης”. Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τευχ.1/1997.

Κατσούλη Δ.: Δημοτικά διαμερίσματα. Η θέση τους στο ελληνικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΤοπΑ 1988, τευχ. 1.

Κατσούλη Δ.: “Το εκλογικό δίκαιο της νέας δημοτικής Αυτοδιοίκησης”. Περιοδικό Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τευχ.1/1998.

Κατσούλη Δημ.: Η κατάργηση των κοινοτήτων και το Σύνταγμα, ΕΔΔΔ 1989, σελ. 494 επ.

Κατσούλη Δ.: Η δύσβατη πορεία στους δέκα μήνες της πραγματικής μεταρρύθμισης”. Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας: Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.4/1999.

Κατσούλη Δ.: “Τοπικά Συμβούλια: οι πραγματικές διαστάσεις ενός αναγκαίου θεσμού”. Περιοδικό Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τ.1/1999.

Κιτρομηλίδη Π.: Δημοκρατικές προσδοκίες και ιδεολογικές μυθοποιήσεις: Η προσγραφή ιστορικής γενεαλογίας στο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΕΠοΛΕ 1984, Τμ. 5.

Κλειώση Χρ.: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα.1977.

Κλειώση Χρ.: Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως,. Αθήνα, 1981.

Κλωνή Δ.: Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη νησιωτικών περιφερειών, Κέντρο Έρευνας Περιφ. Αναπτύξεως “Ιερόνυμος Πίντος”, 1998.

Κόνσολα Ν.: “Περιφερειακός αναπτυξιακός σχεδιασμός” : Ημερίδα “Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και Ανάπτυξη”, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τ.Α.Π.Α, (1997).

Κοντογιώργη Δημ. Γ.: Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτονομία - Οι Ελληνικές Κοινότητες επί Τουρκοκρατίας". Εκδόσεις: Νέα Σύνορα. Αθήνα, 1982.

Κοντογιώργη Γ.: Κοινοτική Αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα, στο έργο: Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση τον ελληνικού κράτους, 1983.

Κορρέ Μαρία: «Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και κρατικές επιχορηγήσεις: συστήματα κατανομής», ΕΣΔΔ - ΤΤΑΠΑ, (1999).

Κουκιάδη Ενρ.: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Χθες, Σήμερα, Αύριο. Εκδόσεις: Αφοι Καββαδία. Ηράκλειο, 1998.

Κουτσούρη Δ.: Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων. Εκδόσεις: ΚΕΔΚΕ. Αθήνα, 1997.

Κουντούρη Ν.: Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και πώς δεν εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, ΝοΒ 1981, σελ. 1337 επ.

Κούρτη Γ.: Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού, ΤοΣ 1998, σελ. 85 επ.

Κοφινά Γ.: Η φορολογική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ 1935.

Κυριακόπουλου Γ. Ηλία: Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, Θεσσαλονίκη, 1954.

Κωστόπουλου Τρυφ.: Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Εκδόσεις: Παπαζήση. Αθήνα, 1996.

Λένιν Β.Ι. Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις «Σύγχρονη εποχή». Αθήνα 1986.

Λίτσιου Η.: “Διαδικασία προγραμματισμού στους νέους δήμους”, Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.1/1998.

Λουκάκη Π.: “Χωροταξικός σχεδιασμός και οργάνωση υποδομών των νέων ΟΤΑ Ημερίδα, Τ.Α.Π.Α, (1997).

Λυριντζή Χρ.: «Κόμματα και δημοτικές εκλογές : Η ανασυγκρότηση μιας μακρόβιας σχέσης», Περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.15/2000. Εκδόσεις: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτηρ Αντ. : Μελέτη. Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης (1995).

Μακρυδημήτηρ Αντ. - Χλέπα Κ. Ν.: Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" Διοικητική Ενημέρωση 1997.

Μανούσου Στ.: Τα οικονομικά των δήμων και των κοινοτήτων, ΕΤΑ 1986, σελ. 1013 επ.

Ματθαίου Ι. Π.: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη. Μια θεσμική θεώρηση, Περιβάλλον και Δίκαιο, τεύχος. 1. Άνοιξη, 1994.

Μιχαλόπουλου Ν.: Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση, Διοικητική Ενημέρωση, τευχος 5. Μάιος, 1996.

Μοσχολάκη Ν.: Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας. Εν Αθήναις, εκ του τυπογραφείου Χ. Ν. Φιλαδελφέως, 1882.

Μουστάκα Σ. Μελ.: Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως. Εκδόσεις: Αντ. Ν. Σάκκουλας. Αθήνα, 2000.

Μπακογιάννη Κ.: Ίδρυση των λοιπών βαθμίδων και κατηγορίες πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στο άρθρο 102 του Συντάγματος, ΤοΣ 1998, σελ. 639 επ.

Μπαμπά Στ.: Θεσμικό πλαίσιο και νομικές μορφές των επιχειρήσεων των ΟΤΑ, εισήγηση σε πρόγραμμα κατάρτισης ΕΕΤΑΑ. Αθήνα, (1986).

Μπαμπά Στ.: «Συνενώσεις ΟΤΑ: Η αυταρχική μεταρρύθμιση». Περιοδικό ΑΛΦΑ, τ.3/1997.

Μπεριάτου Η.: “Χωροταξία - Διοίκηση - Αυτοδιοίκηση: παρελθόν και μέλλον της εδαφικής οργάνωσης του ελληνικού χώρου”, Εισήγηση στο διεθνές συνέδριο “Η Ελλάδα στην Ευρώπη : Χωροταξία και Περιφερειακή Πολιτική προς το 2000”. Πρακτικά ΤΕΕ, (1993).

Μπεριάτου Η.: “Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο. Η πολιτική της ανακυττάρφωσης των ΟΤΑ (1984 - 1994)”. Περιοδικό Τόπος , τ.8/1994.

Μπέσιλα-Βήκα Ευρ.: Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εκδόσεις: Αφοι Π. Σάκκουλα. Αθήνα, 1995.

Μπέσιλα-Βήκα Ευρ.: Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Εκδόσεις: Σάκκουλα. Θεσσαλονίκη, 1998.

Μπέσιλα-Βήκα Ευρ.- Παπαγιάννη Δον.: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Εκδόσεις: Π.Ν. Σάκκουλας, 1997.

Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισ.: “Οι αναγκαστικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων και το Συμβούλιο της Επικρατείας”. Περιοδικό Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, τ.17/1999.

Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισ.- Μουστάκα Μελ.: Οι αναγκαστικές συνενώσεις «Δήμων» και «Κοινοτήτων» και Συμβούλιο της Επικρατείας, Σχολιασμός των αποφάσεων 699/1991 και 700/1999 του Σ.τ.Ε., Επ. Απ. Τοπ. Αυτ. Περ .Αν., τ. Νο 17, Αθήνα - 1999, σελ. 13 επ.

Μπρούσαλη Ν.: «Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι βασικές επιλογές του Ν. 2218», 1992, Διοικ. ενημέρωση, τευχ. 6.

Νικολόπουλου Κ. - Κούκου Π. - Μεγαρίτη Δ.: “Οδηγός οργάνωσης των δήμων”. Εκδόσεις: Τ.Ε.Ε. Χαλκίδα, 1998.

Οικονομόπουλου Χρ.: Αι περί Αυτοδιοικήσεως συνταγματικοί διατάξεις, ΕΤΑ, 1935, σελ. 597 επ.

Πανά Ε.: “Η Τοπική Αυτοδιοίκηση: σκέψεις και προβληματισμοί”. Εκδόσεις: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα. Αθήνα, 1990.

Πανά Ε.: “Αποτελεί η συνένωση μονόδρομο για τη βιώσιμη ανάπτυξη των κοινοτήτων”. Εκδόσεις Εφημερίδας “Δημοτικός και Κοινοτικός Τύπος”. Αθήνα, 1997.

Παναγόπουλου Θ.: Συστήματα διοικητικής οργάνωσης στη χώρα μας, ΕΔΔΔ, 1988, σελ. 113 επ.

Παπαβασιλείου Αλ.: Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη. Επιθεώρηση Δημ. και Διοικ. Δικαίου, τ.3. Αθήνα, 1993.

Παπαγαρυφάλλου Π.: Το σχέδιο Συντάγματος και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΕΤΑ 1975, σελ. 46 επ.

Παπαγιάννη Π.: Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα. Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης. Εκδόσεις: Νέα Σκέψη. Αθήνα, 1990.

Παπαγιάννη Δ.: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, “Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης”, τεύχος 11, Αθήνα, 1998.

Παπαγιάννη Π. - Κατσούλη Δ.: Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης. Εκδόσεις: ΤΕΔΚΝΑ, 1995.

Παπαγιάννη Π. - Κατσούλη Δ.: Μελέτη-πρόταση για την συνταγματική κατοχύρωση της Αυτοδιοίκησης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, (1998).

Παπαδημητρίου Γ.- Κατσούλη Δ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση, οδηγός μελέτης. Εκδόσεις: Αντ. Ν. Σάκκουλας. Αθήνα- Κομοτηνή, 1990.

Παπαδημητρίου Γ.: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Σκέψεις για την διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ, ΤοπΑ 1991, τχ. 4-5.

Παπαδημητρίου Γ.: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Παπαδημητρίου Γ.: Αυτοδιοίκηση και ΕΟΚ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να κατακτήσει την θέση που της ανήκει στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφημερίδα «Τα Νέα» της 20<sup>ης</sup> Μαρτίου 1993.

Παπαδημητρίου Γ.: “Επτά θέσεις για την Αυτοδιοίκηση”, Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.2/1997.

Παπαδημητρίου Κ.: «Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης: η θεσμική διάσταση», “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1/2000.

Παπαδόπουλου Π.: “Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι νέες θεσμικές ρυθμίσεις”. Εκδόσεις: του ιδίου. Μύτικας, 1999.

Παπαθανασίου - Παπαϊωάννου Ζ.: Σκέψεις για την νομοθετική διεύρυνση του οικονομικού ρόλου των ΟΤΑ, ΕΤΑ 1986, σελ. 549 επ.

Παπαστεργίου Κ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) στην Ελλάδα, εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Χαλκιδική, Νοέμβριος 1992), ΕΤΑ 1992, τχ. 50-51.

Πατσουράτη Β.: Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο: Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, επιμέλεια Ν. Τάσος. Εκδόσεις: Σμπύλιας «Το Οικονομικό». Αθήνα, 1991.

Παυλόπουλου Προκ.: Τοπικές υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειες της, Ε. Πολ. Ε. 1984, σελ. 49 επ.

Παυλόπουλου Πρ.: Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης, ΕΔΔΔ 1990, σελ. 481 επ.

Πετροπούλου Κ.: Η ισχύς εν τη ενώσει. Και με τα δύο χέρια στις τσέπες, ΕΤΑ 1991, τχ. 34.

Πικραμένου Μ.: Τα θεσμικά μέσα για τον έλεγχο των συνενώσεων των ΟΤΑ, ΕΔΔΔ 1990, σελ. 330 επ.

Πουλή Π.: Οι αρχές που διέπουν το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση τον πρόσφατο νόμο 1878/1990, ΔιΔικ 1991, σελ. 10 επ.

Πολυχρονιάδου Δ. Κ.: Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου περί μεταρρυθμίσεως των νόμων περί συστάσεως και διοικήσεως των δήμων ως και του νόμου περί δημαρρεσιών, 1914, αναδημ. στο έργο Σπ. Φλογαίτη, Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, 1986.

Ραΐκου Αθ.: Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, ΕΔΔΔ 1967, σελ. 141 επ.

Ραΐκου Αθ.: Η συνταγματική κατοχύρωσις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα κράτη, Επιστημονική επετηρίς Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 1969.

Ρουσόπουλου Α.: Είναι αντισυνταγματικός νόμος περιορίζων την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν; ΕΤΑ 1963, σελ. 419 επ.

Ρωμαίου Γ.: Αυτοδιοίκηση και Μάαστριχτ, εφημερίδα «Το Βήμα», 23.2.1992, σελ. Ε 3.

Σαπουνάκη Τ.: “Οι συνενώσεις ως παράγων εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος και αλλαγής των πολιτικών συσχετισμών”. Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.1/1997.

Σαπουνάκη Τ.: «Το οικονομικό υπόβαθρο των συνενώσεων : ανάλυση εσόδων νέων δήμων και κοινοτήτων 1992 - 1996», “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1/2000.

Σαραντάκου Δ.: Το Βέλτιστο Μέγεθος των Μονάδων Αυτοδιοίκησης 1ου, 2ου και 3ου Βαθμού, Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία 1989, τχ. 11-12, σελ. 8 επ.

Σκουφή Α.: “Οικονομική Διοίκηση - Λογιστικό ΟΤΑ”, εισήγηση, ΥΠΕΣΔΔΑ. Αθήνα, 1999.

Σολδάτου Δημ.: Δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία. Έκδοση: Μ. Δημόπουλου. Θεσσαλονίκη, 1995.



Σπανού Κ. - Ρήγος Α. - Σπουρδαλάκης Μ.: (επιμ.) Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και προοπτικές. Εκδόσεις: Αντ. Ν. Σάκκουλας. Αθήνα –Κομοτηνή, 1997.

Συμεωνίδη Ι.: Η «τοπική δημοκρατία» στην Γαλλία (Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση ανώτερων βαθμίδων), ΕΤΑ 1985, σελ. 1733 επ.

Τάκη Γ.: “Υπαίθρια διαφήμιση: η διοίκηση και η διαχείρισή της από τους ΟΤΑ”. Εκδόσεις: ΕΕΤΑΑ. Αθήνα, 1998.

Τάτσου Νίκ.: (επιμέλεια), Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), Ειδικά θέματα 1, Αθήνα, 1988.

Τάτσου Νίκ.: Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης). Αθήνα, 1988.

Τάτσου Ν.: “Θέματα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης”. Εκδόσεις: ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1989.

Τάτσου Ν.: “Δημοσιονομικό σύστημα και φορολογική αποκέντρωση”. Περιοδικό “Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση”, τεύχος 1 (108) 1997.

Τάτσου Ν.: “Το μέγεθος των ΟΤΑ : Οικονομικές διαστάσεις”: Ημερίδα, Τ.Α.Π.Α, (1997).

Τάτσου Ν.: “Το μέγεθος των ΟΤΑ : μερικές οικονομικές διαστάσεις”. “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1/1998

Τάτσου Ν.: “Δημοσιονομική Αποκέντρωση - θεωρία και Πράξη”. Εκδόσεις: Τυποθήτω. Αθήνα, 1999.

Τάτσου Ν.: «Φορολογική αποκέντρωση: τάσεις, προβλήματα, πολιτικές». “Τετράδια Αυτοδιοίκησης”. Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1/2000.

Τάχου Αν.: Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας». Ερμηνευτική προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991, σελ. 607 επ.

ΤΕΕ, Μόνιμη Επιτροπή Τοπ. Αυτοδιοίκησης: Μελέτη της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα αναπτυξιακά προγράμματα, 1981.

ΤΕΕ, Μόνιμη Επιτροπή Τοπ. Αυτοδιοίκησης: Μέγεθος - Αρμοδιότητες Αυτοδιοίκησης Α', Β', Γ' βαθμού (Πρακτικά Συνεδρίου), Τεχνικά Χρονικά 4-6/86.

Τζιβάκη Φ. – Σκουφή Α. – Οικονόμου Κ.: “Εσοδα Τ.Α. Α' Βαθμού, Οικονομική Διοίκηση και Λογιστικό, Περιουσία των ΟΤΑ”, εισηγήσεις, ΥΠΕΣΔΔΑ. Αθήνα, (1998).

Τζώνου Θεοδ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα, θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή, 1988.

Τομαρά-Σιδέρη Μ.: “Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου - κράτος - πολιτική)”, δοκίμια. Εκδόσεις: Παπαζήση, 1999.

Τουμπή Δ.: Η περιφερειακή διοίκηση της χώρας και ο δημοκρατικός προγραμματισμός (Ν. 1622/1986), ΤοπΑ 1987, τχ. Ι, σελ. 24 επ.

Τριανταφυλλοπούλου Α.- Γούπιου Γ.: Μεταβολές των διατάξεων για τη φορολογία Δήμων, Κοινοτήτων, Ν.Α., Ν.Π.Δ.Δ. της Τ.Α. και επιχειρήσεων ΟΤΑ. Εκδόσεις: ΕΕΤΑΑ. Αθήνα, 1997.

Τριανταφυλλοπούλου Α.: Επιχειρήσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Εκδόσεις: ΕΕΤΑΑ. Αθήνα, 2000.

Τριανταφυλλοπούλου Α.: Βασικές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις της νομοθεσίας των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, εισήγηση στο έκτακτο θεματικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ “Συνενώσεις ΟΤΑ - Σύγχρονος Δήμος”.

Τσενέ Γ. Ηλ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεωρία και πράξη”. Εκδόσεις: Φοίβος Β. Σελούντος και ΣΙΑ ΟΕ. Αθήνα, 1986.

Τσιτουρίδη Σ.: Η διοίκηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η ελληνική διοίκηση, ΕΕΕυρΔ 1986, σελ. 851 επ.

Τσουκαλά Α.: Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος: Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα. Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα, 1981.

Τσουντα Κων.: Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.: το ελληνικό παράδειγμα. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή, 1993.

Φαρδής Γ.: Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωση, 1948.

Φιλάρετου Γ.: Πολιτεία και Κοινότητες, Κοινά και Ομοσπονδία, 1902.

Φιλήμονος Τ.: Ο Δήμαρχος, 1893.

Φίλια Β.: Κοινωνικές δομές στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, στο έργο Δ. Τσαούση (επιμ.), Όψεις της ελληνικής κοινωνίας του 19ου αιώνα, 1984, σελ. 11 επ.

Φιλίππου Διον.: Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωση του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους, (διδ. διατριβή), 1988.

Φιλίππου Διον.: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ, Διδικ 1995, σελ. 285 επ.

Φλέγκα Β.: Ο θεσμός των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων μπροστά στη νέα πραγματικότητα, εισήγηση στο έκτακτο θεματικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ “Συνενώσεις ΟΤΑ - Σύγχρονος Δήμος”.

Φλογαΐτη Σπ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Σύνταγμα του 1975: Μύθοι και Πραγματικότητες, Περιοδικό «Σύγχρονα θέματα» 1980, Τμ. 8, σελ. 96 επ.

Φλογαΐτη Σπ.: Δημοσιονομική και πολιτικοδιοικητική αυτονομία των δήμων και κοινοτήτων ή οι επιλογές του Ν. 1080/1980, ΔΜρ 1981, σελ. 67 επ.

Φωκά Α.: Η διοικητική αποκέντρωση εν Ελλάδα, 1961.

Φωκά Α.: Η επαρχία ως περιφερειακή μονάς και ο έπαρχος ως αντιπρόσωπος - περιφερειακό όργανο της κεντρικής διοικήσεως, ΕΤΑ 1966, σελ. 10 επ.

Φωκά Α.: Η νομική προσωπικότης των δήμων και κοινοτήτων εν Ελλάδα κατά την συνταγματικήν και νομοθετικήν αυτής θεμελίωσιν, ΕΤΑ 1966, σελ. 350 επ.

Φωτιά Ν.: Η οικονομική οργάνωσις των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, ΕΤΑ 1929, σελ. 254 επ.

Χατζησάββα Γ.: Οι πολιτειολογικές και κοινωνιολογικές λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΕΤΑ 1988, τχ. 8, σελ. 74 επ.

Χλέπα.Κ. Ν.: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, ΤοΣ 1992, σελ. 89 επ.

Χλέπα Κ. Νικ.: Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Χλέπα Κ. Νικ.: “Τα συνταγματικά δεδομένα για τις συνενώσεις των ΟΤΑ”. Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.3/1997.

Χλέπα Κ. Νικ.: “Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα”. Περιοδικό Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τ.92/1997.

Χλέπα Κ. Νικ.: «Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: προς αναδιάταξη της ανταγωνιστικής συναλληλίας», Περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.15/2000.

Χριστοφίλου Εύης: Κατανομή των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε Ν.-Κ. Χλέπα (επιμέλεια), Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας, σελ. 137 επ.

Χριστοφίλου Ε. και Αλογοσκούφη Δ.: Απογραφική μελέτη Ενώσεων ΟΤΑ και φορέων τεχνικής υποστήριξης ΟΤΑ στη Μεγάλη Βρετανία. ΕΕΤΑΑ (1986).

Χρυσανθάκη Χαρ.: Η συνταγματική κατοχύρωση της διάκρισης των δικαιοδοσίων (1992).

Χρυσανθάκη Χαρ.: Η τοπική δημοκρατία σε δοκιμασία: η νομοθετική πραγμάτωση του δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης (Ν. 2218 και 2240/1994), ΕΔΔΔ 1995, σελ. 334 επ.

Χρυσανθάκη Χαρ.: “Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης: το σχέδιο Ι. Καποδίστριας”. Εκδόσεις: Σάκκουλα, 1998.

Χρυσανθάκη Χαρ.: «Η νέα διοικητική πραγματικότητα στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ο Ν. 2539/1997». Περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.15/2000. Εκδόσεις: Θεμέλιο.

Φαρρού Δ.: Μελέται επί του δικαίου της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και διοικητικής αποκεντρώσεως, 1955.

Ψυχοπαίδη Κ.- Γετίμη Π.: Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών. Αθήνα, 1989.

Ipsen John: Σχετικά με τη μετάθεση αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ, “Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας: Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τ.Α.”. Αθήνα. Εκδόσεις: Α. Ν. Σάκκουλα, 1998.

## **2. Ξένη**

Αθανασόπουλου ΓΕ. Κ: La notion d' investissement productif prive. Bruxelles, 1994.

Jones G.W. Μοντέλα περιφερειακής διοίκησης και Τοπική Αυτοδιοίκηση, μετάφραση Γλυκερία Π. Σιούτη, στο περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32, Ιούλιος-Δεκέμβριος ' 87, σελ. 11-20.

Remandas N.: Διάρθρωσις των διοικητικών περιφερειακών υπηρεσιών εις την Ελλάδα, 1969.

Scheffold D.: Ανεξάρτητη τοπική κοινότητα; Η τοπική αυτοδιοίκηση στο μεταίχμιο της λαϊκής συμμετοχής, της δικαιοποίησης και της κρατικής πολιτικής για την βελτίωση της υλικοτεχνικής υποδομής, ΕΔΔΔ 1989, σελ. 355 επ.

Luhmann N.: Μελέτη. Θεωρία των κοινωνικών συστημάτων (1995).

## **3.Α. Μελέτες του Κογκρέσου των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης: Σειρά «Δομή και λειτουργία της Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας»**

Structure and operation of local and regional democracy in Greece (2001)  
ISBN:92871-4644-6

Structure and operation of local and regional democracy in the United Kingdom (2000). ISBN : 92-871-4374-9

Structure and operation of local and regional democracy in Poland (2000)  
ISBN:92871-4314-5

Structure and operation of local and regional democracy in Italy (2000)  
ISBN:928714286-6

Structure and operation of local and regional democracy in Austria (2000)  
ISBN:92871-4282-2

Structure and operation of local and regional democracy - Estonia (2000)  
ISBN:92871-4247-5

Structure and operation of local and regional democracy - Russian Federation  
(2000) ISBN : 92-871-4231-9

Structure and operation of local and regional democracy in Turkey (1999)  
ISBN:92871-3949-0

Structure and operation of local and regional democracy in Romania (1999)  
ISBN:92-871-3947-4

Structure and operation of local and regional democracy in the Slovak Republic  
(1999). ISBN : 92-871-3945-8

Structure and operation of local and regional democracy in Latvia (1999)  
ISBN:92871-3901-6

Structure and operation of local and regional democracy in Ireland (1999)  
ISBN:92871-3896-6

Structure and operation of local and regional democracy in Croatia (1999)  
ISBN:92871-3893-1

Structure and operation of local and regional democracy in the former Yugoslav  
Republic of Macedonia (1999) ISBN : 92-871-3871-0

Structure and operation of local and regional democracy in Cyprus (1999)  
ISBN:92871-3869-9

Structure and operation of local and regional democracy in the Netherlands (1999)  
ISBN : 92-871-3850-8

Structure and operation of local and regional democracy in Germany (1999)  
ISBN:92-871-3848-6

Structure and operation of local and regional democracy in the Czech Republic  
(1999). ISBN : 92-871-3825-7

Structure and operation of local and regional democracy in Belgium (1999)  
ISBN:92871-3823-0

Structure and operation of local and regional democracy in Iceland (1999)  
ISBN:92871-3821-4

Structure and operation of local and regional democracy in France (1998)  
ISBN:92871-3666-1

Structure and operation of local and regional democracy in Switzerland 1998)  
ISBN:92-871-3664-5

Structure and operation of local and regional democracy in Finland (1998)  
ISBN:92871-3611-4

Structure and operation of local and regional democracy in Slovenia (1998)  
ISBN:92871-3594-0

Structure and operation of local and regional democracy in Malta (1998)  
ISBN:92871-3580-0

Structure and operation of local and regional democracy in Portugal (1998)  
ISBN:92871-3578-9

Structure and operation of local and regional democracy - Norway (1998)  
ISBN:92871-3542-8

Structure and operation of local and regional democracy in Denmark (1998)  
ISBN:92-871-3539-8

Structure and operation of local and regional democracy in Bulgaria (1997)  
ISBN:92871-3439-1

Structure and operation of local and regional democracy in Lithuania (1997)  
ISBN:92-871-3436-7

Structure and operation of local and regional democracy in Sweden (1997)  
ISBN:92871-3280-1

Structure and operation of local and regional democracy in Luxembourg (1997)  
ISBN : 92-871-3277-1

Structure and operation of local and regional democracy in Spain (1997)  
ISBN:92871-3275-5

### **3.B. Σειρά «Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη»**

The role of local authorities in the field of local social services (Local and Regional Authorities in Europe No. 73) (2001) ISBN : 92-871-4528-8.

Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national debt (Local and Regional Authorities in Europe No. 71) (2000) ISBN : 92-871-4457-5.

Management of municipal real estate property (Local and Regional Authorities in Europe No. 70) (1999) ISBN : 92-871-4164-9.

Management and funding of urban public transport (Local and Regional Authorities in Europe No. 69) (1999) ISBN : 92-871-4126-6.

Electoral systems and voting procedures at local level (1999) (Local and regional authorities in Europe No. 68) ISBN : 92-871-3983-0.

Liability of local elected representatives for acts or omissions in the course of their duties (1999) (Local and regional authorities in Europe No. 67) ISBN:92-871-3954-7

Supervision and auditing of local authorities' action (Local and regional authorities No. 66) (1999) ISBN : 92-871-3830-3.

Limitations of local taxation, financial equalization and methods for calculating general grants (Local and Regional Authorities in Europe No. 65) (1998) ISBN : 92-871-3761-7.

Rationalization and its effects on local self-government (1998) (Local and regional Authorities in Europe No. 64) ISBN : 92-871-3544-4.

The use of performance indicators in local public services (Local and Regional Authorities in Europe No. 63) (1997) ISBN : 92-871-3293-3.

The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the Countries of central and eastern Europe (Local and Regional Authorities in Europe No. 62) (1997) ISBN : 92-871-3213-5.

Local finance in Europe (Local and Regional Authorities in Europe No. 61) (1997) ISBN : 92-871-3206-2.

Environment and local and regional authorities (Local and Regional Authorities in Europe No. 60) (1996) ISBN : 92-871-3164-3.

The status of major cities and their peripheries (Local and Regional Authorities in Europe No. 59) (1996) ISBN : 92-871-3140-6.

Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness (local and Regional Authorities in Europe Series No. 58) (1996) ISBN : 92-871-3024-8.

Economic intervention by local and regional authorities (Local and Regional Authorities in Europe No. 57) (1996) ISBN : 92-871-2871-5.

The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and Regional Authorities in Europe No. 56) (1995) ISBN : 92-871-2658-5.

Definitions and limits of the principle of subsidiarity (Local and Regional Authorities No. 55) (1994) ISBN : 92-871-2522-8.

Participation by citizens-consumers in the management of local public services (Local and Regional Authorities No. 54) (1994) ISBN:92-871-2492-2

Access to information about local authority decision-making (Local and Regional Authorities in Europe No. 53) (1994) ISBN : 92-871-2490-6.

Local referendums (Local and Regional Authorities in Europe No. 52) (1993) ISBN : 92-871-2396-9.

The role of competitive tendering in the efficient provision of local services (Local and Regional Authorities in Europe No. 49) (1993) ISBN : 92-871-2249-0.

Decentralization and the strengthening of local self-government (Local and Regional Authorities in Europe No. 48) (1992) ISBN : 92-871-2127-3.

Borrowing by local and regional authorities (Local and Regional Authorities in Europe No. 47) (1992) ISBN : 92-871-2073-0.

Status and working conditions of local and regional elected representatives Basic principles (Local and Regional Authorities in Europe No. 46) (1992) ISBN : 92-871-2071-4.

Decxia : Local public companies in the fifteen countries of the European Union and in Norway, editions locales de France, Paris, 1999.

Tepsa: Trends in regional and local government in the European Community, Acco, Βρυξέλλες 1993

#### **4. Νομοθεσία**

Β.Δ. 24/9-20/10 1958.: “Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενο νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων”.

Β.Δ. 17/5-15/6 1959.: “Περί Οικονομικής Διοικήσεως και Λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων”.

Ν. 1828/1989, ΦΕΚ 2 Α.: “Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ”, ΥΠ. ΕΣ. Αθήνα 1989.

ΥΠ. ΕΣ. - ΕΕΤΑΑ.: “Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης”, Π.Δ.30/96. Αθήνα, 1996.

Ν. 2539, ΦΕΚ 244 Α΄, 4/12/1997: “Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης”. ΥΑ.25465, ΦΕΚ 768 Β΄, 24-7-1998: “Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας με το Ν.2539/1997”.

Νόμος 2672/1998, ΦΕΚ 290 Α΄.: “Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις”.

Ν. 2623, ΦΕΚ 139 Α΄, 25-6-1998: “Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων, οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών, εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και άλλες διατάξεις”.

Ν. 2647, ΦΕΚ 237 Α΄, 22-10-1998: “Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις”.

Ν. 2672, ΦΕΚ 290 Α΄, 28-12-1998: “Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις”.

Ν. 2738, ΦΕΚ 180 Α΄, 9-9-1999: “Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση .και άλλες διατάξεις”.



Ν. 2839, ΦΕΚ 196 Α΄, 12-9-2000: “Ρυθμίσεις θεμάτων του ΥΠΕΣΔΑΑ και άλλες διατάξεις”.

ΚΕΔΚΕ, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης. “Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας με ερμηνευτικές σημειώσεις”. Αθήνα, 1993.

ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ: “Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας”. Αθήνα, 2000.

Ν. 2880, ΦΕΚ 9 Α΄, 30-1-2001: “Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις”.

Ν. 2946, ΦΕΚ 224 Α΄, 8-10-2001: “Υπαίθρια διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις”.

### **5. Περιοδικά για την Αυτοδιοίκηση**

Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης: Τριμηνιαία επιστημονική έκδοση με Επιστημονικό Υπεύθυνο τον Καθηγητή Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλο (1995 – 2003).

Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Περιοδική έκδοση της ΚΕΔΚΕ.

Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση: Διμηνιαία επιθεώρηση.

Τετράδια Αυτοδιοίκησης: Ετήσια επιστημονική επιθεώρηση της ΚΕΔΚΕ.

Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση: Διμηνιαίο περιοδικό της ΕΕΤΑΑ.

Δήμος: Διμηνιαίο επιστημονικό περιοδικό για θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τόπος: Εξαμηνιαία επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, με επιστημονικό Υπεύθυνο τον Καθηγητή Π. Γετίμη.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ Η ΜΕΘΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ

#### *1. Αφετηρία του προβληματισμού και οριοθέτηση του ερευνητικού προβλήματος*

Οι τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα χαρακτηρίζονται από έντονη κινητικότητα και επικοινωνία των λαών, η οποία εμφανώς υπαγορεύεται από την αναγκαιότητα της διεθνούς Κοινότητας να αντιμετωπίσει επιτυχώς και μέσα από διαδικασίες συνεργασίας τα σύνθετα και πολύμορφα προβλήματα, που ανακύπτουν σε όλους σχεδόν τους τομείς της ανθρώπινης δράσης, την οικονομική ζωή, τις πολιτικές και κοινωνικές ιδεολογίες, την επιστημονική έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την πολιτιστική δημιουργία.<sup>1</sup> Ο ευρωπαϊκός δε χώρος γνωρίζει κατά την ίδια αυτή περίοδο μια σειρά από σημαντικές και ραγδαίες μεταβολές, που αναφέρονται όχι μόνο στην εμφάνιση και ανάπτυξη νέων κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών δεδομένων, αλλά ακόμη και στη διαμόρφωση νέων κρατικών και εθνικών οντοτήτων, που μεταξύ άλλων συντελούν και στην αλλαγή του πολιτικού γεωγραφικού χάρτη της Ευρώπης.<sup>2</sup>

Οι μεταβολές αυτές προκαλούν αναπόφευκτα έντονο προβληματισμό στον ευρωπαϊκό κόσμο, αφού τα αποτελέσματα και οι συνέπειες των εξελίξεων, καθημερινά διαμορφώνονται.<sup>3</sup> Οποσδήποτε όμως γίνεται εμφανής η ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης των προβλημάτων, που ανακύπτουν και μάλιστα μέσα από κοινή διακρατική συνεργασία, εφόσον κάθε μεταβολή ή δυσχέρεια επηρεάζει ευρύτερα τον ενιαίο πλέον ευρωπαϊκό μηχανισμό. Η προσπάθεια για υπέρβαση των υφισταμένων δυσχερειών προϋποθέτει τη διατύπωση συγκεκριμένων ρεαλιστικών στόχων, το συστηματικό και μεθοδικό σχεδιασμό του πλαισίου δράσης και την παράλληλη εκμετάλλευση όλων των δυνατών μέσων, με τα οποία είναι εφικτή η διαμόρφωση νέων αποδεκτών δεδομένων. Απαραίτητη επιπλέον πρέπει να θεωρείται και η προσεκτική συνεκτίμηση των ιδιαιτέρων αναγκών και συνθηκών, που χαρακτηρίζουν κάθε κράτος της διεθνούς Κοινότητας, κατά τρόπον ώστε

<sup>1</sup> Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ε.Ε.Κ.): Η Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ευρώπη σε εξέλιξη. Βρυξέλλες, Μάιος 1992, σελ 2 επ.

<sup>2</sup> Σωτήρης Ντάλης (επιμ.): Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Βαλκανική Πολυδιάσπαση: Ο ρόλος της Ελλάδας. Βιβλιοθήκη Διεθνών Ευρωπαϊκών Μελετών. Αθήνα 1994, σελ 7 επ.

<sup>3</sup> Jose - Alain Fralon: Πότε θα δούμε την Ευρώπη των τριάντα. Το Βήμα, 18-6-1995 και Jacques Santers: Συμφιλίωνεται η Ευρωπαϊκή Ήπειρος με τον εαυτό της. Οικονομική Καθημερινή, 30-3-1997.

οποιαδήποτε προσπάθεια βελτίωσης να ανταποκρίνεται στη φυσιογνωμία και τις πραγματικές απαιτήσεις του συγκεκριμένου κάθε φορά έθνους.<sup>4</sup>

Σε αυτή την προσπάθεια συνεργασίας και αντιμετώπισης των διεθνών αλλά και εθνικών προβλημάτων συμμετέχει ενεργά και η Ελλάδα, που είναι μέλος μιας διαρκώς διευρυνόμενης πολυεθνούς ένωσης με σύνολο κατοίκων που ξεπερνά τα 370.400.000. Η Ευρωπαϊκή Ένωση απαρτίζεται αυτή τη στιγμή (2002) από δεκαπέντε κράτη – μέλη και εκτείνεται σε μια γεωγραφική περιοχή, που καλύπτει τουλάχιστον 3.234.000 τετραγωνικά χιλιόμετρα.<sup>5</sup> Η διαρκής δε και πολυσχιδής επικοινωνία μεταξύ των κρατών-μελών - τα οποία σύντομα θα γίνουν εικοσιπέντε - σε επίπεδο διπλωματικό, οικονομικό, πολιτικό, εμπορικό, τεχνολογικό, αυτοδιοικητικό και πολιτιστικό αποτέλεσε και αποτελεί την αναγκαία πλέον προϋπόθεση για την εύρυθμη και ομαλή λειτουργία του εκτενούς αυτού πολυεθνικού οικοδομήματος<sup>6</sup>. Η καθοριστική δε για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Συνθήκη του Μάαστριχ (1992) καθιστούσε και καθιστά υποχρεωτική πλέον τη στενή συνεργασία των ευρωπαϊκών χωρών για τη συστηματική, μεθοδική και ολοκληρωμένη προώθηση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>7</sup>. Η ελεύθερη μετακίνηση, το ενιαίο νόμισμα, οι πολιτιστικές ανταλλαγές, η ανάπτυξη του υγιούς ανταγωνισμού στην εμπορική και οικονομική δραστηριότητα, η μετακίνηση πλεοναζόντων αγαθών από ένα μέλος σε άλλο, που έχει ανάγκες, η βελτίωση του τεχνικού εξοπλισμού, η κοινή πνευματική καλλιέργεια, χωρίς όμως να χαθούν οι ιδιαιτερότητες και η εθνική και πολιτιστική ταυτότητα κάθε Κράτους – μέλους, και ο Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, είναι συνοπτικά μερικοί από τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>8</sup> Η σμίκρυνση των διαφορών, που πολλές φορές παρατηρούνται μεταξύ των μελών, η εξουδετέρωση πιθανών εθνικιστικών τάσεων και άλλων ακραίων ιδεολογικών στοιχείων, η επικράτηση πνεύματος συνεργασίας

---

<sup>4</sup> Μανόλης Ανδρόνικος: Ο στόχος της Ενιαίας Ευρώπης. Το Βήμα, 30-6-1995 και Κώστας Γεωργιάδης: Ελληνισμός και Δυτικοευρωπαϊκός πολιτισμός. Η Καθημερινή, 15-12-1996.

<sup>5</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ταξιδεύοντας στην Ευρώπη. Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Βρυξέλλες 1995, σελ. 2-3.

<sup>6</sup> Jean Monnet: A Grand Design for Europe. Commission of the European Communities, European Documentation. Brussels 1988, σελ. 20 επ.

<sup>7</sup> Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Συνθήκη του Μάαστριχ. Μετάφραση προσαρμογή Γ. Κολυβάς. Αθήνα 1992, σελ. 2 επ.

<sup>8</sup> Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ε.Ε.Κ.): Η πολιτική Ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η Ευρώπη σε εξέλιξη. Βρυξέλλες, Ιούνιος 1992, σελ. 2 επ. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Επιστήμη και Τεχνολογία του Μέλλοντος προς την Ευρώπη του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Βρυξέλλες, Μάρτιος 1994, σελ. 1 επ.

και η ειρήνη αποτελούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την επίτευξη των παραπάνω στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>9</sup>

Για την πρόωθηση και πρακτική εφαρμογή των στόχων αυτών καθοριστικός είναι -και θα αποδειχθεί καθοριστικότερος στο μέλλον- ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσω της εκπαίδευσης οι νέοι καλούνται να γνωρίσουν το σύνθετο πολιτισμικό περιβάλλον, μέσα στο οποίο πρόκειται να ζήσουν, να εξοικειωθούν με τα ποικίλα επιστημονικά, τεχνολογικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά των υπολοίπων κρατών μελών και να αναπτύξουν ισχυρή ευρωπαϊκή συνείδηση, η οποία θα κατευθύνει τη δράση τους προς τη διεθνή συνεργασία, την ειρηνική συνύπαρξη και την αλληλεγγύη. Γι' αυτό το λόγο ήδη από το 1973 προτάθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών Παιδείας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η εισαγωγή της λεγόμενης Ευρωπαϊκής Διάστασης<sup>10</sup> στην εκπαίδευση, που δήλωνε την αναγκαιότητα προσαρμογής των ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών συστημάτων στους σύγχρονους φιλειρηνικούς στόχους, που έθετε η Ευρωπαϊκή Ένωση,<sup>11</sup> και υποδήλωνε ταυτόχρονα την ανάγκη να επεκταθεί αυτή η Ευρωπαϊκή Διάσταση και σε άλλους τομείς, καθώς και σε άλλα συστήματα. Διότι τελικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι - και πρέπει να είναι - η κατά το δυνατόν σύγκλιση όλων των συστημάτων - εκπαιδευτικών, πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών κ.λ.π.- και η προβολή μέσα από τη σύγκλιση αυτή κοινών ιδανικών, στόχων και αξιών για όλους τους πολίτες της πολυεθνούς αυτής Κοινότητας.<sup>12</sup>

Οι σύγχρονες αυτές αναγκαιότητες και προοπτικές ήταν φυσικό να επηρεάσουν και την Ελλάδα. Η ένταξη της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1981) και ο ταχύς πλέον μετασχηματισμός της ευρωπαϊκής κοινωνίας, μετά τις ραγδαίες μεταβολές της τελευταίας δεκαετίας, ώθησαν τις εκπαιδευτικές, μορφωτικές και αυτοδιοικητικές σκοποθεσίες σε ουσιαστική αναδιάρθρωση και αναπροσαρμογή.<sup>13</sup> Μέσα από τα

<sup>9</sup> Αθ. Ε. Γκότοβος: Εθνική Ταυτότητα και Ευρωπαϊκός Προσανατολισμός. (εν: Ο Έλληνας Εκπαιδευτικός και η Ευρωπαϊκή του Διάσταση. Ευρωπαϊκό Εκπαιδευτικό Συνέδριο. Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη, Εκπαιδευτήρια Κωστέα-Γείτονα). Αθήνα 1993, σελ. 126-137.

<sup>10</sup> Κώστας Κοτζιούλας: ΕΟΚ και Παιδεία. (εν: Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Ελληνική Εκπαίδευση, Συζητήσεις για την Εκπαίδευση, ΟΛΜΕ 7). Αθήνα 1993, σελ. 141-147. Επίσης, Α. Τζούλης: Η Εκπαίδευση σε μια Ενωμένη Ευρώπη: Ο Ανθρωποκεντρικός και Ελληνικός Χαρακτήρας της. (εν: Η Εκπαίδευση στην Ενωμένη Ευρώπη. Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος. Πρακτικά 5<sup>ου</sup> Διεθνούς Συνεδρίου). Αθήνα 1996, σελ. 408-420.

<sup>11</sup> Μίνα Σταρίδα: Η Εκπαιδευτική Πολιτική Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Άξονες, Στόχοι, Προοπτικές. Ρέθυμνο 1992, σελ. 21.

<sup>12</sup> Αλεξ. Κ. Κακαβούλης: Η Ευρωπαϊκή Διάσταση στην Παιδεία και οι Έλληνες Εκπαιδευτικοί. (εν: Η Ελληνική παιδεία του Μέλλοντος. Πρακτικά ΚΔ' Παιδαγωγικού Συνεδρίου. Έκδοση Χριστιανικής Ενώσεως Εκπαιδευτικών Λειτουργών). Αθήνα 1994, σελ. 168-185.

<sup>13</sup> Αλεξ. Κ. Κακαβούλης: Νέες προοπτικές για την παιδεία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (εν: Ο Έλληνας εκπαιδευτικός και η Ευρωπαϊκή του Διάσταση. Ευρωπαϊκό Εκπαιδευτικό Συνέδριο, Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη. Εκπαιδευτήρια Κωστέα-Γείτονα). Αθήνα 1993, σελ. 237-280.

σχολικά εγχειρίδια έπρεπε πλέον να προβληθούν πρότυπα πολιτιστικά, που θα ευνοούσαν και θα ενίσχυαν τη διεθνή συνεργασία των ευρωπαϊκών κρατών. Ταυτόχρονα θα έπρεπε να εντοπισθούν και να απαλειφθούν στοιχεία, που ενδεχομένως ενίσχυαν το πνεύμα του ανταγωνισμού και της καχυποψίας, που για πολλές δεκαετίες χαρακτήριζε τα ευρωπαϊκά Κράτη.<sup>14</sup>

Τα μαθήματα των Ξένων Γλωσσών, της Γεωγραφίας, της Κοινωνιολογίας, της Πολιτικής Αγωγής, της Αισθητικής Αγωγής, της Πολιτικής Οικονομίας και μάλιστα της Ιστορίας, που διδάσκονται στα σχολεία των Κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορούν να υπηρετήσουν σε σημαντικό βαθμό τη σύγχρονη σκοποθεσία των Κρατών αυτής της Ένωσης. Μέσω αυτών οι μαθητές μπορούν να έλθουν σε επαφή με τα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά συστήματα των υπολοίπων ευρωπαϊκών χωρών, να παρακολουθήσουν την εξελικτική πορεία και τα στάδια διαμόρφωσης της φυσιογνωμίας της σύγχρονης Ευρωπαϊκής Ένωσης, να συνειδητοποιήσουν τα πλεονεκτήματα, αλλά και να επισημάνουν τους ενδεχόμενους κινδύνους, που συνεπάγεται η διαπολιτισμική επικοινωνία των Κρατών μελών.<sup>15</sup>

Το μάθημα της Ιστορίας μάλιστα είναι εκείνο που κατεξοχήν δύναται να επιδράσει αποφασιστικά στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής συνείδησης και ταυτότητας των μαθητών. Και τούτο, γιατί η Ιστορία καλλιεργεί σε σημαντικό βαθμό την εθνική συνείδηση των μαθητών της Μέσης Εκπαίδευσης και, ως εκ τούτου, είναι κατάλληλη για τη προβολή νέων υπερεθνικών προτύπων και ιδανικών.<sup>16</sup> Έτσι, η επαναδιατύπωση της ιστορικής αλήθειας με πνεύμα αντικειμενικό, αμερόληπτο και απροκατάληπτο μπορεί να εθίσει τους μαθητές σε νηφάλια αναγνώριση των εθνικών λαθών, σε απόρριψη του στενού εθνικιστικού πνεύματος και σε διαμόρφωση στάσεων θετικών προς τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.<sup>17</sup> Η υπέρβαση του τοπικιστικού πνεύματος και η συνεκτίμηση του ευρύτερου συμφέροντος όλων των

<sup>14</sup> Πάνος Πολυχρονόπουλος: Εκπαίδευση και Εθνική Ταυτότητα στο Ευρωπαϊκό Πολιτιστικό Πλαίσιο. (εν: Η Ελληνική Εκπαίδευση στο Κοινωνικό Πλαίσιο. Ινστιτούτο Παιδαγωγικών Ερευνών του Λυκείου Βάσκα.). Αθήνα 1990, σελ 131-140.

<sup>15</sup> Χρίστος Δούκας: Ευρωπαϊκή Διάσταση-Ελληνική Εκπαίδευση: Τα Εκπαιδευτικά Προγράμματα. Σύγχρονη Εκπαίδευση 93 (1997), βελ. 43-51 και Λουίζα Αναστοπούλου: Η Ευρωπαϊκή Διάσταση στην Εκπαίδευση: Νέα Πρόκληση για τα Σχολεία μας. (εν: Ο Έλληνας Εκπαιδευτικός και η Ευρωπαϊκή Διάσταση. Ευρωπαϊκό Εκπαιδευτικό Συνέδριο. Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη, Εκπαιδευτήρια Κωστέα-Γεϊτονα). Αθήνα 1993, σελ. 54-66.

<sup>16</sup> Σπύρος Τουλιάτος: Μεθοδολογικά προβλήματα προσέγγισης των εννοιών Έθνος και Εθνική Συνείδηση, στην παγκόσμια ιστορία και τα εγχειρίδια της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. (εν: Εθνική Συνείδηση και Ιστορική Παιδεία. Πανελλήνια Ένωση Φιλολόγων. Σεμινάριο 17). Αθήνα, σελ.161-192.

<sup>17</sup> Νικόλαος Άχλης: Τα σχολικά βιβλία της Ιστορίας και η εκπαίδευση για την ειρήνη. Νέα Παιδεία 65 (1993), σελ. 92-112 και Έλλη Γιωτοπούλου-Σισιάνου: Τα κεφάλαια πολιτισμού στα εγχειρίδια της Ιστορίας. (εν: Η διδασκαλία της Ιστορίας στην Μέση Εκπαίδευση, Εταιρεία Μελέτης Νέου Ελληνισμού). Αθήνα 1988, σελ 152-157.

ευρωπαϊκών χωρών μπορεί να προωθηθεί αποτελεσματικά μέσα από τη διδασκαλία της Ιστορίας και μάλιστα της Νεοελληνικής, προετοιμάζοντας με αυτόν τον τρόπο τους νεοέλληνες μαθητές για μια επιτυχή πορεία μέσα στον ανοικτό πλέον ευρωπαϊκό χώρο.<sup>18</sup>

Το ίδιο όμως μπορεί να γίνει και σε πολιτικό, διπλωματικό, στρατιωτικό και οικονομικό επίπεδο. Και στα επίπεδα αυτά, μέσα από τη διαμόρφωση κοινής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, καθώς και κοινής οικονομικής πολιτικής, με ενιαίο νόμισμα και ενιαίους αμυντικούς και εξωτερικούς στόχους, μπορεί να προωθηθεί με μεγαλύτερη ευκολία η υπερεθνική συνείδηση της μιας και ενιαίας Ευρώπης, την οποία συνδέουν, εκτός των άλλων, κοινές πολιτιστικές ρίζες και κοινές αξίες και ιδανικά, έστω κι αν αυτά, με την παρουσία και καλλιέργεια των εθνικιστικών διαφορών και του σοβινιστικού πνεύματος, δεν μπόρεσαν να συμβάλουν ωρύτερα στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας.

Η είσοδος της χώρας μας όμως στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η παρουσία της ως ισότιμου μέλους στην οικογένεια των ευρωπαϊκών λαών, καθώς και οι δημιουργηθείσες νέες προοπτικές και αναγκαιότητες φυσικό ήταν να επηρεάσουν, μέσα στους πολλούς άλλους τομείς, και τον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία δεν ήταν δυνατόν να μείνει έξω από το πνεύμα των συνενώσεων, το οποίο ήδη είχε αρχίσει να καλλιεργείται και να υλοποιείται στις περισσότερες από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>19</sup>

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, μπροστά στη νέα ευρωπαϊκή πραγματικότητα, εκλήθη και αυτή να συμβάλει στην ισχυροποίηση αυτής της πραγματικότητας μέσα από την ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων θεσμών της αυτοδιοίκησης, τη δυνατότητα πρωτοβουλιών και την ελευθερία αποφάσεων σε κατώτερα από την κυβέρνηση επίπεδα, όπως του πρώτου, του δεύτερου και του τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης, του τελευταίου νοουμένου μελλοντικός για τη χώρα μας με τη μορφή αιρετών Περιφερειάρχων μόνο, μια και ο τρίτος βαθμός, με τη μορφή που νοούνται οι άλλοι δύο, δεν προβλέπεται από το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος.

Η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η προσαρμογή της στη νέα πραγματικότητα θα συντελέσει στο να καταστεί αυτή θεμελιώδης θεσμός του δημόσιου βίου της χώρας μας και του δημοκρατικού της πολιτεύματος. Διότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι απλά ένας θεσμός τοπικής διακυβέρνησης, αλλά

<sup>18</sup> Ανδρέας Μ. Καζαμίας: Η Ελληνική Εκπαίδευση στην Ενωμένη Ευρώπη: Προβλήματα και Προοπτικές. (εν: Η Εκπαίδευση στην Ενωμένη Ευρώπη. Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος, Πρακτικά 5<sup>ου</sup> Διεθνούς Συνεδρίου). Αθήνα 1966, σελ 32-54.

<sup>19</sup> Δημήτρης Κατσούλης, Νίκος Χλέπας, Απόστολος Παπατόλιας, Λάμπρος Πάσχος: Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα. Αθήνα 2001, σελ. 5-9.

είναι ουσιαστικά ένας ζωντανός πολιτικός χώρος, όπου, δια μέσου της στενής και αέναης συνεργασίας όλων των εκπροσώπων της, προωθείται ο συλλογικός χαρακτήρας της πολιτικής απόφασης, εξασφαλίζεται η συμμετοχή των πολιτών, αναδεικνύονται τα πραγματικά προβλήματα και εφαρμόζονται δίκαιες πολιτικές επίλυσής τους.<sup>20</sup> Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι, ακόμη, και πολιτικός χώρος, που συμβάλλει στην αξιοπιστία των πολιτικών και εδραιώνει σχέσεις εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ αιρετών και πολιτών. Η πολιτική δύναμη, η πολιτική διαφορά και το ανάλογο μέγεθος ευθύνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι το αποτέλεσμα της αμεσότητας της εκλογής των πολιτικών εκπροσώπων της και, κυρίως, της αμεσότητας με την οικονομική, κοινωνική, πολιτική και πολιτιστική ζωή των κατοίκων των περιοχών, στις οποίες αναφέρεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση.<sup>21</sup> Η ισχυροποίηση της κοινωνίας, μέσα από την ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων θεσμών Αυτοδιοίκησης, θα σημάνει την επανατοποθέτηση του ατόμου στην πολιτική του ιδιότητα και θα αποτελέσει την απαρχή της επίλυσης των προβλημάτων των συγχρόνων πολιτικών κοινωνιών. Και τούτο, γιατί η Τοπική Αυτοδιοίκηση ευνοεί και επιδιώκει τον υψηλότερο βαθμό συναίνεσης, διαμορφώνοντας όρους και δίνοντας μορφή σε πραγματικές κοινωνικές διαδικασίες, με στόχο την ενότητα και την κοινή δράση αιρετών και πολιτών σε όλα τα επίπεδα και προς όφελος βέβαια των τελευταίων.<sup>22</sup>

Ουσιαστικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση εγγυάται τον πολιτικό και θεσμικό διάλογο και, κυρίως, εγγυάται την επιτυχία του διαλόγου και της συνεργασίας μέσα από την ενεργή κινητοποίηση των πολιτών και μέσα από την αμεσότητά τους με τα καθημερινά, μικρά και μεγάλα, προβλήματά τους. Εάν, συνεπώς, αναδείξουμε την ολοκλήρωση της αποκέντρωσης με αυτοδιοίκηση σε επείγουσα προτεραιότητα και αναγκαία συνθήκη για τον εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό του πολιτικού μας συστήματος, τότε είναι βέβαιο ότι θα πετύχουμε ευκολότερα την κοινωνική σύγκλιση με τους ευρωπαϊούς εταίρους μας και την ανόρθωση της οικονομίας. Μέσα από την ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και δυνατοτήτων, μέσα από την εκτέλεση των ολοκληρωμένων προγραμμάτων και μέσα από την ορθολογική αξιοποίηση των τοπικών πόρων, με παράλληλη απελευθέρωση των δημιουργικών πρωτοβουλιών των τοπικών παραγωγικών δυνάμεων, που μόνο μια ισχυρή και σύγχρονη Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να πετύχει, μέσα, λοιπόν, απ’

---

<sup>20</sup> Κέντρου Ερευνών της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών: Μελέτη για την Αποκέντρωση και την Αυτοδιοίκηση, σελ. 51 επ.

<sup>21</sup> ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑ: Μελέτη: Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρούσα Κατάσταση, Προοπτικές, 1995, σελ. 13 επ.

<sup>22</sup> Μελέτη ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑ: Όπου παραπάνω, σελ. 94.

όλα αυτά είναι βέβαιο ότι θα μπορέσουμε να προβάλλουμε δυναμικά την οικοδόμηση ενός σύγχρονου Κράτους, ο πολίτης του οποίου θα βρίσκεται στο προσκήνιο και θα είναι στην πρώτη γραμμή δημιουργίας.<sup>23</sup>

Όλα αυτά μας κάνουν να πιστεύουμε ότι η ανασυγκρότηση και η ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από τον εκσυγχρονισμό της αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα βήματα μιας δημοκρατικής και πολιτικά αναπτυγμένης κοινωνίας.<sup>24</sup>

Με στόχο την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών και την ανάδειξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πυλώνα δημοκρατίας και ανάπτυξης, η Ελληνική Πολιτεία, σε συνδυασμό με όσα συμβαίνουν και ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τμήμα της οποίας και αποτελούμε, αποφάσισε να προχωρήσει στην αναδιοργάνωση και στον εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», το οποίο, σε τελική ανάλυση, είναι πρόγραμμα συνενώσεων Αυτού ακριβώς του Προγράμματος αφετηρία και αποτέλεσμα είναι και η εκπόνηση της παρούσας εργασίας, που έρχεται να περιγράψει την κρατούσα προηγούμενη κατάσταση, να τονίσει την ανάγκη αναθεώρησης και βελτίωσής της, να εντοπίσει τις νέες μεταβολές, να σημειώσει τα νέα αυτοδιοικητικά δεδομένα, να προσδιορίσει τα από τις συνενώσεις νέα προβλήματα και νέες προοπτικές, να αναζητήσει τρόπους επίλυσης των τυχόν νέων δυσχερειών, και να δώσει το έναυσμα για έναν ευρύτερο θεωρητικό προβληματισμό πάνω στο θέμα των συνενώσεων των μικρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγαλύτερους Δήμους. Ο προβληματισμός αυτός επικεντρώνεται κατ' αρχήν στο εάν το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», μέσα από το οποίο προωθήθηκαν οι συνενώσεις, βελτίωσε την κατάσταση στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ήταν ό,τι καλύτερο μπορούσε να υπάρξει ή θα μπορούσε να είναι καλύτερο και αποτελεσματικότερο, συμβάλλοντας έτσι στη διαμόρφωση νέων και ισχυρών δομών στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό αφήνεται να νοηθεί μέσα από την επισήμανση των παραμέτρων και των παραγόντων, που επηρέαζαν την προηγούμενη κατάσταση και, κατά κάποιο τρόπο, εξακολουθούν να επηρεάζουν και το νέο καθεστώς, καθότι η ολοκλήρωση της όλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, κατά την γνώμη μας, δεν επιτεύχθηκε, μια και η προσπάθεια αυτή μπορεί να ολοκληρωθεί μέσα από την καθιέρωση και του τρίτου βαθμού, με διαφοροποιημένη ίσως μορφή, αν και αυτός δεν προβλέπεται από το ισχύον Σύνταγμα.

<sup>23</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης: Δημόσια Διοίκηση, Αναδιοργάνωση και Μεταρρύθμιση στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σελ. 17.

<sup>24</sup> Λουκάς Θ. Αποστολίδης: Η Περιφέρεια σε τροχιά ανάπτυξης. Σελ. 82 και δημοσίευμα του ίδιου στην εφημ. Ελευθεροτυπία 19/12/1999, με τίτλο Καρδιά η Περιφέρεια.



## *2. Διάθρωση και στόχοι της εργασίας*

Βασικός στόχος της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει τη συμβολή και τη συνεισφορά των συνενώσεων, με άλλους λόγους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια της Πολιτείας για τη βελτίωση της όλης κατάστασης, που επικρατούσε στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπασή της σε πολλές μικρές κοινότητες στην ουσία αναιρούσε το σύγχρονο ρόλο της, που πρέπει να αναζητείται και να εντοπίζεται στους άξονες της ανάπτυξης, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, της κοινωνικής συνοχής, της παιδείας και του αθλητισμού. Οι σκοποθεσίες όμως αυτές είναι σπουδαίες και σοβαρές και μπορούν να επιτευχθούν μόνο με τη συνένωση των μικρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη δημιουργία ισχυρών αυτοδιοικητικών Οργανισμών - ικανών να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών και να διασφαλίζουν κυρίως ισότητα παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου - και την οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση των ΟΤΑ, ώστε να μπορέσουν αυτοί να εκπληρώσουν τη σύγχρονη αποστολή τους, αναλαμβάνοντας ένα δυναμικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η διερεύνηση των προβλημάτων και των προοπτικών που δημιουργούνται με τη νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ειδικότερα, και για τη χώρα μας, γενικότερα, η έρευνα της ορθότητας του μέτρου των συνενώσεων και η επισήμανση των δυνατοτήτων, που παρέχει η νέα αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση για τη διαμόρφωση θετικών στάσεων απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι ένας παράλληλος στόχος αυτής της εργασίας, που διαρθρώνεται σε πέντε μέρη:

Στο Μέρος Α' και στο Κεφάλαιο Α' εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο είναι δομημένη διοικητικά μια οργανωμένη πολιτεία, ενώ στο Κεφάλαιο Β' - επειδή πιστεύουμε ότι η γνώση της ιστορίας αποτελεί κοινωνική αναγκαιότητα, αφού η ιστορία επιτρέπει στην κοινωνία (και στα οργανωμένα μέλη της) να βρει το στίγμα της, να τοποθετηθεί σε σχέση με τον παρελθόν της και σε σχέση με άλλες κοινωνίες και να αποκτήσει επίγνωση της ταυτότητάς της - γίνεται σύντομη ιστορική αναδρομή στο ελληνικό αυτοδιοικητικό σύστημα από την αρχαιότητα μέχρι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Με την ιστορική αυτή αναδρομή νομίζουμε ότι θα μπορέσουμε να γνωρίσουμε καλύτερα το αυτοδιοικητικό παρελθόν μας, το οποίο δεν μας επηρεάζει μόνο θετικά αλλά και αρνητικά, να προσανατολιστούμε σωστά, να βρούμε το αληθινό μας στίγμα και να αντλήσουμε όλα εκείνα τα στοιχεία και εφόδια, που θα

μας βοηθήσουν στο να αντιμετωπίσουμε ευχερέστερα τα προβλήματα του παρόντος και του μέλλοντος. Στο Κεφάλαιο Γ΄ διατυπώνουμε σχετικά συμπεράσματα.

Στο Μέρος Β΄ και στο Κεφάλαιο Α΄ εξετάζεται γενικότερα η φιλοσοφία των συνενώσεων στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες συνενώσεις αποτελούν ένα γενικότερο στόχο της εποχής μας. Βέβαια, κατά τη διερεύνηση του όλου θέματος των συνενώσεων εξετάζονται οι παράγοντες που επιδρούν γενικότερα στον καθορισμό της πολιτικής των συνενώσεων, οι αναγκαίες οικονομικές προϋποθέσεις, οι ειδικότεροι λόγοι, που συνηγορούν για τη συγχώνευση των μικρών Κοινοτήτων, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των συνενώσεων, καθώς και τα κριτήρια που περιέχονται στον καθορισμό της Περιφέρειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κι επειδή δεν είμαστε πλέον μια χώρα αποκεκομμένη από τον άλλο κόσμο, άλλα αποτελούμε κι εμείς αναπόσπαστο τμήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οποίας δεν μπορούμε να αγνοούμε την παράλληλη πορεία στο χώρο των συνενώσεων, θεωρήσαμε σκόπιμο στο Κεφάλαιο Β΄, να προβούμε στη διερεύνηση της πολιτικής των συνενώσεων στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, να εξετάσουμε τα επίπεδα (βαθμούς) αυτοδιοίκησης - τοπικής και περιφερειακής - στις χώρες αυτές, καθώς και τον τρόπο εκλογής των αιρετών οργάνων τους, ώστε να έχουμε μια ευκρινή εικόνα για τα συμβαίνοντα στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο Κεφάλαιο Γ΄ γίνεται μια αναφορά στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), ο οποίος προβλέπει την κατάργηση όλων των εμποδίων για την πραγματοποίηση των κοινοτικών ελευθεριών.

Στο Μέρος Γ΄ και στο Κεφάλαιο Α΄ εξετάζονται όλα τα στοιχεία εκείνα, τα οποία θα συναπαρτίσουν και θα συναποτελέσουν την αφετηρία και τη βάση, από την οποία θα ξεκινήσει το νομικό πλαίσιο των συνενώσεων του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», μέσω του οποίου θα επιδιωχθεί και θα επιτευχθεί η αναδιάρθρωση και η ανακυτάρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, διερευνάται η κατάσταση που υφίστατο στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι τη στιγμή που αποφασίστηκαν οι συνενώσεις μέσα από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Βασικό γνώρισμα αυτής της κατάστασης ήταν η πολυδιάσπαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που μέχρι τότε ίσχυε με διάφορες μεταβολές που κατά καιρό γίνονταν. Η κατάσταση αυτή οδήγησε στη συνειδητοποίηση της όλης αρνητικής πορείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην αναζήτηση μιας νέας οργανωτικής δομής, η οποία θα επιτυγχανόταν μέσα από τις αναγκαστικές συνενώσεις μικρών αυτοδιοικητικών μονάδων σε μεγαλύτερες, που με την παρουσία τους θα συντελούσαν στην αναπροσαρμογή των λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα νέα δεδομένα.

Το Κεφάλαιο Β΄ αναφέρεται στην πορεία προς τις αναγκαστικές συνενώσεις και το Κεφάλαιο Γ΄ αναφέρεται η επίσημη πολιτική της πολιτείας με τη συνεδρίαση της Ομάδας Χωροταξικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, την πρόταση του ΥΠΕΣΔΔΑ για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εξέφραζε και την επίσημη θέση και φιλοσοφία της ελληνικής Πολιτείας πάνω στο θέμα των συνενώσεων και, γενικότερα, πάνω στο Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και την Εισηγητική Έκθεση, που αναφέρεται στο γενικό μέρος, καθώς και στις Αρχές και τους Στόχους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και η οποία Εισηγητική Έκθεση συνόδευε το υποβληθέν στη Βουλή των Ελλήνων σχέδιο νόμου για τη «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», το οποίο, μετά τη σχετική συζήτηση επ' αυτού στην ολομέλεια της Βουλής, ψηφίστηκε και κατέστη νόμος του Κράτους με την επωνυμία Ν. 2539/1977 για τη «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Φ.Ε.Κ. 244/ 14-12-1997 τ. Α΄).

Στο Κεφάλαιο Δ΄ γίνεται αναφορά η θέση των Αιρετών στο συνέδριο που έγινε, με πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ, στο Ηράκλειο της Κρήτης.

Στο Μέρος Δ΄ και στο Κεφάλαιο Α΄ παρουσιάζονται οι βασικές διατάξεις του Ν. 2539/1977 και γίνονται πάνω σ' αυτές ορισμένες παρατηρήσεις, που έχουν σχέση με την κατάσταση που προέκυψε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με την ψήφιση του νέου νόμου. Στο Κεφάλαιο Β΄ αναφέρεται στις εγερθείσες σχετικά με τη συνταγματικότητα του νέου νόμου ενστάσεις, καθώς και στις σχετικές αποφάσεις επ' αυτών τόσο του Ε΄ Τμήματος όσο και της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικράτειας.

Στο Μέρος Ε΄ και στο Κεφάλαιο Α΄ αναφέρονται στις διαπιστώσεις και τα προβλήματα που διαγράφονται και παρουσιάζονται ως αποτέλεσμα των συνενώσεων και της εφαρμογής του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και στο Κεφάλαιο Β΄ αναγράφονται προτάσεις, προοπτικές και γίνεται τελική αποτίμηση.

### ***3. Η μεθοδολογία της έρευνας***

Η μεθοδολογία της έρευνας, συγκέντρωσης και καταγραφής του υλικού, στο οποίο στηρίχθηκε η εκπόνηση της παρούσας εργασίας, βασίζεται στην ανάλυση του περιεχομένου της σχετικής με το θέμα βιβλιογραφίας και στην ταυτόχρονη διατύπωση προσωπικών θέσεων, που τεκμηριώνονται και ελέγχονται μέσω της οικείας κάθε φορά βιβλιογραφίας. Η επιλογή της συγκεκριμένης μεθόδου κρίθηκε απαραίτητη ακριβώς λόγω της ύπαρξης όχι πολυάριθμων πηγών, ελληνικών και ξένων, που ασχολούνται με το θέμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και λόγω της μεταρρύθμισης, που προέκυψε από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Οι πηγές

αυτές, που διακρίνονται σε άμεσες και έμμεσες, χαρακτηρίζονται από εξαιρετική πολυμορφία αλλά και από τον πολυφωνικό τους χαρακτήρα, αφού οι απόψεις που διατυπώνονται σ' αυτές είναι όχι μόνο πολύπλευρες αλλά και συχνά αντικρουόμενες, εκφράζουν δε τις προσωπικές, ιδεολογικές ή πολιτικές, απόψεις των εκάστοτε συγγραφέων για το θέμα που μας απασχολεί στην εργασία μας αυτή.

Και επειδή οι εξελίξεις στη μορφή, την οργάνωση και την όλη κοινωνική πολιτική και οικονομική σκοπιμότητα του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ήταν σχετικά ραγδαίες και κατά την διάρκεια του προηγηθέντος διαλόγου μπήκαν στο τραπέζι των συζητήσεων πολλά επιμέρους θέματα, τα οποία εκφράστηκαν με τη μορφή άρθρων στον ημερήσιο και περιοδικό Τύπο, κρίθηκε σκόπιμο στη συγγραφή της παρούσας εργασίας να ληφθεί υπόψη η αρθρογραφία έγκυρων αναλυτών, πανεπιστημιακών διδασκάλων και αυτοδιοικητικών παραγόντων, όπως αυτή παρουσιάζεται και καταγράφεται μέσα από τον ελληνικό και τον διεθνή Τύπο. Ιδιαίτερη μάλιστα προσπάθεια καταβλήθηκε για την αξιολογική κατάταξη και τεκμηρίωση των πολιτικών αυτών αναλύσεων, εφόσον πρέπει να θεωρείται ως δεδομένη η υποκειμενική θεώρηση των εκάστοτε πολιτικών εξελίξεων και δεδομένων από διαφορετικούς πολιτικούς μελετητές, που πολλές φορές αντιμετωπίζουν τα πράγματα μέσα από μια οπτική κομματική γωνία, από την οποία και τα αναλύουν και τα κρίνουν. Με τη διασταύρωση των μαρτυριών και τη σύγκριση των δημοσιευμένων εκτιμήσεων επιχειρήθηκε η διατύπωση συμπερασμάτων, που σε σημαντικό βαθμό λαμβάνουν υπόψη τους την πολυσύνθετη φύση και τον πολυπρισματικό χαρακτήρα των εκάστοτε εξεταζομένων θεμάτων.

Ταυτόχρονα ελήφθησαν υπόψη και οι εκτιμήσεις σύγχρονων πολιτικών παρατηρητών, κοινοβουλευτικών προσωπικοτήτων, αλλά και εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι έχουν εκφράσει σε διάφορα συνέδρια της ΚΕΔΚΕ και των κατά Νομούς Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων συγκροτημένη και συνολική άποψη για ποικίλα θέματα, που αφορούν στο θέμα των συνενώσεων και γενικότερα στο Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας».

Τα δημοσιεύματα αυτά και οι εμπειρεχόμενες σε αυτά απόψεις των διαφόρων αναλυτών αποτέλεσαν τις έμμεσες πηγές της παρούσας εργασίας. Ιδιαίτερη επιπλέον βαρύτητα δόθηκε στους επίσημα διακηρυγμένους από την ίδια την ελληνική Πολιτεία στόχους, όπως αυτοί έχουν δημοσιευτεί σε διακηρύξεις, σε προτάσεις και σε επίσημα έντυπα ή εκδόσεις κυβερνητικές. Τα έγγραφα αυτά αποτέλεσαν τις άμεσες πηγές, στις οποίες στηρίχθηκε η παρούσα εργασία. Με τη χρονολογική μάλιστα κατάταξη της όλης πορείας της εργασίας μας, έγινε δυνατόν να επισημανθεί η εξέλιξη των σκοποθεσιών της ελληνικής Πολιτείας και να εντοπισθούν οι

αναπροσαρμογές, οι συμπληρώσεις και οι διορθώσεις, που κρίθηκαν απαραίτητες για την επιτυχέστερη εφαρμογή της πορείας του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» προς τα ισχύοντα και εφαρμοζόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η ύπαρξη πηγών άμεσων και έμμεσων σε σημαντικό βαθμό επέβαλε και την επιλογή της μεθόδου ανάλυσης περιεχομένου κατά την προσέγγιση του παρόντος ερευνητικού θέματος. Και πράγματι οι άμεσες πηγές, όπως οι διακηρύξεις της πολιτείας, η πρόταση ΥΠΕΣΔΔΑ και άλλα έγγραφα, διακρίνονται για τον γενικό χαρακτήρα, που διαπνέει τις διατυπώσεις τους, για το συμπεκνωμένο και περιεκτικό σε νοήματα ύφος, αλλά και για τη δυνατότητα των πολλαπλών ερμηνειών, που επιτρέπουν στους αποδέκτες τους.

Η ελληνική Πολιτεία, με τη δημοκρατικά διατυπωμένη, για παράδειγμα, πρόταση του ΥΠΕΣΔΔΑ, δεν επιβάλλει τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων. Αντίθετα, προτείνει κοινά αποδεκτούς στόχους, μεθόδους, πλαίσια δράσης. Εναπόκειται στον κάθε αποδέκτη η ερμηνεία, εφαρμογή και πραγματοποίηση των προτάσεων, που υποβάλλονται και τίθενται υπόψη των ενδιαφερομένων.

Επομένως, κάθε αποδέκτης καλείται να ανακαλύψει μόνος του τις κατάλληλες κάθε φορά μεθόδους δράσης, που θα του επιτρέψουν να κατανοήσει και να πραγματοποιήσει τους εξ αρχής διατυπωμένους και προτεινόμενους - από την ελληνική Πολιτεία στην προκειμένη περίπτωση - στόχους. Είναι, ως εκ τούτου, απαραίτητο, μέσα από την ανάλυση του περιεχομένου των πρωτογενών αυτών πηγών, να εντοπισθούν όλες οι δυνατότητες, τα πλεονεκτήματα, αλλά και οι ατέλειες, που εμπεριέχονται σε αυτές, και να αξιοποιηθούν κατάλληλα προς όφελος της εγκυρότητας και της αντικειμενικότητας.

Για την τελική πάντως διατύπωση των συμπερασμάτων και των προτάσεων της παρούσας εργασίας αξιοποιήθηκε η μέθοδος της σύνθεσης και συνοπτικής καταγραφής όλων των συγκεντρωμένων μαρτυριών, αλλά και των προσωπικών μας θέσεων. Για να είναι μάλιστα τα συμπεράσματα και οι προτάσεις μας πλησιέστερα προς την πραγματικότητα και να μην είναι αποτέλεσμα δογματικών θέσεων, συντάξαμε ένα ερωτηματολόγιο, το οποίο αναφερόταν στη προηγούμενη και στην μετά τις συνενώσεις επικρατούσα στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατάσταση. Το ερωτηματολόγιο αυτό, με τη μέθοδο της απλής, τυχαίας δειγματοληψίας, υποβάλαμε σε αιρετούς τοπικούς άρχοντες αλλά και σε απλούς πολίτες τόσο του τόπου καταγωγής μας όσο και άλλων περιοχών της χώρας. Η μελέτη και ανάλυση των ευρημάτων, καθώς και η αξιολόγηση όλων των στοιχείων με την κατά τρόπο απλό χρήση της στατιστικής μεθόδου, μας βοήθησε στο να εξαγάγουμε χρήσιμα και πολύτιμα συμπεράσματα και να κάνουμε εποικοδομητικές, κατά τη γνώμη μας,

προτάσεις, που είναι βέβαιο ότι θα συμβάλουν έτι περαιτέρω στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά τις συνενώσεις.

## ΜΕΡΟΣ Α΄

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

#### Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

##### 1. Γενικά

Ο καθηγητής Γ. Ι. Αγγελόπουλος, σε πανεπιστημιακό του λόγο, που φέρει τον τίτλο «Περί της ιστορικής μελέτης των διοικητικών θεσμών», συνιστούσε στους Έλληνες τη σπουδή της ιστορίας των διοικητικών θεσμών της χώρας τους, τονίζοντας μεταξύ των άλλων και τα εξής: «Πάντες μεν οι θεσμοί, οι διοικητικοί δε μάλιστα, ανάγκη να μελετώνται ιστορικάς, ιστορικήν δε μελέτην ποιούμεν θεσμού τινός, όταν εξετάζωμεν λεπτομερώς τα αίτια και τας αφορμάς της γενέσεως αυτού, το πνεύμα και τας τάσεις τας πολιτικάς της εποχής, καθ' ην εδημιουργήθη, καθ' όλου δε ειπείν την αιτίαν και τον σκοπόν των ρωμαίων κατά την βαθυτάτην των όρων τούτων σημασίαν».<sup>1</sup>

Αναφερόμενος δε ο Αγγελόπουλος στην πρώτη μετά την απελευθέρωση από τον τουρκικό ζυγό περίοδο, τόνιζε ότι με τη μελέτη των θεσμών μπορούμε να παρατηρήσουμε «τους ουχ ήττον των πολεμικών τολμηρούς και χαλεπούς αγόνας προς δημιουργίαν θεσμών πολιτικών εν μέσω της βοής και της κλαγγής των όπλων, να αποθαρμάσωμεν τους μακαρίους εκείνους άνδρας, ως προς ανάπαυλαν από του κρατερού πολέμου προσερχομένους εις τα νομοθετικά συνέδρια της Ελλάδος, να ίδωμεν την ευγενή φυσιογνωμίαν του Καποδιστρίου, του εξόχου ανδρός και μάρτυρος της αναγεννηθείσης Ελλάδος, να υποδεχθώμεν τους αλλοδαπούς νομοθέτας, πατούντας το ελληνικόν έδαφος μετά του νεαρού ηγεμόνος και να παρασταθώμεν εις το θέαμα, το περιεργότατον αμα και διδακτικότατον, καθ' ό η Ελλάς, αποβαλούσα τα ράκη της δουλείας και της Επαναστάσεως, περιεβλήθη το καινουργές ιμάτιον του ευρωπαϊκού πολιτισμού».<sup>2</sup>

Με τα παραπάνω λόγια του, ο Καθηγητής ήθελε κυρίως να επισημάνει τη σημασία και την αναγκαιότητα της Ιστορίας της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία, μέσα από την ιστορική έρευνα, αποσκοπεί στην ανάλυση και ερμηνεία των διοικητικών

<sup>1</sup> Γ. Ι. Αγγελόπουλος: Λόγοι Πανεπιστημιακοί. (Περί της ιστορικής μελέτης των διοικητικών θεσμών). Εν Αθήναις 1897, σελ. 37.

<sup>2</sup> Γ. Ι. Αγγελόπουλος: Όπου παραπάνω, σελ. 38.

θεσμών, που, χωρίς τη σπουδή αυτή, θα παρέμεναν γραφώδεις και η εξέλιξη της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας ανεξήγητη και ακατανόητη.<sup>3</sup>

Η σημασία και η συμβολή της διοικητικής ιστορίας στη διαμόρφωση της διοικητικής πολιτικής και, γενικά, στη διαμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης είναι πραγματικά μεγάλη, γι' αυτό και η γνώση, η περιγραφή, η αιτιολόγηση, η σύγκριση και η ερμηνεία των διοικητικών θεσμών του παρελθόντος είναι απαραίτητη και η αξία της αυτονόητη. Άλλωστε και από γενικότερη σκοπιά θεωρούμενη, η ιστορική γνώση είναι κάτι που, αυτή καθαυτή, αποτελεί αξία. Ας μη ξεχνάμε εξάλλου ότι η ιστορία είναι η μνήμη της ανθρωπότητας, ότι με αυτή ο άνθρωπος φωτίζει τη σκέψη του, παίρνει συνείδηση του εαυτού του και βοηθιέται να βλέπει και να καταλαβαίνει καλύτερα την πραγματικότητα. Τα διδάγματα που βγαίνουν από την ιστορία είναι η πιο αποτελεσματική και η πιο αληθινή προετοιμασία για τη ζωή, γιατί είναι διδάγματα που μας βοηθούν να αντιμετωπίσουμε με μεγαλύτερη ασφάλεια το παρόν και να οδηγηθούμε με περισσότερη εμπιστοσύνη προς το μέλλον.<sup>4</sup>

Με αυτά τα δεδομένα κι έχοντας επιπλέον υπόψη μας ότι η ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης στρέφεται περισσότερο στη μελέτη των διοικητικών δομών, στην ιστορική ανάλυση των διοικητικών συστημάτων και, γενικά, στην οργάνωση και λειτουργία του Σύνταγμα, στρέψαμε το ενδιαφέρον μας, θεματογραφικά, προς το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Και στρέψαμε το ενδιαφέρον μας προς το Πρόγραμμα αυτό, γιατί και συναισθηματικά μας εγγίζει, αφού μας θυμίζει την ευγενή φυσιογνωμία του Καποδίστρια, του έξοχου άνδρα και μάρτυρα της αναγεννηθείσης Ελλάδας, αλλά και διότι, αυτό καθαυτό, αποτελεί μια πτυχή από την όλη ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης που, στην ευρεία οργανική της έννοια, περιλαμβάνει, εκτός από τις διοικητικές Υπηρεσίες του Σύνταγμα, και όλες τις υπηρεσίες των Δήμων, των Κοινοτήτων και των λεγόμενων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

## **2. Διοίκηση - Δημόσια Διοίκηση**

Η Δημόσια Διοίκηση, εξελικτικά εξεταζόμενη, δεν είναι αυτοφύες προϊόν της εποχής μας, αλλά έχει κάποιο χρονικό σημείο αναφοράς, το οποίο αποτελεί την αφετηρία της. Και ως τέτοιο θεωρείται η χρονική περίοδος, που τοποθετείται μεταξύ του τέλους του 18<sup>ου</sup> αιώνα και του μισού του 19<sup>ου</sup>. Στην Ελλάδα ως χρονική αφετηρία για τη Δημόσια Διοίκηση θεωρείται η έναρξη της επανάστασης του 1821, οπότε και αρχίζουν να διαμορφώνονται οι πρώτοι διοικητικοί θεσμοί.<sup>5</sup> Για τον καθορισμό

<sup>3</sup> Γ. Δ. Δημακόπουλος: Η Διοικητική Οργάνωση της Ελληνικής Πολιτείας 1827-1833. Εν Αθήναις, 1970, σελ. κβ', πρόλογος.

<sup>4</sup> Arthur Marwick: Εισαγωγή στην ιστορία. Αθήνα, χ.χ., σελ. 15 επ.

<sup>5</sup> Π. Πουλής: Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. 1987, σελ. 7 επ.



πάντως της έννοιας και του περιεχομένου της διοίκησης, γενικότερα, και της Δημόσιας Διοίκησης, ειδικότερα, τα τελευταία χρόνια, αλλά και πολύ πιο πριν, έχει γίνει μια συστηματική και άκρως ενδιαφέρουσα προσπάθεια από τους Ειδικούς επιστήμονες.<sup>6</sup>

Κατά τον Καθηγητή Μιχαήλ Στασινόπουλο, «*Διοικήσεις είναι πάσα δράσις της Πολιτείας, η οποία δεν είναι νομοθετικής ή δικαστικής φύσεως*». Κατά έναν άλλο, διαφορετικά διατυπωμένο, ορισμό του ίδιου καθηγητή, «*Διοικήσις είναι ό,τι απομένει μετά την αφαιρέσιν της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας*». Κατά τον ίδιο μελετητή, «*σύμπασα η εξουσία εν Αρχή ήτο συγκεντρωμένη εις χείρας ενός οργάνου, είτα δε έβαιεν ελαττωμένη δια της αποσπάσεως αφ' ενός μεν της νομοθετικής, αφ' ετέρου δε της δικαστικής, εις τρόπον ώστε ό,τι απέμεινε μετά την απόσπασιν ταύτην απετέλεσε την έννοια της Διοικήσεως*».<sup>7</sup>

Παρατηρείται ότι η διοίκηση «ως ενέργεια σκοπούσα την πραγμάτωσιν των σκοπών του Σύνταγμα» προηγείται ιστορικά από κάθε άλλη εκδήλωση της πολιτειακής λειτουργίας. Τούτο σημαίνει ότι είναι δυνατόν να υπήρξε κάποτε, στα βάθη της ιστορίας, πολιτεία χωρίς νόμους και χωρίς δικαστές, δεν είναι όμως δυνατόν να υπήρξε ποτέ πολιτεία χωρίς διοίκηση, γιατί η διοίκηση αποτελεί «*την ζώσαν δράσιν και ενέργειαν, ήτις συμπληροί την ζώην της Πολιτείας και αποτελεί το ουσιωδέστερον στοιχείον της*».<sup>8</sup>

Ο Καθηγητής Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος υποστηρίζει ότι ως Δημόσια Διοίκηση ή απλώς διοίκηση θα μπορούσε να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα, που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, όργανα τα οποία έχουν αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία.<sup>9</sup>

Ο Καθηγητής Ηλίας Κυριακόπουλος λέγει ότι «*Δημόσια Διοικήσις είναι παν ό,τι ενεργεί τι Κράτος και πας άλλος εντός αυτού εντεταγμένος οργανισμός, το οποίον δεν συνιστά νομοθεσία και δικαιοσύνη, προς επίτευξιν αποτελέσματος ωφελίμου εις την κοινήν ευημερίαν και την προαγωγήν του γενικού ενδιαφέροντος*».<sup>10</sup> Κατά τον ίδιο καθηγητή, «*Διοικήσις είναι η εντός ορίων των νόμων ελευθέρα ενέργεια της εκτελεστικής του Σύνταγμα εξουσίας προς πραγμάτωσιν των δημοσίων και των κοινωνικών συμφερόντων*».<sup>11</sup> Όπως προκύπτει από τον ορισμό αυτό, η διοίκηση ανήκει στην εκτελεστική εξουσία, στην οποία ανήκει και η Κυβέρνηση. Υπάρχει όμως μια ουσιώδης διαφορά ανάμεσα στις δύο έννοιες. Ενώ η Κυβέρνηση καθορίζει

<sup>6</sup> Γ. Αλεξανδρή: Δημόσια Διοίκησης. Αθήνα 1968, σελ.19.

<sup>7</sup> Μ. Στασινόπουλος: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα, 1957, σελ. 36-37.

<sup>8</sup> Μ. Στασινόπουλος: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα, 1957, σελ. 37.

<sup>9</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα-Κομοτηνή 1991,σελ.12.

<sup>10</sup> Ηλ. Κυριακόπουλος: Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, 1958, σελ. 142-143.

<sup>11</sup> Ηλ. Κυριακόπουλος: στο λήμμα Διοικήσις στη Μ.Ε.Ε. Τόμος Θ', σελ. 382.

τις γενικές γραμμές της εφαρμοστέας πολιτικής, η διοίκηση περιορίζεται στην εφαρμογή αυτής της πολιτικής.<sup>12</sup>

Η διοίκηση ασκεί τη λειτουργία της μέσα από ένα πλήθος δημοσίων οργάνων, διαιρείται δε σε διαφόρους κλάδους, που καθορίζονται από το σκοπό, που ο καθένας από αυτούς υπηρετεί, και συγκροτούνται με δικούς του ο καθένας οργανικούς νόμους, που ορίζουν την ιεραρχική τάξη, την πειθαρχία και τα καθήκοντα, που ανατίθενται στον καθένα από τους διοικητικούς λειτουργούς.

Η διοίκηση δρα σύμφωνα με τους νόμους της Πολιτείας, πλην όμως κατά την εφαρμογή τους έχει ελευθερία στις ενέργειές της, προκειμένου να εξυπηρετήσει τους δημόσιους και κοινωνικούς της σκοπούς, Γι' αυτό και εναπόκειται στη διακριτική εξουσία της η εκλογή των, για κάθε μια υπόθεση, κατάλληλων προσώπων, καθώς και η εφαρμογή της, για κάθε μία περίπτωση, κατάλληλης μεθόδου. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η διοίκηση, δρώντας μέσα στα όρια των νόμων, πρέπει να αποφεύγει την εσφαλμένη εφαρμογή και ερμηνεία αυτών, όπως πρέπει να αποφεύγει και την προβολή των κεκτημένων δικαιωμάτων των πολιτών.<sup>13</sup>

Η ύπαρξη καλής διοίκησης, διοίκησης δηλαδή που δεν δημιουργεί παράπονα και αδικίες, είναι σπουδαίος όρος τόσο για την προαγωγή και ευημερία μεγάλων και πλούσιων χωρών όσο και για τη ζωή και την ύπαρξη χωρών μικρών και φτωχών.

Η διοίκηση αφορά τόσο του ιδιώτες, τα άτομα, όσο και το κοινωνικό σύνολο, το λαό. Στην πρώτη περίπτωση έχουμε διοίκηση ιδιωτικών υποθέσεων, που μπορεί να αφορά το ίδιο το πρόσωπο, που μεριμνά και φροντίζει για αυτές. Στη δεύτερη περίπτωση<sup>14</sup> έχουμε διοίκηση δημόσιων υποθέσεων, διοίκηση δηλαδή που συνιστά φροντίδα και διαχείριση αλλότριων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού.<sup>15</sup> Τούτο σημαίνει πως έχουμε Δημόσια Διοίκηση και ιδιωτική διοίκηση.

Η Δημόσια Διοίκηση αποσκοπεί μόνο στη θεραπεία των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, του λαού, ενώ η ιδιωτική διοίκηση αποβλέπει μόνο στη θεραπεία των αναγκών ενός και περισσότερων ιδιωτών.

Η Δημόσια Διοίκηση διαφέρει από την ιδιωτική διοίκηση στο σκοπό και στα μέσα. Η Δημόσια Διοίκηση θεραπεύει το γενικό συμφέρον, γι' αυτό και ο σκοπός της είναι κοινωφελής. Η ιδιωτική διοίκηση θεραπεύει το ατομικό συμφέρον, γι' αυτό και ο σκοπός της είναι ιδιοτελής.

<sup>12</sup> Ηλ. Κυριακόπουλος: Όπου παραπάνω, σελ. 383.

<sup>13</sup> Ηλ. Κυριακόπουλος: Όπου παραπάνω, σελ. 383.

<sup>14</sup> Α. Ι. Τάχος: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> έκδοση, 1996, σελ. 13 επ.

<sup>15</sup> Νικ. Βροντάκης: Διοικητικόν Δίκαιο, Αθήνα 1989, σελ. 9.

Η Δημόσια Διοίκηση για την επίτευξη του σκοπού της, χρησιμοποιεί ως μέσο, κυρίως, τον εξαναγκασμό.<sup>16</sup> Τούτο σημαίνει ότι η Δημόσια Διοίκηση έχει τη δύναμη να επιβάλλει τη εφαρμογή του νόμου και να εξασφαλίζει την έννομη τάξη. Με άλλους λόγους, η Δημόσια Διοίκηση έχει τη δύναμη να επιβάλλει τη βούλησή της ή ασκεί δημόσια εξουσία.<sup>17</sup> Η ιδιωτική διοίκηση χρησιμοποιεί ως μέσο τη συνδιαλλαγή και μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις τον εξαναγκασμό<sup>18</sup> μέσα από κρατική συνδρομή, κατά τις διατάξεις αναγκαστικής εκτέλεσης του Κ.πολ.Δ. (άρθρο 904 επ).

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί εκδήλωση της εξουσίας του Σύνταγμα. Έτσι, σε καθεστώς δημοκρατικό, δημοκρατική είναι και η Δημόσια Διοίκηση, ενώ σε ανελεύθερο καθεστώς, ανελεύθερη είναι και η Δημόσια Διοίκηση.<sup>19</sup>

Η Δημόσια Διοίκηση κάτω από οποιοδήποτε πολιτειακό σύστημα επεκτείνεται χωρικά σε όλη την επικράτεια.

### ***3. Συγκεντρωτικό – Αποκεντρωτικό Σύστημα***

Κατά το ισχύον Σύνταγμα (1975/1986/2001) η διοίκηση του Συντάγματος οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Ένα διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται ως συγκεντρωτικό<sup>20</sup> ή αποκεντρωτικό, ανάλογα με το βαθμό κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας μεταξύ των κεντρικών οργάνων της διοίκησης και των περιφερειακών διοικητικών οργάνων. Στο συγκεντρωτικό σύστημα οι αποφασιστικές αρμοδιότητες, στο κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας, έστω και προκειμένου για ζητήματα διοικητικών περιφερειών, έχουν ανατεθεί από το νόμο στα κεντρικά διοικητικά όργανα (Υπουργοί). Απεναντίας, στο αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα οι αποφασιστικές διοικητικές αρμοδιότητες, όταν πρόκειται για ζητήματα εντοπισμένης σημασίας, δηλαδή για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές Περιφέρειες, ανατίθενται από το νόμο σε διοικητικά όργανα που εδρεύουν στις Περιφέρειες (π.χ. στους Περιφερειάρχες). Με άλλα λόγια, εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος υπάρχει τότε μόνο, όταν τα περιφερειακά όργανα έχουν γίνει, δυνάμει του νόμου, αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις που είναι «αφεαυτών» εκτελεστές, που να μην

<sup>16</sup> Νικ. Βροντάκης: Όπου παραπάνω, σελ. 13 – 14.

<sup>17</sup> Α. Τσούτσος: Διοικήσεις και Δίκαιον, 1979, σελ. 71.

<sup>18</sup> Α. Ι. Τάχος: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> έκδοση, 1996, σελ. 13 επ.

<sup>19</sup> Α. Ι. Τάχος: Όπου παραπάνω, σελ. 165.

<sup>20</sup> Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περ. ΟΤΑ. Τ. Α', έκδοση 2000, σελ. 5.

τελούν «υπό έγκριση», που να επιφέρουν, δηλαδή, μόνες τους έννομα αποτελέσματα, χωρίς την ανάγκη επικυρώσεώς τους από κάποια κεντρική Αρχή.<sup>21</sup>

Η εφαρμογή του συγκεντρωτικού συστήματος δεν είναι ιδιαίτερος ενδεδειγμένη, επειδή θα κατέληγε ουσιαστικά στην εξουδετέρωση της αποστολής των περιφερειακών οργάνων του Συντάγματος, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει πως δεν υπάρχουν περιπτώσεις που απαιτείται να εφαρμόζεται το συγκεντρωτικό σύστημα. Υπάρχουν περιπτώσεις που ανάγονται π.χ. σε πολύ αξιόλογα αντικείμενα αποφασιστικής αρμοδιότητας, που απαιτούν το κύρος και την επιβολή των κεντρικών Αρχών ή πρόσωπα με ειδική τεχνική κατάρτιση.<sup>22</sup>

Η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος, από την άλλη πλευρά, παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα. Η διοικητική Αρχή που εδρεύει στην ίδια Περιφέρεια, όπου γεννώνται τα διάφορα διοικητικά προβλήματα, μπορεί να επιλύει αυτά τα ζητήματα ταχύτερα και με επιτόπια αντίληψη των όρων της διοικητικής ενέργειας. Αρκεί να της δώσει η νομοθεσία αποφασιστική αρμοδιότητα. Μια άσκηση της κρατικής εξουσίας κατά άμεσο τρόπο αποβαίνει προς όφελος των συμφερόντων των ομάδων των ιδιωτών και συντελεί στην εύστοχη διεξαγωγή του διοικητικού έργου της Πολιτείας. Εξάλλου, η ταχύτητα αποφάσεως, που χαρακτηρίζει το αποκεντρωτικό σύστημα, οφείλεται όχι μόνο στη γειννίαση του αρμοδίου οργάνου αλλά και στην απαλλαγή των κεντρικών Αρχών από το φόρτο των υποθέσεων, που ανακύπτουν σε όλα τα μέρη της επικράτειας. Επίσης, τα περιφερειακά όργανα έχουν άμεση αντίληψη των αποτελεσμάτων και του βαθμού της επιτυχίας της λύσεως, που είχε δοθεί σ' ένα θέμα, και συνεπώς είναι σε θέση να συνάγουν συναφή πορίσματα, χρήσιμα για τις ανάλογες ενέργειές τους.<sup>23</sup>

#### **4. Σύστημα Αυτοδιοίκησης - Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Η συγκέντρωση και η αποκέντρωση αποτελούν δύο αντίρροπες κατευθύνσεις διοικητικής οργάνωσης, που ανάγονται και οι δύο στο καθεστώς της κρατικής «εν στενή έννοια» διοίκησης, δηλαδή στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης από όργανα του ίδιου νομικού προσώπου της Πολιτείας.<sup>24</sup> Αντιθέτως, στο σύστημα Αυτοδιοίκησης η διενέργεια του διοικητικού έργου είναι κατά το σημαντικό μέρος ανατεθειμένη σε χωριστούς αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, που ασκούν το εν λόγω

<sup>21</sup> Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία. Η επιτροπή των περιφερειών. Τ. Α', Δ' έκδοση, Αθήνα, 1999, σελ. 43.

<sup>22</sup> Μ. Στασινόπουλος: στο λήμμα Συγκεντρωτικό σύστημα στη Μ.Ε.Ε. Τόμος ΚΒ', σελ. 476.

<sup>23</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: στο λήμμα Αποκεντρωτικό σύστημα στη Μ.Ε.Ε. Τόμος Ε', σελ. 156.

<sup>24</sup> Γ. Μ. Παπαχαντζή: Διοικητικό Δίκαιο. Έκδοση ΣΤ', 1992.

έργο με δικά τους όργανα. Υπάρχει, λοιπόν, ουσιώδης διαφορά μεταξύ αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με όσα υποστηρίζει ο Καθηγητής του Διοικητικού Δικαίου Ηλίας Κυριακόπουλος, με τον όρο Αυτοδιοίκηση εννοείται η άσκηση διοικητικών υποθέσεων από πρόσωπα, τα οποία δεν είναι κρατικοί υπάλληλοι.<sup>25</sup>

Ο ορισμός αυτός, σύμφωνα με τον ίδιο Καθηγητή, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ο ακριβέστερος, γιατί στην επιστήμη, σχετικά με την έννοια του όρου τούτου, επικρατεί μεγάλη διαφωνία, η οποία αποβαίνει ακόμη μεγαλύτερη, αν λάβουμε υπόψη μας ότι πολλοί από τους συγγραφείς δέχονται ότι η Αυτοδιοίκηση είναι απλά πολιτικός θεσμός, άλλοι παραδέχονται ότι η Αυτοδιοίκηση είναι θεσμός νομικός, ενώ μια τρίτη ομάδα υποστηρίζει ότι η Αυτοδιοίκηση είναι όχι μόνο πολιτικός αλλά και νομικός θεσμός.<sup>26</sup> Έτσι, και ανάλογα με τη θέση που παίρνει ο κάθε μελετητής απέναντι στο πρόβλημα αυτό, για τον καθορισμό της έννοιας της Αυτοδιοίκησης έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί. Ένας από τους ορισμούς αυτούς υποστηρίζει ότι Αυτοδιοίκηση είναι το δικαίωμα νομικών προσώπων του δημοσίου δικαίου να ρυθμίζουν (διοικούν) τις δικές τους υποθέσεις. Η άποψη όμως αυτή κατακρίνεται από ορισμένους άλλους, διότι στα πρόσωπα αυτά του δημόσιου δικαίου ανατίθεται και η άσκηση πολλών κρατικών υποθέσεων. Άλλοι όμως συγγραφείς, αποκρούοντας κάθε νομική έννοια για την Αυτοδιοίκηση και παραδεχόμενοι ότι αυτή αποτελεί απλά πολιτική Αρχή, δέχονται ότι η Αυτοδιοίκηση δηλώνει την συμμετοχή των ενεργών πολιτών στην άσκηση της διοικητικής λειτουργίας με επίτιμα όργανα. Όμως η θεωρία αυτή αποκρούεται από πολλούς άλλους, ως παραγνωρίζουσα πλήρως την ιστορική καταγωγή του θεσμού της Αυτοδιοίκησης, η οποία δεν δικαιώνει μια τέτοια άποψη. Έναντι της θεωρίας αυτής αναπτύχθηκε μια άλλη, η οποία υποστηρίζει ότι Αυτοδιοίκηση είναι το δικαίωμα των νομικών προσώπων του δημοσίου δικαίου να ασκούν, ανεξαρτήτως, εκείνες από τις υποθέσεις της διοίκησης, οι οποίες, ως εκ της φύσεώς τους, αφορούν σε ειδικά συμφέροντα.<sup>27</sup>

Ύστερα από όλα αυτά, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι με τον όρο Αυτοδιοίκηση από πολιτική μεν άποψη νοείται η διοίκηση που ασκείται από άτομα, τα οποία δεν είναι υπάλληλοι αλλά τιμητικά όργανα, από νομική δε άποψη είναι η διοίκηση που ασκείται από νομικά πρόσωπα, τα οποία, αν και υπόκεινται στην πολιτεία, είναι εν τούτοις ανεξάρτητα απέναντι αυτής.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: στο λήμμα Αυτοδιοικήσεις στη Μ.Ε.Ε. Τόμος ΣΤ', σελ. 246-247.

<sup>26</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: όπου παραπάνω, σελ. 246.

<sup>27</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: όπου παραπάνω, σελ. 247.

<sup>28</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: όπου παραπάνω, σελ. 247.

Ο όρος Αυτοδιοίκηση περικλείει μια σειρά από έννοιες, ανάμεσα στις οποίες εντάσσεται και η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με τον όρο Τοπική Αυτοδιοίκηση, νοείται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από όργανα τοπικά, τα οποία είναι αντιπροσωπευτικά της βούλησης των κατοίκων.<sup>29</sup>

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπεται από το Σύνταγμα, το οποίο στο άρθρο 102 ορίζει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού». Για την ώρα πρώτου βαθμού Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες, ενώ δεύτερου βαθμού είναι οι Νομαρχίες.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν τα βασικά κύτταρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η διαφορά τους από τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν τη δική τους εδαφική Περιφέρεια, καθώς και το δικό τους λαό, τον πληθυσμό τους.<sup>30</sup> Υποχρέωσή τους είναι να εξασφαλίζουν την παροχή Υπηρεσιών τοπικής κοινής ωφέλειας, των οποίων έχουν και την διαχείριση. Το μέγεθος των Υπηρεσιών αυτών είναι πολύ σημαντικό και ποικίλλει ανάλογα με τις ανάγκες των πολιτών και τα μέσα που υπάρχουν για την ικανοποίησή τους. Παράλληλα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνιστούν και απλές διοικητικές περιοχές της χώρας.<sup>31</sup>

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι Αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ο νόμος ορίζει». Τούτο σημαίνει ότι οι Αρχές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι Αιρετές, εκλεγόμενες από εκείνους τους πολίτες, που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν.

#### **α. Δήμοι**

Δήμοι είναι οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις που έχουν περισσότερους από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους.<sup>32</sup> Ο Δήμος αναγνωρίζεται με διάταγμα δύο μήνες το αργότερο, αφότου η πόλη ορίστηκε πρωτεύουσα Νομού ή αφότου δημοσιεύτηκαν τα αποτελέσματα της τελευταίας απογραφής πληθυσμού. Δήμοι που έχουν περισσότερους από εκατόν πενήντα χιλιάδες (150.000) κατοίκους διαιρούνται σε διαμερίσματα.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Γ. Μπαμπινιώτης: Λεξικό νέας Ελληνικής γλώσσας (λήμμα Αυτοδιοίκησης), σελ. 323.

<sup>30</sup> Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περ. ΟΤΑ τ. Α', έκδοση 2000, σελ. 24, 30κ. επ.

<sup>31</sup> Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου: Η θετική διαδρομή της Ελληνικής Διοίκησης. Αθήνα 2002, σελ. 287.

<sup>32</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα: όπου παραπάνω, σελ. 202.

<sup>33</sup> Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας: Άρθρο 120 (Π.Δ. 455/1995).

Με προεδρικό διάταγμα, μετά από πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών, Κοινοότητες, που έχουν, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, χαρακτηριστεί λουτροπόλεις, μπορεί να αναγνωριστούν σε Δήμους, εφόσον έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 2.500 κατοίκους. Με όμοιο διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, μπορούν να αναγνωριστούν σε Δήμους, Κοινοότητες ιδιαίτερης ιστορικής σημασίας.

Τα Αιρετά όργανα των Δήμων είναι:

1. Το Δημοτικό Συμβούλιο
2. Η Δημορχιακή Επιτροπή
3. Ο Δήμαρχος

### **β. Κοιότητες**

Συνοικισμός, που έχει απογραφεί ως αυτοτελής και έχει πληθυσμό τουλάχιστον 1.500 κατοίκους και οικονομική δυνατότητα, μπορεί να αποτελέσει ιδιαίτερη Κοινότητα, αν το ζητήσουν τα τρία τέταρτα τουλάχιστον των εκλογέων κατοίκων του και με την προϋπόθεση ότι ο Δήμος ή η Κοινότητα, από την οποία αποσπάται, παραμένει τουλάχιστον με 2.500 ή 1.500 κατοίκους, αντίστοιχα, και εξακολουθεί να έχει οικονομική δυνατότητα.<sup>34</sup>

Οικονομική δυνατότητα σημαίνει ικανότητα του συνοικισμού να δημιουργεί έσοδα, που επαρκούν για την αντιμετώπιση των κάθε είδους εξόδων διοικήσεως και όλων των υποχρεωτικών δαπανών, καθώς και να εκτελεί τα απαραίτητα έργα κοινής ωφέλειας.

Τα Αιρετά όργανα που διοικούν τις Κοιότητες είναι:

1. Το Κοινοτικό Συμβούλιο
2. Ο Πρόεδρος

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, η Αυτοδιοίκηση έχει διπλή έννοια:

### **5. Πολιτική και Νομική –Τεχνική έννοια της Αυτοδιοίκησης**

#### **α. Πολιτική έννοια της Αυτοδιοίκησης**

Ο τρόπος ανάδειξης των Αρχών των αυτοδιοικούμενων Οργανισμών αποτελεί το κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής έννοιας της Αυτοδιοίκησης, η οποία είναι αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο κατανοήθηκε στην ευρωπαϊκή ήπειρο το αγγλικό πρότυπο του self-government.

---

<sup>34</sup> Άρθρο 3 του Δ.Κ.Κ.

Την πατρότητα της έννοιας αυτής της Αυτοδιοίκησης την οφείλουμε στη γερμανική νομική επιστήμη και συγκεκριμένα στον Rudolf von Gueist.<sup>35</sup> Η Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με την άποψη αυτή, συνιστά ενδιάμεσο οικοδόμημα ανάμεσα στο Κράτος και στην κοινωνία και σκοπεύει στη μετατροπή των δύο αυτών πραγματικοτήτων σε ενότητα. Η Αυτοδιοίκηση αποτελεί το προσφορότερο μέσο, για να σπάσει τον εγωισμό των κοινωνικών τάξεων και να εκπαιδεύσει το λαό στην ελευθερία. Την πολιτική αυτή έννοια της Αυτοδιοίκησης υπογραμμίζουν και ορισμένοι έλληνες συγγραφείς.<sup>36</sup>

Ειδικότερα, την πολιτική έννοια της Αυτοδιοίκησης αποδίδει ο όρος «αυτοκυβέρνηση».<sup>37</sup> Κατά τη συζήτηση, που προηγήθηκε της ψήφισης της περί Αυτοδιοίκησης διάταξης του Συντάγματος του 1975, υποστηρίχθηκε ότι ιστορικά και ουσιαστικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της κοινωνίας και ότι με την εκλογή δίνεται στους δημοτικούς άρχοντες πολιτική εντολή και όχι εντολή τεχνοκρατικής εργασίας. Η πολιτικοποίηση αυτή, που οδηγεί σε διαφοροποιήσεις, είναι στοιχείο πολιτικού πολιτισμού. Η ανάγκη κατοχύρωσης της πολιτικής αυτοτέλειας των οργάνων της Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε πάγιο αίτημα της τότε αντιπολίτευσης, διότι, όπως υποστήριζε, η εκλογή τους σε αγώνα σαφώς πολιτικό δεν μπορεί να οδηγήσει σε απαγόρευση της έκφρασης πολιτικής γνώμης και της συμμετοχής τους στην πολιτική διαδικασία με την ιδιότητά τους αυτή. Αντίθετα, η τότε Κυβέρνηση υποστήριζε ότι είναι παράτυπη η πολιτική ενασχόληση των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διότι δεν μπορούν αυτά να απασχολούνται εκτός των αρμοδιοτήτων τους.

Η πολιτική έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενυπάρχει:

Στα παλαιότερα ελληνικά Συντάγματα (π.χ. στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1911, στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927, όπως και στο άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952), στα οποία προβλεπόταν η ανάδειξη των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με καθολική ψηφοφορία.

Στο ισχύον Σύνταγμα 1975<sup>38</sup> οι Αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται η Αρχή της μυστικότητας και της καθολικότητας της ψηφοφορίας. Η συνταγματική καθιέρωση της Αρχής αυτής δεν αποκλείει το δικαίωμα του νομοθέτη να θεσπίζει διατάξεις, με τις οποίες προβλέπονται εγγυήσεις και κυρώσεις για την

<sup>35</sup> Ηλ. Γ. Κυριακόπουλος: Στο λήμμα Αυτοδιοίκησης στη Μ.Ε.Ε. Τόμος στ', σελ. 246.

<sup>36</sup> Επιστημονική Δημοσίευση: Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας, σελ. 138.

<sup>37</sup> Επιστημονική Δημοσίευση: Όπου παραπάνω, σελ. 138.

<sup>38</sup> Σύνταγμα, 1975/1986/2001, άρθρο 102, παρ.2



πραγμάτωση της Αρχής αυτής, ούτε αποκλείει την εξουσία των δικαστηρίων να κρίνουν αν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, παραβιάζεται η παραπάνω Αρχή.

Στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, τόσο στη νομική σκέψη όσο και νομοθετικά, επικράτησε η νομική – τεχνική έννοια της Αυτοδιοίκησης.

### **β. Νομική, τεχνική έννοια της Αυτοδιοίκησης**

Σύμφωνα με την έννοια αυτή, η Αυτοδιοίκηση συνίσταται στην άσκηση διοικητικών καθηκόντων από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, υπό την επίβλεψη του Συντάγματος. Η Αυτοδιοίκηση γίνεται δεκτή, στο πλαίσιο αυτό, μόνο ως διοικητικό σύστημα, διακρινόμενη ειδικότερα σε εδαφική ή Τοπική Αυτοδιοίκηση και σε καθ' ύλη ή καθ' υπηρεσία ή ειδική Αυτοδιοίκηση.<sup>39</sup> Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) διακρίνονται από τα λοιπά νομικά πρόσωπα, που ασκούν Δημόσια Διοίκηση σε ορισμένα καθ' ύλη αντικείμενα, σε δυο σημεία: αφ' ενός από το εδαφικό στοιχείο, την ύπαρξη δηλαδή ορισμένης διοικητικής Περιφέρειας, και αφ' ετέρου από το έμψυχο στοιχείο, δηλαδή τους διοικούμενους (τους δημότες).

Το Σύνταγμα του 1975, στο άρθρο 102 παρ.1, προβλέπει ότι την πρώτη βαθμίδα των ΟΤΑ αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και ότι οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με το νόμο.<sup>40</sup>

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι διοικητικός θεσμός, γιατί με τις υπηρεσίες της ασκεί αρμοδιότητες και παρέχει υπηρεσίες δημοσίου χαρακτήρα, συμμετέχοντας στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι επίσης πολιτικός θεσμός, γιατί βοηθά στην άμεση και έμμεση συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και, επομένως, στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας (Ν. 1235/1982-Νομαρχιακά Συμβούλια, Ν. 1416/1986-Επαρχιακά Συμβούλια, Ν. 1270/1982-Συνοικιακά Συμβούλια - Πάρεδροι - Λαϊκές Συνελεύσεις, Ν. 1622/86, Ν. 2214/1994-Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αναπτυξιακός θεσμός, γιατί είναι φορέας σχεδιασμού και προγραμματισμού της ανάπτυξης και, ταυτόχρονα, ένας από τους κύριους φορείς υλοποίησης των αναπτυξιακών προγραμμάτων στο οικονομικό επίπεδο, στο κοινωνικό επίπεδο και στο πολιτιστικό επίπεδο.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>41</sup> έκρινε ότι, από τις διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος του 1975, δεν προκύπτει κατοχύρωση των υφισταμένων ΟΤΑ με την

<sup>39</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα, σελ. 267 επ.

<sup>40</sup> Άρθρο 102 παρ.1: «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 το νόμο».

έννοια ότι ο νομοθέτης οφείλει να σεβαστεί και να διατηρήσει τους υφιστάμενους Δήμους και Κοινότητες. Δεν είναι βέβαια δυνατή η νομοθετική κατάργηση ενός η περισσοτέρων ΟΤΑ με παράλληλη ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων των οικείων περιοχών σε όργανα της Κεντρικής Διοίκησης, όμως δεν αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνδέσμων ΟΤΑ για καθορισμένες κατηγορίες υποθέσεων (εκτέλεση έργων ή παροχή Υπηρεσιών), κατά το μέρος που θα ήταν τοπικές.

Οι ΟΤΑ, όπως άλλωστε μαρτυρούν και οι υπό το κεφάλαιο του Συντάγματος «περί οργάνωσης της Διοίκησης» σχετικές διατάξεις, λειτουργούν ως διοικητικές μονάδες και αποτελούν μέρος του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

---

<sup>41</sup> Αποφάσεις ολομέλειας Συμβουλίου της Επικρατείας: Υπ' αριθ. 1427/1981 και 3194/1990.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια των Ελληνικών Συνταγμάτων από το 1821 μέχρι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»*

##### **1. Η Α΄ Εθνοσυνέλευση**

Ο Δημήτριος Υψηλάντης, με συμφωνία των προκρίτων, συνέταξε και απέστειλε την 9<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1821 προκήρυξη «προς συγκρότησιν εθνικού συστήματος». Κατά την προκήρυξη αυτή, οι αντιπρόσωποι των χωριών, συνερχόμενοι στις πρωτεύουσες των Επαρχιών, θα εξέλεγαν έξι εφόρους από κάθε Επαρχία, οι οποίοι θα αναδείκνυαν μεταξύ τους τον «παραστάτην» της Επαρχίας για την Εθνική Συνέλευση.<sup>1</sup>

Οι πληρεξούσιοι της Δυτικής και Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας ορίστηκαν από τους Μαυροκορδάτο και Νέγρη σε συνεννόηση με τους φίλους τους, οι δε «παραστάτες» της Πελοποννήσου από την Πελοποννησιακή Γερουσία.

Ήταν φανερό ότι ο τρόπος υπόδειξης των πληρεξουσίων προδικαζε τη συγκρότηση της Εθνικής Συνέλευσης ως ολιγαρχικής. Αλλά δεν ήταν μόνο ο τρόπος της εκλογής των «παραστατών», που καθιστούσε ασφαλή τη θέση των ολιγαρχικών. Ήταν και η αριθμητική εκπροσώπηση των διαμερισμάτων της χώρας.

Όπως παρατηρεί και ο Σπυρίδων Τρικούπης, «*Ενώ όλη η Πελοπόννησος έστειλεν 20 αντιπροσώπους, η Ανατολική Ελλάς έστειλεν αυτή μόνη 20, και μόνον το τρίτον σχεδόν αυτών η Δυτική*».<sup>2</sup>

Αφού, λοιπόν, τα σχέδια του Μαυροκορδάτου είχαν αριστοτεχνικά εκτελεστεί και οι σκοποί του είχαν πραγματοποιηθεί, άρχισε στις 20 Δεκεμβρίου 1821 στην Επίδαυρο η πρώτη Εθνική Συνέλευση. Εξήντα αντιπρόσωποι αποφάσιζαν για το πρώτο πολίτευμα της Ελλάδος, που η σημασία του ήταν τεράστια, διότι δημιουργούσε τις βάσεις για ενιαία διοίκηση και περιόριζε τις αντιθέσεις και φιλοδοξίες προσώπων και περιοχών.<sup>3</sup>

Την πρώτη ημέρα ψηφίστηκε ο κανονισμός των εργασιών της συνέλευσης, από είκοσι (20) άρθρα, που καθόριζε τον τρόπο λειτουργίας της. Πρόεδρος της

<sup>1</sup> Αμ. Φραντζή: *Επιτομή της Ιστορίας της Αναγεννηθείσης Ελλάδος*, Αθήνα 1839, τόμος Β΄, σελ. 260 και Διον. Κόκκινος: *Η Ελληνική Επανάσταση*, Τόμος Γ΄, σελ. 451.

<sup>2</sup> Σπ. Τρικούπης: *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασως*, 1860, τόμος Β΄ σελ. 130.

<sup>3</sup> Σπ. Τρικούπης: *Όπου παραπάνω*, σελ. 130.

συνέλευσης εξελέγη ο Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος και πρόσκαιροι Γραμματείς οι Δημήτριος Τομαρόπουλος και Γεώργιος Σταυρίδης.<sup>4</sup>

### **α. Προσωρινό πολίτευμα της Ελλάδος**

Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1822 ψηφίστηκε από την πρώτη Εθνική Συνέλευση το πρώτο Σύνταγμα του επαναστατημένου έθνους, που οι διατάξεις του ήταν μια προσπάθεια συγκεκριασμού των τοπικιστικών τάσεων, αφ' ενός, και, αφ' ετέρου, των ιδεωδών για ένα σύγχρονο εθνικό Κράτος. Είχε τον τίτλο «Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος» και στο κείμενό του προτάσσεται η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας.<sup>5</sup>

Η επιτροπή, που ανέλαβε τη σύνταξη του προσωρινού πολιτεύματος, συνεργάστηκε με τον Ιταλό φιλέλληνα Βικέντιο Γκαλίνα. Συγκεκριμένα, ο Γκαλίνα υπέβαλλε στην επιτροπή ελαφρώς παραλλαγμένο το Βελγικό Σύνταγμα, το οποίο τελικός και εγκρίθηκε με λίγες μεταβολές.<sup>6</sup>

Στο Σύνταγμα της Επιδαύρου διατυπωνόταν η Αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ενώ παράλληλα καθιερωνόταν και μια αλληλεξάρτηση των εξουσιών αυτών.

Το Σύνταγμα απηχούσε όλες τις μετριοπαθείς φιλελεύθερες οργανωτικές και πολιτικές ιδέες της Γαλλικής Επανάστασης,<sup>7</sup> ο δε Πιτινέλης παρομοιάζει την ενέργεια του Γκαλίνα σαν «μεταφύτευση όλων των απόλυτων θεωριών της Γαλλικής Επανάστασης».<sup>8</sup> Ως εμπροσθόφυλλο με τις Αρχές της Γαλλικής Επανάστασης θεωρούν το Σύνταγμα της Επιδαύρου ο Ν. Σαρίπολος,<sup>9</sup> ο Ηλ. Κυριακόπουλος<sup>10</sup> και ο Χρ. Σγουρίτσας. Ο τελευταίος, χαρακτηριστικά, λέει: *«Κατά το Πολίτευμα τούτο, συνταχθέν κατ' απομίμησιν των γαλλικών επαναστατικών Συνταγμάτων των ετών 1793 και 1795, η οργάνωσις του Σύνταγμα εστηρίζετο επί της Αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών».*<sup>11</sup>

### **β. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του Συντάγματος της Επιδαύρου**

Στο Προσωρινό Πολίτευμα δεν αναφερόταν τίποτα περί της οργάνωσης των Επαρχιών και ειδικότερα περί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>12</sup> Ψηφίστηκε όμως από το

<sup>4</sup> Ανδ. Μάμουκας: Τα κατά Αναγέννησιν της Ελλάδος, 1839, τόμος Β, σελ. 10.

<sup>5</sup> Θ. Θεοδώρου: Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, 1996, τόμος Α' σελ. 69.

<sup>6</sup> Διον. Κόκκινος: Η Ελληνική Επανάστασις, τόμος Δ', σελ. 451.

<sup>7</sup> Χρ. Σγουρίτσας: Συνταγματικό Δίκαιο, 1962 σελ. 122.

<sup>8</sup> Χρ. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1977, σελ. 259.

<sup>9</sup> Ν. Ν. Σαρίπολος: Ελληνικών, Συνταγματικών Δικαίων, 1911, τόμος Α', σελ. 3.

<sup>10</sup> Ηλ. Κυριακόπουλος: Ο κοινοβουλευτισμός ως πολιτικός και νομικός κανών, 1929, τεύχος Α, σελ.22-23.

<sup>11</sup> Χρ. Σγουρίτσας: Συνταγματικό Δίκαιο, 1962 σελ. 122.

<sup>12</sup> Χρ. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, σελ. 266.

Βουλευτικό σώμα και κυρώθηκε από το Εκτελεστικό στις 30 Απριλίου 1822 σχετικός νόμος «Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών»,<sup>13</sup> ο οποίος περιλάμβανε ουσιαστικές διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σύμφωνα με το νόμο αυτό, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε Επαρχίες και αυτές σε αντεπαρχίες, οι οποίες περιλάμβαναν τις Κοινότητες. Σύμφωνα με τις παράγραφο ΙΘ' αυτού του νόμου, σε κάθε μια Κοινότητα εκλέγονταν τρεις δημογέροντες μεταξύ των «χρησιμότερων και φρονιμότερων κατοίκων της Κοινότητας». Από τους τρεις αυτούς δημογέροντες η κρατική διοίκηση όριζε έναν ως Πρόεδρο, ο οποίος υπαγόταν στον αντίεπαρχο (παρ. Ε'). Ο Πρόεδρος των δημογερόντων είχε την επιστασία των αστυνομικών υποθέσεων της Κοινότητας, έδινε αναφορά στον υποφροντιστή της αστυνομίας, ο οποίος του έδινε και τις σχετικές οδηγίες (παρ. Κ').

Τέλος, σε κάθε Κοινότητα υπήρχαν και άλλοι κρατικοί υπάλληλοι, όπως ένας Επιστάτης της οικονομίας, που υπαγόταν στον υποφροντιστή της αντεπαρχίας, ένας ειρηνοδίκης, ένας συμβολαιογράφος και ένας υπολιμενάρχης, αν η Κοινότητα ήταν παραθαλάσσια, και που υπαγόταν στο λιμενάρχη της αντεπαρχίας (παρ. ΚΒ'-ΚΔ' και ΚΗ').

Οι Κοινότητες με τον τρόπο αυτό αποτελούσαν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Νομικό πρόσωπο, επειδή συγκροτούνταν από το νόμο, και δημοσίου δικαίου, επειδή ο νόμος τούς ανέθετε δημόσια εξουσία. Το ότι ο Πρόεδρος των δημογερόντων διοριζόταν από τη διοίκηση και υπαγόταν στον αντίεπαρχο, φανέρωνε την έντονη προσπάθεια και θέληση της Κεντρικής Διοίκησης να υπαγάγει τη διοίκηση των Κοινοτήτων κάτω από την εποπτεία της και αυτό φαίνεται καθαρά στη διάταξη της παραγράφου ΚΑ', όπου ο Πρόεδρος των δημογερόντων «φέρει το πρόσωπον της διοικήσεως εις τας Κοινότητας».

Στο νόμο αυτό δεν οριζόταν επιπλέον ο τρόπος και η διαδικασία εκλογής των δημογερόντων, ούτε ποιοι είχαν το δικαίωμα να εκλέγουν και να εκλέγονται. Ξαν μοναδικά προσόντα, για εκείνους που θα εκλέγονταν, απαιτούσε ο νόμος να είναι «μεταξύ των χρησιμότερων και φρονιμότερων κατοίκων της Κοινότητας». Αντίθετα, ο νόμος επιφύλαξε στην κρατική διοίκηση το δικαίωμα να διορίζει εκείνη έναν από αυτούς στη θέση του Προέδρου, αντί να εκλέγεται άμεσα από τους ίδιους τους εκλογείς του, είτε από το σώμα των τριών δημογερόντων.

Τέλος, ο Πρόεδρος των δημογερόντων είχε διπλή ιδιότητα. Ήταν, αφ' ενός, ο επικεφαλής της Κοινότητας και, αφ' ετέρου, κρατικός λειτουργός. Με αυτή την τελευταία ιδιότητα υπαγόταν στον αντίεπαρχο. Πάντως ο νόμος, ενώ αναφέρει

<sup>13</sup> Νόμος 12/30-4-1822. Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών. Παράγραφοι α'-κγ'.

ευθέως τα καθήκοντα της Κοινότητας και του Προέδρου των δημογερόντων, που έχουν το χαρακτήρα κρατικών υποθέσεων, δεν κάνει λόγο για τα καθήκοντα των δημογερόντων και του Προέδρου σχετικά με την ίδια την Κοινότητα.

Σχετικά με το Σύνταγμα της Επιδαύρου, ο Μιχ. Στασινόπουλος λέγει ότι: «*Η εν Επιδαύρω Α' Εθνική Συνέλευσις όρισε τόν αριθμόν τόν υφ' εκάστης Κοινότητος εκλεκτέων δημογερόντων, χωρίς να μεριμνήση λεπτομερέστερον περί της οργανώσεως της εκλογής, διότι κύριον μέλημα αυτής ήτο τότε η οργανώσις της εθνικής ενότητος και όχι της τοπικής αυτοδιοικήσεως*». <sup>14</sup>

## **2. Η Β' Εθνοσυνέλευση**

Η προσωρινή διοίκηση, που προήλθε από την Α' Εθνοσυνέλευση, δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στα καθήκοντά της, με συνέπεια να επικρατήσει χάος και διχόνοια μεταξύ των Ελλήνων. Όπως παρατηρεί και ο Φ. Φωτάκος, «*η διοίκησις του 1822 και αι Γερουσίαι των τμημάτων δυστυχώς ευρέθησαν άπειροι να διοικήσουν τους Έλληνες και έφεραν την διχόνοϊαν*». <sup>15</sup>

Τελικά, μέσα σε αυτό το κλίμα, συνήλθε στο Άστρος, την 29<sup>η</sup> Μαρτίου 1823, η Β' Εθνική Συνέλευση, που διήρκεσε μέχρι τις 18<sup>η</sup> Απριλίου 1823. Κεκλεισμένων των θυρών, εξελέγη Πρόεδρος της συνέλευσης ο Π. Μαυρομιχάλης, Αντιπρόεδρος ο επίσκοπος Βρεσθένης Θεοδώρητος και Αρχιγραμματέας ο Θ. Νέγρης. <sup>16</sup>

### **α. Οργανισμός των ελληνικών Επαρχιών**

Η συνέλευση του Άστρους προέβη σε συμπλήρωση και τροποποίηση του Συντάγματος της Επιδαύρου και, αντίθετα με την πρώτη, ασχολήθηκε η ίδια με την επαρχιακή οργάνωση του νέου Συντάγματος. Με το Ε' Ψήφισμα της 30<sup>η</sup> Μαρτίου 1823 κατάργησε τους τοπικούς περιφερειακούς Οργανισμούς και, στη συνέχεια, ψήφισε, στις 16 Απριλίου 1823, νέο νόμο για τις Επαρχίες (διατηρώντας τον αριθμό 12), που είχε τον τίτλο «*Οργάνωσις των ελληνικών Επαρχιών*». <sup>17</sup>

### **β. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του Συντάγματος του Άστρους**

Με το νόμο αυτό η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε Επαρχίες και αυτές σε χωριά, κομποπόλεις και την πρωτεύουσα της Επαρχίας (παρ. Α' και Β'). Σύμφωνα με την παρ. Δ', κάθε χωριό είχε δημογέροντες ανάλογα με τον αριθμό των οικογενειών.

<sup>14</sup> Μιχ. Στασινόπουλος: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, 1957, σελ. 164.

<sup>15</sup> Φ. Φωτάκος: Απομνημονεύματα περί της Ελληνικής Επανάστασεως, 1899, τόμος Α', σελ. 462.

<sup>16</sup> Σπ. Τρικούπης: Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασεως, 1860, τόμος Γ', σελ. 98-102 και ψήφισμα ΛΗ'/16 Απριλίου 1823, περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών παράγραφος α'-λζ'.

<sup>17</sup> Ανθ. Μάμουκας: Τα κατά Αναγέννησιν της Ελλάδος. 1839, τόμος Β', σελ. 60.

Δηλαδή μέχρι 100 οικογένειες ένα δημογέροντα, μέχρι 200 οικογένειες δύο δημογέροντες, μέχρι 300 οικογένειες τρεις δημογέροντες και μέχρι 400 οικογένειες τέσσερις δημογέροντες. Όσα χωριά είχαν περισσότερες από 400 οικογένειες, δεν μπορούσαν να εκλέξουν παραπάνω από τέσσερις δημογέροντες.<sup>18</sup>

Τα καθήκοντα των δημογερόντων περιγράφονταν στο ειδικό κεφάλαιο του νόμου «Περί Δημογερόντων» και στις παραγράφους ΚΘ' - ΛΣΤ'. Με τη διάταξη της παρ. ΚΘ' καθοριζόταν ο τρόπος εκλογής των δημογερόντων. Συγκεκριμένα, οι κάτοικοι κάθε χωριού συγκεντρώνονταν, για να εκλέξουν ένα δημογέροντα με βάση την Αρχή της πλειοψηφίας. Απαιτούμενος αριθμός για την εγκυρότητα της εκλογής ήταν τα 2/3. Μετά την εκλογή τους, οι δημογέροντες ελάμβαναν αποδεικτικό έγγραφο της νόμιμης εκλογής τους.

Οι δημογέροντες όφειλαν επίσης να εκτελούν τις διαταγές που ελάμβαναν από τον Έπαρχο.<sup>19</sup> Κρατούσαν ακριβή λογαριασμό για τα χρήματα που έπαιρναν και έδιναν, καθώς επίσης ήταν υποχρεωμένοι να αποδίδουν λογαριασμό στους επιστάτες της οικονομίας. Τέλος, ο ίδιος νόμος προέβλεπε και την έκπτωση των δημογερόντων από το λειτουργημά τους. Συγκεκριμένα, όπως μας αναφέρει η παρ. ΛΣΤ', αν ένας από τους δημογέροντες κατηγορείται για παράβαση των καθηκόντων του και η παράβαση αυτή γινόταν δεκτή από κοινού από τον Έπαρχο και τον Επιστάτη, τότε ο δημογέροντας εξέπιπτε των καθηκόντων του και τη θέση κατελάμβανε άλλος, με βάση τις διατάξεις της παρ. ΚΘ'.

Όπως βλέπουμε, οι διατάξεις του νέου νόμου επιφέρουν ορισμένες μεταβολές πάνω στις ρυθμίσεις του προηγούμενου. Συγκεκριμένα, γίνεται κατάργηση του όρου «Κοινότητα» και στη θέση αυτού εισάγονται οι όροι «Χωριά» και «Κωμοπόλεις». Ακόμα, γίνεται κατάργηση του σταθερού αριθμού των τριών δημογερόντων σε κάθε Κοινότητα και, το σημαντικότερο, ορίζεται ο τρόπος εκλογής των δημογερόντων. Ταυτόχρονα, ο νέος νόμος κατέστησε όλους τους δημογέροντες κρατικούς λειτουργούς, ενώ δεν προέβλεπε θέση Προέδρου δημογερόντων.

Ο νέος «Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών» δεν ήταν μικρό βήμα στην εξέλιξη προς την πραγματική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επήλθε ουσιαστικής ενίσχυση του ρόλου των οργάνων διοίκησης της Κοινότητας. Τα όργανα αυτά, δηλαδή οι δημογέροντες, περιεβλήθησαν με περισσότερες εγγυήσεις. Ο Γ. Παπαχατζής θεωρεί τους δημογέροντες «ως απλά εκτελεστικά όργανα των διαταγών των επάρχων».<sup>20</sup> Οι

<sup>18</sup> Ανδ. Μάμουκας: όπου παραπάνω, σελ. 10.

<sup>19</sup> Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου: Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 62.

<sup>20</sup> Γ. Παπαχατζής: Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα, 1952, σελ. 206.

Μιχ. Στασινόπουλος και Μιχ. Δένδιας θεωρούν τους δημογέροντες ως όργανα της Κεντρικής Διοίκησης.<sup>21</sup>

Τέλος, όπως μας λέει ο Ν. Μοσχοβάκης<sup>22</sup> «Οι δημογέροντες είχαν πολυειδή καθήκοντα, προ πάντων ήτο ανατιθεμένη εις αυτούς η οικονομική διοίκησης της Κοινότητος, διό, α) διεχειρίζοντο την κοινοτικήν περιουσίαν, όπου τοιαύτη υπήρχε, β) συνέτασσον τον προϋπολογισμόν της Κοινότητος, γ) εισέπραττον τους φόρους ή δασίματα και απέτιον αυτούς εις τον ταμίαν της Επαρχίας. δ) Συνωμολόγουν ομού μετά των προκρίτων ή και άνευ αυτών δάνεια εν ονόματι της Κοινότητος και υπέρ των αναγκών αυτής. ε) Εδέχοντο τας εις την Κοινότητα δωρεάς και τα εις τας εκκλησίας αφιερώματα. στ) Διέτασσον την τάξιν, καθ' ην έκαστος ώφειλε προσωπικώς να εργάζεται εις επιτέλεσιν δημοσίων ή δημοτικών έργων, ήτοι τας αγαραείας. ζ) Αντεπρόσώπεον την Κοινότητα ενώπιον των δικαστηρίων ως ενάγοντες ή εναγόμενοι. η) Πλην δε τη οικονομικής ταύτης κατά το πλείστον δικαιοδοσίας προίσταντο και της αστυνομίας της πόλεως ή του χωρίου ως και της αγροτικής, αυτοί διόριζον τους πολιτοφύλακας και αγροφύλακας αλλά και εθνοφύλακας, όπου υπήρχον λησταί προς καταδίωξιν. θ) Είχον δε και αστικήν δικαιοδοσίαν, καθόσον όμως δεν είχαν οι επίσκοποι αυτήν αποκλειστικώς οικειοποιηθή ή καθόσον τουλάχιστον επέτρεπον ταύτην και εις τους δημογέροντας. ι) Επεκύρουν τα μεταξύ των χριστιανών συνομολογούμενα συμβόλαια. ια) Τέλος εθεωρούντο και ως αντιπρόσωποι της κεντρικής εξουσίας, αποτελούντες συγχρόνως την τελευταίαν βαθμίδα της διοικητικής ενεργείας και οφείλοντες κατ'ακολουθίαν να εκτελώσι τας άνωθεν πεμπομένας προσταγάς».

### **3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση την περίοδο διακυβέρνησης του Ι. Καποδίστρια (1828-1831)**

#### **α. Αναγεννητική προσπάθεια**

Ο Κυβερνήτης της Ελλάδος Ιωάννης Καποδίστριας έφτασε στο Ναύπλιο την 6<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1828. Οι συνθήκες που επικρατούσαν την περίοδο εκείνη στη χώρα ήταν τελείως απελπιστικές.<sup>23</sup>

Η αλλαγή του Συντάγματος έφερε χάος στις διοικητικές Αρχές των Επαρχιών, που αδυνατούσαν να λειτουργήσουν και να φέρουν σε πέρας το έργο που τους είχε ανατεθεί. Οι κάτοικοι των νησιών διαφωνούσαν στην εκλογή των δημογερόντων και

<sup>21</sup> Χρ. Κλειώσης: Ιστορία της τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Αθήνα 1977, σελ. 282.

<sup>22</sup> Ν. Μοσχοβάκης: Το εν Ελλάδι δημόσιον δίκαιον. Αθήναι, 1982, σελ. 92.

<sup>23</sup> Ιωάννης Καποδίστριας: Επιστολαί, 1843, τόμος. Δ' σελ.342 – 406.



έτσι, όταν ένα κόμμα εξέλεγε κάποιον δημογέροντα, το άλλο εναντιωνόταν και έκανε προσπάθειες να ακυρώσει την εκλογή. Στη Στερεά Ελλάδα ο θάνατος του Καραϊσκάκη διέλυσε το στράτευμα, ενώ οι κάτοικοι σε όλη την επικράτεια ζούσαν καθημερινά μέσα στην αθλιότητα και τη μιζέρια, υπό το φόβο των πειρατών και των ληστών.

Σε έκθεσή του ο Γραμματέας της Οικονομίας ανέφερε τη χρεοκοπία του Δημόσιου Ταμείου, εξαιτίας των χρεών του Στρατού και των αρπακτικών διαθέσεων των προκρίτων, που δε δίσταζαν να εξυπηρετήσουν τα δικά τους συμφέροντα.

Ο Καποδίστριας, λοιπόν, κλήθηκε να κυβερνήσει ένα άναρχο Κράτος με ουσιαστικά ανύπαρκτη διοίκηση και ένα λαό εξαθλιωμένο και ανυπότακτο.

Με τον ερχομό του στην Ελλάδα αποφάσισε να αναστείλει την ισχύ του «Πολιτικού Συντάγματος» και, αντί της Βουλής, συνέστησε αντιπροσωπευτικό σώμα από 27 μέλη, το λεγόμενο «Πανελλήνιο». Η ενέργειά του αυτή επικυρώθηκε από την Δ' Εθνική Συνέλευση του Άργους με μόνη διαφορά την αντικατάσταση του «Πανελληνίου» από Γερουσία ίσου αριθμού μελών. Όλη η εξουσία συγκεντρώθηκε στα χέρια του Κυβερνήτη, ο οποίος αφοσιώθηκε στην αναδιοργάνωση του Συντάγματος.<sup>24</sup>

Ο Καποδίστριας κατάφερε με την πολιτική του να ανασυγκροτήσει το Κράτος εκ βάθρων, να καταστείλει την πειρατεία, που λύμαινε τη χώρα για πολλά χρόνια, να ανασυστήσει το δημόσιο ταμείο, που είχε χρεοκοπήσει από τις σπατάλες των περασμένων ετών, και, το σημαντικότερο, να θέσει τις βάσεις για τη σωστή ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την καθιέρωσή της τα επόμενα χρόνια.

Εργαζόταν λεπτομερώς για όλες τις ελληνικές υποθέσεις, «μεριμνών μόνος περί πάντων, κοπιών σχεδόν νυχθημερόν και ελάχιστον αναπαυόμενος».<sup>25</sup>

Παρ' όλες τις ικανότητές του, ο Καποδίστριας άσκησε μια προσωπική αυταρχική εξουσία και δεν μπόρεσε να στηριχτεί σε καμιά απ' τις κοινωνικές τάξεις. Ήρθε σε σύγκρουση με την παλιά αρχοντική τάξη και τους κοινοτικούς άρχοντες, συγκρούστηκε με τους πλοιοκτήτες (ιδιαίτερα τους Υδραίους), δεν υποστήριξε τους αγρότες στην κύρια επιδίωξή τους, τη διανομή δηλαδή των «εθνικών γαιών», με αποτέλεσμα να μείνουν στην ιδιοκτησία του ελληνικού δημοσίου, και παραμέρισε πολλούς στρατιωτικούς της επανάστασης. Η οξύτητα που είχε δημιουργηθεί και η οποία εντεινόταν διαρκώς είχε σαν αποτέλεσμα τη δολοφονία του στις 27 Σεπτεμβρίου-9 Οκτωβρίου 1831 και το πολιτικό χάος που ακολούθησε το θάνατό του.

<sup>24</sup> Χρ. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Αθήνα 1977, σελ. 298.

<sup>25</sup> Ν. Δραγούμης: Ιστορικά αναμνήσεις. Τόμος Α', σελ.76.

## **β. Μεταρρυθμίσεις του Ιωάννη Καποδίστρια**

### Διοικητικός Οργανισμός των Τμημάτων

Κύριο μέλημα του Ιωάννη Καποδίστρια, όταν ανέλαβε τη διακυβέρνηση του Σύνταγμα, ήταν η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>26</sup> Με το Ι΄ Ψήφισμα της 12<sup>ης</sup> Απριλίου 1828 διαίρεσε την επικράτεια σε «Τμήματα»,<sup>27</sup> που ήταν διοικητικές Περιφέρειες μεγαλύτερες από τις Επαρχίες. Επικεφαλής αυτών των τμημάτων τοποθετήθηκαν οι έκτακτοι επίτροποι. Οι έκτακτοι επίτροποι όφειλαν να εκτελούν τις διαταγές, που λάμβαναν από την Κυβέρνηση, και να πληροφορούν αυτήν για την εσωτερική κατάσταση του τμήματός τους,

Πρώτο, σχετικό, μέτρο του Κυβερνήτη ήταν η έκδοση, στις 16 Απριλίου 1828, της υπ' αριθμόν 1747 διαταγής για την κρατική και τοπική διοίκηση, που έλαβε τον τίτλο «Διοικητικός Οργανισμός των Τμημάτων»<sup>28</sup> και περιλάμβανε τρία κεφάλαια και δεκατρείς συνολικά παραγράφους.

Σύμφωνα με την παράγραφο Α΄, τα τμήματα διαιρούνταν σε Επαρχίες και αυτές με τη σειρά τους σε πόλεις, κόμεις και χωριά. Κάθε χωριό είχε δημογέροντες ανάλογους με τον αριθμό των οικογενειών του. Δηλαδή, τα χωριά που είχαν 100 οικογένειες εξέλεγαν ένα δημογέροντα, τα χωριά με 200 οικογένειες δυο δημογέροντες, τα χωριά με 300 οικογένειες τρεις δημογέροντες και τα χωριά με 400 οικογένειες τέσσερις δημογέροντες (παρ. Ε΄).

Δικαίωμα να εκλέγουν είχαν οι πολίτες που συμπλήρωναν το 25<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους, σύμφωνα με την παράγραφο ΣΤ΄. Η εκλογή πραγματοποιείτο σε συνέλευση αυτών που είχαν το παραπάνω δικαίωμα. Την προεδρία ασκούσε, στη συνέλευση, ο «έκτακτος επίτροπος» του τμήματος και οι απερχόμενοι δημογέροντες. Τα ονόματα των εκλεκτόρων καταγράφονταν σε κατάλογο και οι εκλέκτορες, συγκεντρωμένοι, εξέλεγαν τους νέους δημογέροντες. Ο επίτροπος όφειλε να ανακοινώσει στη συνέλευση τον κατάλογο των εκλεκτόρων και, αν υπήρχε ένσταση εναντίον της νομιμότητας των μελών του καταλόγου, γι' αυτή αποφάσιζε το προεδρείο της συνέλευσης (παρ. Ζ΄ και Θ΄). Ο κατάλογος των υποψηφίων δημογερόντων έπρεπε να περιέχει διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων και η εκλογή γινόταν με βάση την Αρχή της πλειοψηφίας.

Σύμφωνα με το άρθρο Η΄, για να είναι κάποιος υποψήφιος, έπρεπε να ανήκει σε εκείνους, οι οποίοι πλήρωναν τους περισσότερους φόρους και ήταν ηλικίας 35 ετών

<sup>26</sup> Χρ. Σγουρίτσας: Συναγματικών Δίκαιον. Έκδοση Γ΄, τ. Α΄, 1965, σελ. 128.

<sup>27</sup> Ιωάννης, Καποδίστριας: Επιστολαί. 1843, τόμος, Δ΄, σελ.342 – 403.

<sup>28</sup> Ανδρέας, Μάμουκας: Τα κατά την Αναγέννησιν της Ελλάδος. 1852, τόμος ΙΑ΄, σελ. 395-401.

(«..., όσοι πληρώνουσι περισσότερους φόρους και. είναι ηλικίας τριάκοντα και πέντε ετών»). Συνεπώς, εκτός από την προϋπόθεση της συμπλήρωσης ενός ορίου ηλικίας, ο υποψήφιος έπρεπε να ανήκει και στην κατηγορία των περισσότερο φορολογούμενων πολιτών.

Στην παράγραφο IB' γινόταν λόγος για τα καθήκοντα των δημογερόντων των πόλεων, κωμών και χωριών. Συγκεκριμένα, οι δημογέροντες ήταν υποχρεωμένοι να εκτελούν αφ' ενός τα καθήκοντά τους και αφ' ετέρου τις διαταγές που λάμβαναν από τον επίτροπο ή την επαρχιακή δημογεροντία και, παράλληλα, να κρατούν πρακτικά των διαταγών αυτών. Και σ' αυτό το νόμο, όπως στους προηγούμενους, βλέπουμε ότι οι δημογέροντες είχαν διπλή ιδιότητα. Ήταν αρμόδιοι, καταρχήν, για την άσκηση της τοπικής διοίκησης, αλλά παράλληλα ήταν αρμόδιοι και υπεύθυνοι για την εκτέλεση των κυβερνητικών εντολών. Με τον τρόπο αυτό οι εντολές έφταναν και εκτελούνταν και στο τελευταίο σημείο της επικράτειας.

Ο Περ. Αργυρόπουλος<sup>29</sup> σχολιάζοντας το «Διοικητικό Οργανισμό των Τμημάτων», αναφέρει τα εξής: *«Το πρώτον ψήφισμα υπόσχεται ή μάλλον επαπειλεί μεταβολήν συστήματος ως προς την ικανότητα των εκλογέων, διακρίνει κατά πρώτον τους εκλογείς και τους εκλέξιμους, θεωρών αιρεσίμους εκείνους μόνον όσοι πληρώνουσι περισσότερους φόρους και έχουσιν ηλικίαν 25 ετών».*

Για τα καθήκοντα των δημογερόντων λέει: *«...Το περί καθηκόντων των δημογεροντιών κεφάλαιον είναι βραχύτατον. Διατάττει την εξακολούθησιν των αυτών χρεών και την υποταγήν εις τας διαταγάς και οδηγίας των επαρχιακών δημογεροντιών και των εκτάκτων επιτρόπων...».*

Ένας άλλος μελετητής, ο Σπ. Αντωνιάδης, αναφέρει: *« Ο νόμος ούτος, αν και εντελέστερος των προλαβόντων, περιέχει όμως και ούτος ουσιώδεις ατελείας, και προσέβαλλεν εν μέρει την ελευθερίαν του εκλέγεσθαι. Προσέβαλλε την ελευθερίαν του εκλέγεσθαι, την οποίαν είχαν καθιερώσει οι προλαβόντες νόμοι. Διότι περιόρισε τόν αριθμόν των εκλεξιμών εις ολιγίστους, και τούτους πάλιν ηδύνατο να μειώση εις τον κατάλογον και η μείωσις αυτή ήτο οριστική, διότι ο κατάλογος των εκλεξιμών δεν υπεβάλλετο διάλογον εις ανάκρισιν».*<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Περ. Αργυρόπουλος: Δημοτική Διοίκησης εν Ελλάδι. 1843, τόμος Α', σελ. 50-51.

<sup>30</sup> Σπ. Αντωνιάδης: Τα Δημοτικά. Τόμος Α', 1842.

#### 4. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Οθωνική περίοδο (1833 - 1862)

##### α. Περίοδος απόλυτης μοναρχίας (1833-1843)

Μετά τη δολοφονία του Ιωάννη Καποδίστρια, η χώρα περιήλθε σε κρίση. Το έτος 1832 υπήρξε το πιο αξιοθρήνητο. Το σύνθετο διοικητικό οικοδόμημα του Κυβερνήτη είχε καταρρεύσει.

Οι μεγάλες δυνάμεις (Αγγλία, Γαλλία, Ρωσία) αποφάσισαν στο Ναύπλιο την 25<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1833.<sup>31</sup> ότι πρώτιστο μέλημά τους ήταν η θέσπιση των απαιτούμενων νόμων και η δημιουργία των κατάλληλων θεσμών για τη λειτουργία του νέου Σύνταγμα. Η Αντιβασιλεία, παρόλο που κυβέρνησε τη χώρα με τρόπο απολυταρχικό, άφησε, στο νομοθετικό τομέα κυρίως, εποικοδομητικό και γόνιμο έργο. Η περίοδος αυτή αποτέλεσε σταθμό στη διοικητική ιστορία της Ελλάδας, διότι εκπονήθηκε σειρά νομοθετικών κειμένων με σκοπό την οργάνωση και λειτουργία των διαφόρων κλάδων της δημόσιας ζωής.<sup>32</sup>

Στην Αντιβασιλεία οφείλεται και το πρώτο επίσημο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας, το οποίο, αν και δεν ήταν άριστο και απαλλαγμένο από τις απολυταρχικές συνήθειες της αντιβασιλείας, εντούτοις είχε επιτυχία και παρέμεινε σχεδόν απaráλλαχτο για ογδόντα χρόνια.

##### Διοικητική διαίρεση της χώρας

Η πρώτη διαίρεση της χώρας σε διοικητικές Περιφέρειες, μετά τη σύσταση του νέου Σύνταγμα, έγινε με το βασιλικό διάταγμα «περί διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του», που εκδόθηκε στις 3 Απριλίου του 1833. Με το διάταγμα αυτό η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες.

Επικεφαλής του Νομού τέθηκε ο Νομάρχης, ενώ επικεφαλής κάθε Επαρχίας ήταν ο Έπαρχος, που υπαγόταν στο Νομάρχη. Δημιουργήθηκαν ακόμα Νομαρχιακά και Επαρχιακά Συμβούλια χωρίς αποφασιστική αρμοδιότητα.

Ακολούθησε το διάταγμα της 26<sup>ης</sup> Απριλίου 1833 «περί της αρμοδιότητος των Νομαρχών και περί της κατά τας Νομαρχίας Υπηρεσίας». Για τους Έπαρχους δεν εκδόθηκε διάταγμα που να καθορίζει τις αρμοδιότητές τους.

Το διάταγμα του 1833 παραμένει κείμενο ιστορικής σημασίας, όχι τόσο γιατί υπήρξε το πρώτο κείμενο για την οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης του ελληνικού Συντάγματος, όσο κυρίως γιατί εισήγαγε για πρώτη φορά το Νομαρχιακό

<sup>31</sup> Χρήστος Π. Κλειώσης: Ιστορία Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 317.

<sup>32</sup> Κ. Παπαρηγόπουλος: Ιστορία του Ελληνικού Έθνους. Έκδοση ΣΤ', τόμος, Ζ', σελ. 224.

Σύστημα Διοίκησης, το οποίο επρόκειτο να αποτελέσει από τότε παράδοση του διοικητικού μας συστήματος.

Ως πρότυπο του νέου οργανωτικού σχήματος της περιφερειακής διοίκησης επιλέχθηκε η διοικητική διαίρεση της Γαλλίας σε Νομούς (departements), Επαρχίες (districts) και Κοινότητες (communes).

### **Νόμος «περί συστάσεως των Δήμων» - 27<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1833**

Η επεξεργασία του σχεδίου για τη σύνταξη του «περί Δήμων νόμου» είχε ανατεθεί στον Karl von Abel.<sup>33</sup> Το σχέδιο αυτό συντάχθηκε αρχικά στη γερμανική γλώσσα και, στη συνέχεια, μεταφράστηκε στην ελληνική. Υποβλήθηκε στη γραμματεία των Εσωτερικών, συνοδευόμενο από αιτιολογική έκθεση, για να συζητηθεί στη συσταθείσα επί τούτω πενταμελής γνωμοδοτική επιτροπή. Η επιτροπή τελείωσε τις εργασίες της τον Οκτώβριο του 1833 και κατέθεσε νομοσχέδιο «περί σχηματισμού και διαίρεσεως των Δήμων» στη γραμματεία των Εσωτερικών. Το Υπουργικό Συμβούλιο, αφού εξέτασε λεπτομερώς το νομοσχέδιο και τις παρατηρήσεις της επιτροπής, αποφάσισε ομόφωνα ότι το νομοσχέδιο είναι εφαρμόσιμο στην Ελλάδα, γιατί είναι σύμφωνο με τα ήθη και έθιμα του λαού αυτής της χώρας.

Ο «Νόμος περί Συστάσεως των Δήμων»<sup>34</sup> δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδας (αρ. 3 της 10<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1834) στην ελληνική και γερμανική γλώσσα. Αποτελεί τον πρώτο νόμο του ελληνικού Σύνταγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού.<sup>35</sup>

### **β. Περίοδος συνταγματικής μοναρχίας (1844-1862)**

Με την επικράτηση της επανάστασης της 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1844 έληξε η περίοδος της απόλυτης μοναρχίας και άρχισε η νέα περίοδος της ιστορίας του Ελληνικού Σύνταγμα, η περίοδος της συνταγματικής μοναρχίας. Στις 7 Σεπτεμβρίου προκηρύχθηκαν εκλογές για την Εθνική Συνέλευση. Οι εκλογές ορίστηκαν για την τελευταία εβδομάδα του Οκτωβρίου, με εναρκτήρια μέρα εργασιών της Συνέλευσης την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1843, αλλά λόγω της κακοκαιρίας αναβλήθηκαν και διεξήχθησαν κανονικά μια εβδομάδα αργότερα. Έτσι, μετατέθηκε για τις 8 Νοεμβρίου και η επίσημη έναρξη των εργασιών της Συνέλευσης.

<sup>33</sup> Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου: Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημοσίας Διοίκησης, σελ. 108.

<sup>34</sup> Χρήστος Π. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 351.

<sup>35</sup> Νικ. Μοσχοβάκης: Το εν Ελλάδι Δημόσιο Δίκαιο επί Τουρκοκρατίας, 1882.

Η Εθνική Συνέλευση άρχισε τις εργασίες της στις 8 Νοεμβρίου 1843 και διαλύθηκε στις 18 Μαρτίου 1844. Στη συνεδρίαση της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου έγινε η εκλογή του προεδρείου.<sup>36</sup> Πρόεδρος εξελέγη ο Π. Νοταράς και Αντιπρόεδροι, κατά σειρά επιτυχίας, οι Α. Μαυροκορδάτος, Α. Μεταξάς, Ι. Κωλέττης και Α. Λόντος.

Στις 26 Νοεμβρίου καταρτίστηκε Επιτροπή από 21 μέλη για τη σύνταξη του σχεδίου Συντάγματος. Στα τέλη Δεκεμβρίου η Επιτροπή είχε έτοιμο το σχέδιο Συντάγματος. Στις 19 Φεβρουαρίου ο Μαυροκορδάτος με άλλους 23 πληρεξούσιους πήγε στα ανάκτορα, όπου παρέδωσε στον Όθωνα το εγκριμένο σχέδιο Συντάγματος.

Ο Όθωνας με διάγγελμα του στις 28 Φεβρουαρίου πρόβαλε ορισμένες ενστάσεις. Τελικά, στις 4 Μαρτίου 1844 ψηφίστηκε το νέο Σύνταγμα, το οποίο αποτελείται από 104 άρθρα. Την επόμενη μέρα, Επιτροπή από 63 πληρεξούσιους ανακοίνωσε στον Όθωνα την ψήφιση του Συντάγματος. Στις 18 Μαρτίου 1844 ο Βασιλιάς κήρυξε τη λήξη της Συνέλευσης. Επακολούθησε δοξολογία στο ναό της Αγ. Ειρήνης και ο όρκος του Όθωνα στο νέο Σύνταγμα της χώρας.

### **Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αυτήν την περίοδο**

Το Σύνταγμα του 1844 δεν έδωσε λύση στα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η διαπάλη μεταξύ συγκεντρωτικών και αποκεντρωτικών έγινε αντικείμενο διεργασίας των φορέων της νομοθετικής εξουσίας και προπαντός των βασιλικών προθέσεων.<sup>37</sup>

Υπήρχε μεγάλη δυσκαμψία στη βελτίωση ορισμένων βασικών διατάξεων του νόμου, διότι, κυρίως, η ιστορία τους είχε συνδεθεί με πολλά ευρωπαϊκά πρότυπα, στη διατήρηση των οποίων ο νομοθέτης της εποχής εκείνης έδειχνε ιδιαίτερη ευαισθησία. Εξάλλου, η περίοδος προσαρμογής του περί Δήμων νόμου στη νέα πραγματικότητα είχε συμπληρωθεί, αφού από την ημερομηνία θεσπίσεώς του είχε περάσει διάστημα μεγαλύτερο των δέκα ετών.

Η τύχη, λοιπόν, των Δήμων ήταν έρμαιο των διαθέσεων μιας διοίκησης, που συμπεριφερόταν επιζήμια για την υπόσταση και την περαιτέρω εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρ' όλα αυτά όμως, τα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετώπιστηκαν κατά κάποιο τρόπο με ορισμένες πράξεις της διοίκησης.

## **5. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο 1863-1912**

<sup>36</sup> Ο όρκος, στα πρακτικά της «Τρίτης Σεπτεμβρίου εν Αθήναις Εθνικής Συνέλευσης», σελ. 1.

<sup>37</sup> Γ. Δασκαλάκης: Ελληνική Συνταγματική Ιστορία έκδ. 3<sup>η</sup> σελ. 55 και Αρ. Μάνεσης: Ελληνική Συνταγματική Ιστορία 1980, σελ. 191.

### **α. Το Σύνταγμα του 1864**

Οι επί του Συντάγματος συζητήσεις της Εθνικής Συνέλευσης άρχισαν στις 29 Ιουλίου και τελείωσαν στις 17 Οκτωβρίου 1864.

Το Σύνταγμα του 1864<sup>38</sup> περιλάμβανε 110 άρθρα και ήταν το πρώτο Σύνταγμα του νεώτερου ελληνικού Συντάγματος, το οποίο αναγνώριζε το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περιλάμβανε εγγυήσεις καλύτερης λειτουργίας κατά τη διαδικασία εκλογής των δημοτικών Αρχών και χαρακτηρίστηκε δημοκρατικό.<sup>39</sup>

### **β. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια του Συντάγματος του 1864**

Το Σύνταγμα του 1864 μεταρρύθμιζε μόνο το εκλογικό δημοτικό σύστημα, κάτι το οποίο ήταν αρκετό, για να χαρακτηριστεί το νέο Σύνταγμα πιο δημοκρατικό.

Το άρθρο 105 του Συντάγματος ήταν το μοναδικό που αναφερόταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και μεταρρύθμιζε τις εκλογικές διατάξεις του νόμου του 1833. Συγκεκριμένα όριζε: «Η εκλογή των δημοτικών Αρχών θέλει γίνεσθαι δι' άμεσους καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας». Βάσει της συνταγματικής αυτής διάταξης, εκδόθηκε ο νόμος Γ' της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1864 «περί δημαιορεισιών», που ρύθμιζε το θέμα της άμεσης εκλογής των δημοτικών Αρχών με καθολική ψηφοφορία.<sup>40</sup>

Το κυριαρχικό δικαίωμα, λοιπόν, της εκλογής των δημοτικών Αρχών δινόταν στους δημότες, που συμπλήρωναν το 21<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και είχαν κινητή ή ακίνητη περιουσία ή ασκούσαν οποιοδήποτε επάγγελμα. Ο νόμος όριζε επίσης τετραετή θητεία του Δημάρχου, των Παρέδρων και των Δημοτικών Συμβούλων. Έτσι, έπανε ο διορισμός του Δημάρχου από το Βασιλιά ή από το Νομάρχη, καθώς και κάθε άλλη κρατική παρέμβαση.

Το άρθρο 103 του Ν. ΧΜΗ' του 1877 όριζε ότι «οι οριστικοί κατάλογοι των εχόντων το δικαίωμα του ψηφοφορείν εις τας βουλευτικές εκλογάς ισχύουσι και κατά την εκλογήν των δημοτικών Αρχών». Μετά τις μεταρρυθμίσεις αυτές, το σύστημα εκλογής των δημοτικών Αρχών ήταν καθ' ολοκληρίαν δημοκρατικό.

Εκεί όπου πραγματικά υπερείχε η ελληνική νομοθεσία από εκείνη των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, ήταν η καθολικότητα της ψηφοφορίας, την οποία δεν είχε εισαγάγει ακόμη η Ευρώπη στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το εκλογικό αυτό σύστημα ήταν πραγματικά το άριστο.

<sup>38</sup> Κων Γεωργακόπουλος: Στοιχεία Συνταγματικού Δικαίου. Τ. Α, 1968, σελ. 320.

<sup>39</sup> Γ. Δασκαλάκης: Συνταγματική Ιστορία. Εκδ. Β', 1947, σελ.69.

<sup>40</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος θεσμός 2001, σελ. 142.

### γ. Οι μεταρρυθμίσεις του Χαρίλαου Τρικούπη

Κατά την πρώτη, μικρής διάρκειας, πρωθυπουργία του, το 1875, ο Χαρίλαος Τρικούπης κατέθεσε στη Βουλή τρία σχέδια νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το «περί Κοινοτήτων», το «περί τροποποίησης του περί Δήμων νόμου» και το «περί Νομαρχιακής Επιτροπής».<sup>41</sup>

Με το σχέδιο νόμου «περί Κοινοτήτων» η Κοινότητα αποκτούσε ιδιόμορφη νομική προσωπικότητα εντός του νομικού προσώπου του Δήμου. Σύμφωνα με το σχέδιο, Κοινότητα μπορούσε να αποτελέσει κάθε χωριό υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η Διοίκηση της Κοινότητας ανήκε σε έναν Πάρεδρο και τρεις αιρετούς Κοινοτικούς Συμβούλους. Ο Πάρεδρος και το Κοινοτικό Συμβούλιο είχαν τα ίδια καθήκοντα και δικαιώματα με αυτά του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου.

Με το σχέδιο νόμου «περί τροποποίησης του περί Δήμων νόμου» γίνονταν ορισμένες μεταβολές στο καθεστώς έγκρισης των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου από το Νομάρχη.

Έτσι, λοιπόν, στους Δήμους α' τάξεως και στις πρωτεύουσες Νομών απαιτείτο προηγούμενη έγκριση του Νομάρχη, όταν οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου αφορούσαν τον προϋπολογισμό, τις έκτακτες δαπάνες, τη συνομολόγηση δανείων και την καταβολή τοκοχρεωλυσιών.

Επίσης, το σχέδιο προέβλεπε ίδρυση σε κάθε Δήμο Ειδικής Ταμιακής Υπηρεσίας υπό ειδικό ταμιά, που είχε δικαιοδοσία σε όλους τους Δήμους της Επαρχίας.<sup>42</sup>

Με το τρίτο σχέδιο «περί Νομαρχιακής Επιτροπής», ο Τρικούπης απέβλεπε στο στρατηγικό ρόλο, που μπορούσε ενδεχομένως να διαδραματίσει η παρεμβολή ενός ΟΤΑ, μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Το νομοσχέδιο προέβλεπε την ίδρυση νομαρχιακών επιτροπών, που θα εκλέγονταν κάθε τετραετία. Οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών επιτροπών ήταν αφ' ενός δημοσιονομικού χαρακτήρα και αφ' ετέρου δικαστικού. Από τα σχέδια αυτά κανένα δεν ευτύχησε να γίνει νόμος.

### δ. Περίοδος Συντάγματος 1911

Η διπλή αναθεωρητική Βουλή, που προέκυψε από τις εκλογές της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1910, άρχισε το αναθεωρητικό της έργο στις 8 Ιανουαρίου 1911.<sup>43</sup> Η

<sup>41</sup> Χρ. Π. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 415.

<sup>42</sup> Χρ. Π. Κλειώσης: Όπου παραπάνω, σελ. 416.

<sup>43</sup> Χρ. Σγουρίτσα: Συνταγματικό Δίκαιο, 1962, σελ. 145.



Βουλή περάτωσε την αναθεώρηση του Συντάγματος στις 20 Μαΐου 1911 και το νέο κείμενο δημοσιεύτηκε την 1<sup>η</sup> Ιουνίου 1911.

Το νέο Σύνταγμα περιλάμβανε μόνο ένα άρθρο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, το 105, που έλεγε συγκεκριμένα: «Η εκλογή των δημοτικών Αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας». Το Σύνταγμα, δηλαδή, λειτούργησε σαν απλός εκλογικός νόμος. Ήταν δυνατόν, λοιπόν, να εκλεγούν εμμέσως δημοτικά όργανα μόνο πρόσωπα, που είχαν ήδη εκλεγεί από τους δημότες με καθολική ψηφοφορία και ήταν μέλη Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου.

Ο Γ. Παπαχατζής, αναφερόμενος στη διάταξη του άρθρου 105, λέει : «*Κατά ταύτα, εθεσπίσθη εφεξής μετ' επηυξημένης τυπικής δυνάμεως η δια καθολικής απλής ψηφοφορίας εκλογή των δημοτικών Αρχών. Το άμεσον της εκλογής, η μυστικότητα και το σφαιριδιον ηδύναντο εις το εξής να καταργηθώσιν υπό του κοινού νομοθέτου*».<sup>44</sup>

#### **ε. Θεσμοθέτηση Κοινότητας**

Ο Χαρίλαος Τρικούπης, όπως είπαμε, κατέθεσε το 1875 στη Βουλή σχέδιο νόμου «περί Κοινοτήτων», σύμφωνα με το οποίο επιτρεπόταν η λειτουργία Κοινότητας εντός των πλαισίων του Δήμου υπό ιδιόμορφο καθεστώς. Με το Ν. ΑΡΠ΄ της 18<sup>ης</sup> Απριλίου 1884 «περί Κοινοτήτων των Νομών Λαρίσης και Άρτης και των Επαρχιών Καλαμπάκας και Ξηροχωρίου» θεσπίστηκαν ειδικές διατάξεις διοίκησης των Κοινοτήτων των περιοχών αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο Ι του Ν. ΑΡΠ΄, Κοινότητες, που δεν μπορούσαν να αποαρτίσουν μόνες τους Δήμο, αποτελούσαν ίδιο νομικό πρόσωπο. Όργανο διοίκησης της Κοινότητας ήταν πενταμελές Κοινοτικό Συμβούλιο, που εκλεγόταν έπειτα από μυστική ψηφοφορία των κατοίκων της Κοινότητας. Η θητεία του συμβουλίου ήταν τετραετής.

#### **στ. Μεταρρυθμίσεις Θεοτόκη και Ελ. Βενιζέλου**

Το Νοέμβριο του 1908 η Κυβέρνηση Θεοτόκη υπέβαλε στη Βουλή σχέδιο νόμου «περί Κοινοτήτων». Το σχέδιο αυτό βελτίωνε τον κοινοτικό θεσμό και επέκτεινε το νόμο του 1884 σε όλη τη χώρα. Ακολούθησε η επανάσταση στο Γουδί και οι ραγδαίες πολιτικές εξελίξεις.

Στις 14 Νοεμβρίου 1910, ο Ελευθέριος Βενιζέλος στον προγραμματικό του λόγο βεβαίωνε την επιδίωξή του να εξυγιάνει τη διοίκηση μέσω της ανάπτυξης του Κοινοτικού θεσμού, που αποτελεί τη βάση της αληθινής Αυτοδιοίκησης.

<sup>44</sup> Γ. Παπαχατζής: Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, 1952.

Ο Υπουργός Εσωτερικών κατά τη συνεδρίαση ΟΗ΄ της Β΄ Αναθεωρητικής Βουλής, στις 2 Μαΐου 1911, κατέθεσε σχέδιο νόμου «περί μεταρρυθμίσεως των νόμων περί συστάσεως και διοικήσεως των Δήμων ως και του νόμου περί Δημαιορεισιών».

Το σχέδιο αυτό δεν ικανοποίησε και η επιτροπή της Βουλής, που συστήθηκε για να επεξεργαστεί το νομοσχέδιο, κατάρτισε κατά τη συνεδρίαση της 4<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1911 δικό της σχέδιο νόμου με τη σχετική αιτιολογική έκθεση. Το νομοσχέδιο της επιτροπής κυρώθηκε από το Βασιλιά και έγινε ο νόμος ΔΝΖ΄ «περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων», ο οποίος δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 14<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1912 (αρ. φύλλου 58, τεύχος Α΄).

#### **ζ. Ο Ν. ΔΝΖ΄ «περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων»**

Ο Ν. ΔΝΖ΄ «περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων»<sup>45</sup> δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 14<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1912 και άρχισε να ισχύει από το 1914. Βασικό επίτευγμά του θεωρείται η διάκριση των Πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων Οργανισμών, από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς, από τους οποίους οι πρώτοι αποτέλεσαν τους Δήμους και οι δεύτεροι τις Κοινότητες.<sup>46</sup>

#### **1. Ορισμοί Δήμων και Κοινοτήτων**

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου, Δήμοι ήταν οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις που είχαν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων.<sup>47</sup> Με βάση το άρθρο 2, Κοινότητα αποτελούσε κάθε συνοικισμός που είχε περισσότερους από 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης. Επίσης, Κοινότητα αποτελούσε κάθε συνοικισμός με λιγότερους από 300 κατοίκους, ύστερα από επιθυμία του μισού αριθμού των εκλογέων κατοίκων του συνοικισμού.

Συνοικισμός, που δεν είχε σχολείο, ήταν Κοινότητα, ανεξάρτητα του αριθμού των κατοίκων του, αν κατά την έναρξη της ισχύος του νόμου ήταν έδρα Δήμου ή απέδιδε ετήσια πρόσοδο άνω των 2.000 δραχμών και το ζητούσαν οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς του.

Σύμφωνα με το άρθρο 7, σε κάθε Κοινότητα δινόταν το όνομα του συνοικισμού που την αποτελούσε, ενώ σε περίπτωση που μια Κοινότητα απαρτιζόταν από πολλούς συνοικισμούς, τότε δινόταν το όνομα του πολυπληθέστερου συνοικισμού.

<sup>45</sup> Κ. Γεραγιάς: Νομοθεσία Δήμων και Κοινοτήτων, 1916.

<sup>46</sup> Φ. Βέλγερης: Η Διοικητική Οργάνωσις, 1963, σελ. 105.

<sup>47</sup> Β. Ανδρονόπουλος- Μ. Μαθιουδάκης: Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση / Τοπική Αυτοδιοίκηση, «Διοικητική Μεταρρύθμιση, 1988, σελ. 128.

## **2. Διοίκηση των Κοινοτήτων**

Η διοίκηση και εκπροσώπηση της Κοινότητας ανήκε στο Κοινοτικό Συμβούλιο, που εκλεγόταν με άμεση ψηφοφορία. Σύμφωνα με το άρθρο 29 του νόμου, τα κοινοτικά συμβούλια ήταν πενταμελή στις Κοινότητες που είχαν μέχρι 1.000 κατοίκους, εξαμελή σε όσες είχαν 1.001 - 2.000 κατοίκους, εννεαμελή σε όσες είχαν 2.001 - 4.000 κατοίκους, δωδεκαμελή σε όσες είχαν 4.001 - 6.000 κατοίκους και δεκαπενταμελή στις υπόλοιπες Κοινότητες.

## **3. Αρμοδιότητες Κοινοτικού Συμβουλίου**

Το Κοινοτικό Συμβούλιο ήταν αρμόδιο για κάθε υπόθεση, που αφορούσε τα τοπικά συμφέροντα της Κοινότητας,<sup>48</sup> εφ' όσον ο νόμος δεν όριζε αλλιώς. Συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες του Κοινοτικού Συμβουλίου, όπως αναφέρονται στο άρθρο 35, ήταν :

Διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας.

Αποδοχή δωρεών ή κληροδοτημάτων

Συνομολόγηση δανείων.

Διορισμός των κοινοτικών υπαλλήλων.

Εκτέλεση των κοινοτικών έργων.

Διορισμός πληρεξούσιου δικηγόρου για την εκπροσώπηση της Κοινότητας στα δικαστήρια.

## **4. Λειτουργία του Κοινοτικού Συμβουλίου**

Η συνεδρίαση του Κοινοτικού Συμβουλίου γινόταν ύστερα από έγγραφη πρόσκληση του Προέδρου προς τους συμβούλους, τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν την καθορισμένη ημερομηνία της συνεδρίασης. Στην πρόσκληση αναγράφονταν τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, που επρόκειτο να συζητηθούν κατά τη συνεδρίαση (άρθρο 37).

Ο Πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου ήταν υποχρεωμένος να καλέσει το συμβούλιο σε συνεδρίαση, αν το ζητούσαν το 1/2 των μελών του με αίτηση προς αυτόν, στην οποία αναφερόταν και ο σκοπός της συνεδρίασης. Εάν ο Πρόεδρος δεν συγκαλούσε το συμβούλιο μέσα σε 6 μέρες από την υποβολή της αίτησης, τότε το Κοινοτικό Συμβούλιο εκαλείτο σε συνεδρίαση άνευ του Προέδρου. Η αδικαιολόγητη απουσία του Προέδρου τιμωρείτο πειθαρχικώς από το Νομάρχη με πρόστιμο 50-100

---

<sup>48</sup> H. Berthelemy: Διοικητικόν Δίκαιο. 1933, τόμος, Α', μεταφρ. Μιχ. Στασινόπουλος, 1935, σελ. 266.

δρχ. και, σε περίπτωση υποτροπής, με την ποινή της έκπτωσης από το προεδρικό αξίωμα για ένα χρόνο (άρθρο 39).

Με βάση το άρθρο 42 του νόμου, το Κοινοτικό Συμβούλιο συνεδρίαζε δημόσια. Τα πρακτικά καταχωρούνταν με ευθύνη του Γραμματέα σε ειδικό βιβλίο και υπογράφονταν από τους μετέχοντες στη συνεδρίαση. Αν κάποιος από τους συμβούλους αρνείτο να υπογράψει, τιμωρείτο πειθαρχικώς από το Νομάρχη με πρόστιμο 50-100 δρχ. και, σε περίπτωση υποτροπής, με την ποινή της έκπτωσης. Αντίγραφο του πρακτικού της συνεδρίασης αποστέλλοταν στο Νομάρχη μέσα σε οκτώ ημέρες, ενώ κάθε δημότης είχε το δικαίωμα να λαμβάνει επικυρωμένα αντίγραφα των πρακτικών της συνεδρίασης.

### **5. Διοίκηση των Δήμων**

Τα όργανα διοίκησης των Δήμων<sup>49</sup> ήταν ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή.

Σε κάθε Δήμο εκλέγονταν, εκτός του Δημάρχου, Πάρεδροι και Δημοτικοί Σύμβουλοι με την εξής αναλογία: Σε Δήμους με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους εκλέγονταν τέσσερις Πάρεδροι και τριάντα Δημοτικοί Σύμβουλοι. Σε Δήμους με πληθυσμό πάνω από 30.000 κατοίκους εκλέγονταν τέσσερις Πάρεδροι και είκοσι τέσσερις Δημοτικοί Σύμβουλοι, ενώ στους υπόλοιπους Δήμους τρεις Πάρεδροι και δεκαοκτώ Δημοτικοί Σύμβουλοι.

Η θητεία των Δημοτικών Συμβούλων, του Δημάρχου και των Παρέδρων ήταν τετραετής.<sup>50</sup> Ο Δήμαρχος ήταν η εκτελεστική Αρχή του Δήμου και υπεύθυνος για την εκπροσώπηση του Δήμου. Λάμβανε μέρος στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου χωρίς δικαίωμα ψήφου. Οι Πάρεδροι ήταν βοηθοί του Δημάρχου και ενεργούσαν σύμφωνα με τις οδηγίες του.

### **6. Αρμοδιότητες και λειτουργία του Δημοτικού Συμβουλίου**

Το Δημοτικό Συμβούλιο είχε τη γενική εποπτεία της διοίκησης του Δήμου και αποφάσιζε για θέματα της αρμοδιότητάς του. Σύμφωνα με το άρθρο 100 του νόμου, οι αρμοδιότητές του ήταν :

Εκποίηση, ανταλλαγή και αγορά κτημάτων του Δήμου.

Σύναψη δανείων και καθορισμός των όρων της σύναψης.

Εκλογή των μελών διοίκησης των «αγαθοεργών» καταστημάτων:

<sup>49</sup> Άρθρα 92-96, του Νόμου ΔΝΖ'/1912.

<sup>50</sup> Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου: Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 202.

Έγκριση του προϋπολογισμού εξόδων κάθε έργου, προμήθειας ή εργοληπτικής συμφωνίας.

Με βάση το άρθρο 102 του νόμου, το Δημοτικό Συμβούλιο συνεδρίαζε ύστερα από πρόσκληση του Δημάρχου στον Πρόεδρο ή έπειτα από απαίτηση του 1/6 των μελών του ή της Δημοκρατικής Επιτροπής.

Το Δημοτικό Συμβούλιο συνεδρίαζε δημόσια, αλλά η συνεδρίαση μπορούσε να γίνει και κεκλεισμένων των θυρών. Για την ψήφιση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου απαιτείτο η παρουσία της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του. Πρόταση για μεταβολή του Οργανισμού γινόταν μόνο ύστερα από αίτηση του 1/3 των συμβούλων ή της Δημοκρατικής Επιτροπής (άρθρα 103 και 104).

### **7. Σύνδεσμος Κοινοτήτων**

Δύο ή περισσότερες Κοινότητες, που ανήκαν στον ίδιο Νομό, μπορούσαν να συστήσουν σύνδεσμο Κοινοτήτων<sup>51</sup> για την αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων ή την εκτέλεση τοπικών έργων. Ο σύνδεσμος αποτελούσε ίδιο νομικό πρόσωπο.

Τα Κοινοτικά Συμβούλια των ενωμένων Κοινοτήτων όριζαν το καθένα δυο μέλη, που αποτελούσαν στο σύνολό τους το συμβούλιο του συνδέσμου. Το συμβούλιο, μετά από ψηφοφορία παρουσία όλων των μελών του, εξέλεγε δύο μέλη, που μαζί με τον Πρόεδρο του συμβουλίου αποτελούσαν τη διοικούσα επιτροπή. Η θητεία της επιτροπής ήταν διετής.

Οι σύνδεσμοι των Κοινοτήτων ιδρύονταν ελεύθερα ή για την εκτέλεση κάποιου έργου. Διαλύονταν είτε με απόφαση των συμπραττουσών Κοινοτήτων είτε αυτοδικαίως με την περάτωση του έργου. Η απόφαση διάλυσης του συνδέσμου λαμβανόταν σε κοινή συνεδρίαση των κοινοτικών συμβουλίων, ύστερα από ψηφοφορία των 3/4 του συνόλου των μελών. Η απόφαση διαβιβάζόταν μέσω του Νομάρχη στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο εξέδιδε Βασιλικό Διάταγμα διάλυσης του συνδέσμου, με βάση την παραπάνω απόφαση.

## **6. Οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση την περίοδο του μεσοπολέμου**

### **α. Περίοδος Συντάγματος 1927**

Το Σύνταγμα του 1927 ήρθε να δώσει το πραγματικό νόημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη διάταξη του άρθρου 107, που αποτέλεσε και την προοδευτικότερη ρύθμιση του προβλήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Άρθρα 85-91 του νόμου ΔΝΖ/1912.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 107 του Συντάγματος, το Κράτος διαιρέθηκε σε Περιφέρειες, εντός των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις, όπως όριζε ο νόμος.<sup>53</sup>

Με τη διάταξη αυτή, οι αρμοδιότητες των τοπικών Οργανισμών καθορίζονταν από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος, ενεργώντας κατά την κρίση του, θα μπορούσε να υπαγάγει στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς όλες τις υποθέσεις που είχαν τοπικό χαρακτήρα.

Η Κοινότητα αποτελούσε την πρώτη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι έπρεπε να είναι δύο βαθμών τουλάχιστον, ανεξάρτητα των Δήμων και των συνδέσμων Κοινοτήτων .

Το δικαίωμα της λήψης των αποφάσεων ανήκε σε Αιρετά όργανα, που εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία από τους πολίτες. Το Κράτος ασκούσε μόνο ανώτατη εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν εμπόδιζε την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση αυτών.

Αναμφισβήτητα, οι διατάξεις περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συντάγματος του 1927 ήταν οι τελειότερες από όσες είχαν διατυπωθεί μέχρι τότε σε ελληνικά συνταγματικά κείμενα.

Σχόλια και κρίσεις διαφόρων μελετητών

Ο Αλ. Σβώλος έκρινε ότι, με τις διατάξεις περί Αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, το Σύνταγμα του 1927 ανακηρυσσόταν σαν το δυναμικότερο Ελληνικό Σύνταγμα.<sup>54</sup>

Ο Γ. Παπαχατζής υποστήριξε: «*Συνταγματική, με επηρξημένη τυπική δύναμιν, ρυθμίσις της τοπικής αυτοδιοικήσεως έλαβεν εν γενικαίς γραμμαίς χώραν το πρώτον παρ' ημίν μεταγενεστέρας, εν σχέσει προς τα μνημονευθέντα νομοθετήματα, εν άρθρω 107 του Συντάγματος 1927*».<sup>55</sup>

## **β. Κατάλυση του Συντάγματος του 1927**

Μετά την καταστολή του στρατιωτικού κινήματος το 1935, η Κυβέρνηση Π. Τσαλδάρη εξέδωσε μια σειρά Συντακτικών Πράξεων, με τις οποίες τροποποιούνταν ουσιαδεις διατάξεις του Συντάγματος του 1927.<sup>56</sup> Τελικά, η διαγραφόμενη κατάλυση του Συντάγματος έγινε μετά τις εκλογές της 19<sup>ης</sup> Μαΐου 1935 στην Ε' Εθνική

<sup>52</sup> Άρθρο 107 Συντάγματος 1927 και άρθρο 99 Συντάγματος του 1952. Επίσης Ν. Χλέπα: Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Αθήνα – Κομοτηνή 1994, σελ. 255-256, υποσ. 152.

<sup>53</sup> Κων/νος ΓΕ Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Β'. Αθήνα 2000, σελ. 27.

<sup>54</sup> Αλ. Σβώλος: Το νέον Σύνταγμα, σελ.39.

<sup>55</sup> Γ. Παπαχατζής: Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, 1952, σελ. 211.

<sup>56</sup> Χρ. Σγουρίτσας: Συνταγματικών Δίκαιον, 1962, σελ. 156.

Συνέλευση. Με την παράγραφο 4 του Ψηφίσματος της 10<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1935, επανήλθε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911. Άρα το άρθρο 107 περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε καταργηθεί.

#### **γ. Αναδιατύπωση του άρθρου 107**

Ο Πρόεδρος της Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας ανέθεσε σε τριμελή επιτροπή τη διατύπωση των διατάξεων του Συντάγματος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η επιτροπή υπέβαλε, μετά από παρέλευση δέκα μηνών, στην Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας την έκθεσή της.<sup>57</sup> Η επιτροπή αυτή, έπειτα από σχετική μελέτη, κατέληξε στη μεταρρύθμιση πολλών διατάξεων του άρθρου 107 του Συντάγματος του 1927.

Σύμφωνα με τις νέες συμπληρωματικές διατάξεις, τα Αιρετά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορούσαν να στερηθούν την άσκηση της εξουσίας τους, χωρίς τη σύμφωνη γνώμη συμβουλίου αποτελούμενου κατά τα 2/3 από ισόβιους δικαστές ή εισαγγελείς.

Οι τακτικοί υπάλληλοι των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διορίζονταν με βάση τα προσόντα τους και ήταν μόνιμοι. Απ' αυτή τη διάταξη εξαιρέθηκαν ο γενικός Γραμματέας του Δήμου και ο ιδιαίτερος Γραμματέας του Δημάρχου. Ακόμα, το Κράτος ήταν υποχρεωμένο να δίνει οικονομική βοήθεια στους Οργανισμούς.

Το άρθρο της επιτροπής δεν έγινε συνταγματική διάταξη. Το επαναφερθέν με το ψήφισμα της 19<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1934 Σύνταγμα του 1911 εξακολούθησε να ισχύει και μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι το 1952.

#### **δ. Νομοθεσία Δήμων και Κοινοτήτων**

##### **Κωδικοποίηση του 1926**

Ο Ν. ΔΝΖ'/1912 υπέστη μέσα σε λίγα χρόνια περισσότερες τροποποιήσεις απ' όσες σε διάστημα 80 χρόνων είχε υποστεί ο περί Δήμων νόμος του 1833. Οι συνεχείς τροποποιήσεις του βασικού νόμου ΔΝΖ' οδήγησαν την Πολιτεία στην κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων, διότι η εφαρμογή τους είχε γίνει προβληματική. Η κωδικοποίηση έγινε με το Νομοθετικό Διάταγμα της 17<sup>ης</sup> -18<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1926 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίο κείμενο νόμου της νομοθεσίας περί Δήμων και

<sup>57</sup> Ολόκληρο το κείμενο της έκθεσης Βλ. Καλυβά, Οικονομοπούλου, Λιακοπούλου, επί των άρθρων 107 και 108 του Συντάγματος περί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και διοικητικής αποκεντρώσεως. Ε.Τ.Α., τεύχος Β', 1936 και Χρήστος Π. Κλειώσης: Ιστορία Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 572.

Κοινοτήτων». Οι νόμοι, που περιλήφθηκαν σ' αυτήν την κωδικοποίηση, ανέρχονταν σε 52.

### **Κωδικοποίηση του 1936**

Το Νομοθετικό Διάταγμα της 17-18 Σεπτεμβρίου 1926 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με άλλους 28 νόμους και περιλήφθηκε στην κωδικοποίηση του Β.Δ. της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 1936.<sup>58</sup> Με τη νομοθεσία αυτή διανύθηκε η περίοδος της δικτατορίας Μεταξά, η περίοδος του πολέμου 1940-41, η περίοδος της κατοχής και η περίοδος από την απελευθέρωση μέχρι το 1954, όταν θεσπίστηκε ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας με το Ν.Δ. 2888/1954.

### **Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια της κωδικοποίησης του 1936**

Τα όργανα διοίκησης στους Δήμους αποτελούσαν ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή.

Ο Δήμαρχος ήταν εκπρόσωπος του Δήμου και αποτελούσε μαζί με τους Παρέδρους την Εκτελεστική Αρχή του Δήμου, δηλαδή την Αρχή που ήταν επιφορτισμένη με την εκτέλεση των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.

Την Αρχή της Κοινότητας αποτελούσε το Κοινοτικό Συμβούλιο. Ο Πρόεδρος της Κοινότητας ήταν η Εκτελεστική Αρχή της Κοινότητας, αλλά δεν συμπεριλαμβανόταν στις Αρχές της Κοινότητας.

Οι Δήμαρχοι, οι Πάρεδροι και τα μέλη των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων εκλέγονταν ανά τετραετία με άμεση εκλογή δια ψηφοδελτίων από τους δημότες, που είχαν εκλογικό δικαίωμα στις βουλευτικές εκλογές. Το σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών του 1936 ήταν όμοιο με εκείνο του Ν. ΔΝΖ'/1912.

## **7. Μεταπολεμική περίοδος και δικτατορία**

Με την κωδικοποιημένη νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων του 1936 διανύθηκε μια από τις πλέον σημαντικές περιόδους της νεότερης ιστορίας του Ελληνικού Έθνους.<sup>59</sup>

Τα μηνύματα των καιρών, μετά τις καταστροφές του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ήταν «κοινωνική δικαιοσύνη», «κοινωνική ισότητα» και «κοινωνική αλληλεγγύη». Έτσι και τα Συντάγματα των περισσότερων κρατών και οι διάφορες νομοθεσίες άρχισαν να αποκτούν κοινωνικότερη δομή, προσαρμοζόμενα στις επιταγές των

<sup>58</sup> Χρήστος Π. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, σελ. 576.

<sup>59</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα: Τοπική Αυτοδιοίκηση – Ένας σύγχρονος θεσμός, 2001, σελ. 156.



καιρών. Στην Ελλάδα το Σύνταγμα του 1952 δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει τις διαμορφωθείσες στη χώρα κοινωνικές συνθήκες, γεγονός που στάθηκε ανασταλτικός παράγοντας στην εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της οποίας αποστολή είναι κυρίως η βελτίωση των τοπικών κοινωνικών αναγκών.

#### **α. Περίοδος Συντάγματος 1952**

Το Σύνταγμα του 1952 περιλάμβανε μόνο ένα άρθρο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.<sup>60</sup> Το άρθρο 99 ανέφερε σχετικά : «Η διοικητική οργάνωσις του Σύνταγμα βασίζεται εις την Αποκέντρωσιν και την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας».

Το Σύνταγμα του 1952 δεν περιλάμβανε ειδική διάταξη για το περιεχόμενο των τοπικών Οργανισμών και ανέθετε στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό του πλαισίου δραστηριοτήτων τους. Ο κοινός νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος να θεσπίσει την οργάνωση και λειτουργία των τοπικών Οργανισμών έτσι, ώστε όλες οι τοπικές υποθέσεις να αποτελούσαν αρμοδιότητες των Οργανισμών αυτών, δηλαδή να τις ασκούσαν με όργανα που θα εκλέγονταν από το λαό κάθε αυτοδιοικούμενης Περιφέρειας.

Ο Μιχ. Δένδιας<sup>61</sup> θεωρεί ότι, με το παραπάνω άρθρο, κατοχυρώνεται επιτακτικά ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως βασικός οργανωτικός θεσμός του Σύνταγμα, ενώ ο Μιχ. Στασινόπουλος<sup>62</sup> στο βιβλίο του «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου» θεωρεί το άρθρο αυτό του Συντάγματος φτωχότερο του αντίστοιχου άρθρου 107 του Συντάγματος του 1927.

Το Σύνταγμα του 1952 δεν ανέφερε τίποτα για τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων και τη διάκριση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συγκριτική μελέτη του Συντάγματος του 1952 με τα αντίστοιχα τότε ευρωπαϊκά συντάγματα ήταν απογοητευτική. Όπως παρατηρεί και ο καθηγητής Χρ. Σγουρίτσας, *«ως μειονέκτημα του νέου Συντάγματος δέον να χαρακτηρισθή το ότι τούτο έμεινε σχεδόν ξένον προς τας εκ δύο παγκοσμίων πολέμων δημιουργηθείσας νέας πολιτικές και κοινωνικάς συνθήκας».*

---

<sup>60</sup> Διον. Φίλιππος: Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου Ελληνικού κράτους, Σειρά «Σύνταγμα – Διοίκηση – Πολιτική». 1994, σελ. 226.

<sup>61</sup> Μιχαήλ Δένδιας: Διοικητικών Δίκαιον. 1966, τόμος Β', σελ. 173.

<sup>62</sup> Μιχαήλ Στασινόπουλος: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου. 1957, σελ. 166.

## **β. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954**

Θέμα κατάρτισης νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα τέθηκε με το άρθρο 1 του Ν.Δ. 107/1946 «περί διατάξεων τινών αφορωσών εις τους Δήμους και τας Κοινότητες».

Με την υπ' αριθμόν 85099 απόφαση της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1946 του Υπουργού Εσωτερικών συγκροτήθηκε επιτροπή σύνταξης του νέου κώδικα. Η επιτροπή αυτή όμως δεν κατάφερε να φέρει σε πέρας την αποστολή της και έτσι συγκροτήθηκε άλλη επιτροπή με την υπ' αριθμόν 10162 Υπουργική απόφαση της 14<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1951.

Η επιτροπή αυτή υπέβαλε το καταρτισθέν σχέδιο στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο όμως δεν προώθησε το σχέδιο στη Βουλή, αλλά με απόφασή του συμπλήρωσε την επιτροπή με τρία νέα μέλη. Τελικώς η επιτροπή περάτωσε τις εργασίες της και το σχέδιο κυρώθηκε με το Ν.Δ. 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» και δημοσιεύτηκε στο Φ.Ε.Κ. (αρ. 139/1-7-1954).

Βασικές επιδιώξεις του νέου Κώδικα ήταν, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Υπουργού Εσωτερικών:

- α. Η εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτοτέλειας στους Δήμους και τις Κοινότητες.
- β. Ο περιορισμός των παρεμβάσεων της Κρατικής Διοίκησης.
- γ. Η δημιουργία εύρωστων Οργανισμών.

Παρ' όλα αυτά όμως, ούτε μεγαλύτερη αυτοτέλεια εξασφαλίστηκε, ούτε μειώθηκε ο αριθμός των παρεμβάσεων της Κεντρικής Διοίκησης. Με το νέο κώδικα, όμως, Δήμοι ήταν οι πρωτεύουσες Νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, και Κοινότητες οι πόλεις με πληθυσμό 500 τουλάχιστον κατοίκων.<sup>63</sup>

## **γ. Περίοδος Συντάγματος 1968**

Το Σύνταγμα του 1968 περιλάμβανε δύο άρθρα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με βάση το άρθρο 120, το Κράτος διαιρέθηκε σε Περιφέρειες, με βάση πληθυσμιακούς, γεωοικονομικούς και συγκοινωνιακούς παράγοντες.

Το άρθρο 121 αναφερόταν εκτενέστερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα, κατά την παρ. 1, την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνιστούσαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες.<sup>64</sup> Με τον τρόπο αυτό καθιερώνονταν δύο είδη Αυτοδιοίκησης, οι Δήμοι και οι Κοινότητες, που ανήκαν όμως στον ίδιο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>63</sup> Π. Πουλής: Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, 1987, σελ. 113.

<sup>64</sup> Χρήστος Π. Κλειώσης: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, σελ. 597.

Στην παράγραφο 5 το Σύνταγμα προέβλεπε ρητά το σκοπό των τοπικών Οργανισμών, δηλαδή την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων της οικείας Περιφέρειας.

Επίσης, για να εκλεγεί κάποιος Δήμαρχος, Πρόεδρος Κοινότητας, Δημοτικός ή Κοινοτικός Σύμβουλος, έπρεπε να είναι έλληνας πολίτης, να έχει συμπληρωμένο το 20ο έτος της ηλικίας του και να είναι εγγεγραμμένος στον εκλογικό κατάλογο.

Τέλος, το Κράτος όφειλε να εξασφαλίσει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους αναγκαίους πόρους για τη λειτουργία και την εκπλήρωση της αποστολής τους.

#### **δ. Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν.Δ. 222/1973**

Η εικοσαετία που μεσολάβησε από την εφαρμογή του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 1954 και οι ατέλειες που παρουσιάστηκαν, είχαν καταστήσει αναγκαία τη θέσπιση ενός νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

Ο συντάκτης του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν.Δ. 222/1973) δεν απέδωσε όμως τη βαρύτητα που έπρεπε στην κατάρτιση ενός Κώδικα, που να ανταποκρινόταν στις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις της εποχής. Έτσι, κύριο επίτευγμα του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ήταν:<sup>65</sup>

α. Η κωδικοποίηση των διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας.

β. Η προσθήκη λίγων νέων διατάξεων, που αναφέρονταν στη λειτουργία των Συμβουλίων, στην περιουσία των Δήμων και Κοινοτήτων κ.λ.π.

### **8. Οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα**

Η μεταπολίτευση της 23<sup>ης</sup> Ιουλίου 1974 απέφερε το Ν. 180/1975 "περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων τού δια του Νομοθετικού Διατάγματος 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως ετροποποιήθησαν, συνεπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20<sup>ης</sup> Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων».

Με το άρθρο 1 του νόμου αυτού επανήλθε σε ισχύ ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του Ν.Δ. 2888/1954, ενώ με άλλες διατάξεις του νόμου έγιναν ουσιαστικές τροποποιήσεις στη νομοθεσία των Δήμων και Κοινοτήτων, οι κυριότερες από τις

---

<sup>65</sup> Β. Ανδρονόπουλος- Μ. Μαθιουδάκις: Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση / Τοπική Αυτοδιοίκηση. «Διοικητική Μεταρρύθμιση. 1988, σελ. 144-145.

οποίες αποτελέστηκαν από διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 1973.

#### **α. Περίοδος Συντάγματος 1975/1986**

Η ψήφιση και η αναθεώρηση Συνταγμάτων βοήθησε πολύ στην αναβάθμιση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Έτσι το Σύνταγμα του 1975, που μπορεί να θεωρήθηκε αρκετά συντηρητικό, ήταν ανοικτό σε μεταρρυθμίσεις οι οποίες πραγματοποιήθηκαν τα υπόλοιπα χρόνια

Το σχετικό άρθρο του Συντάγματος 1975 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως εξής:

*1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και αι Κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται δια νόμον.*

*2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας. Αι αρχαι αυτών εκλέγονται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας.*

*3. Δια νόμον δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι Σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως προς εκτέλεσιν έργων ή παροχήν Υπηρεσιών, διοικούμενοι υπό συμβουλίου εξ αιρετών αντιπροσώπων εκάστου Δήμου ή Κοινότητος, λαμβανομένων κατ' αναλογίαν του πληθυσμού τούτων.*

*4. Δια νόμον δύναται να προβλεφθεί η εις την διοίκησιν των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Β' βαθμίδος συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών Οργανώσεων και της κρατικής διοικήσεως μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών.*

*5. Το Κράτος ασκεί εποπτείαν επί των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσαν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Αι πειθαρχικάι ποιναί αργίας και απολύσεως εκ του αξιώματος των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, εξαιρέσει των περιπτώσεων των συνεπαγομένων αυτοδικαίαν έκπτωσιν, απαγγέλλονται μόνον μετά σύμφωνον γνώμην Συμβουλίου αποτελουμένου κατά πλειοψηφίαν εκ τακτικών δικαστών.*

*6. Το Κράτος μεριμνά δια την εξασφάλισιν των αναγκαίων πόρων, προς εκπλήρωσιν της αποστολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Νόμος ορίζει τα της αποδόσεως και κατανομής μεταξύ των ως άνω Οργανισμών των υπέρ αυτών καθοριζομένων και υπό του Σύνταγμα εισπραττομένων φόρων ή τελών.*

Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1975 για τη διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι βελτιωμένες σε σχέση με τις συνταγματικές ρυθμίσεις προηγούμενων περιόδων.

Καθιερώνεται η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α, χωρίς όμως να καταργείται η κρατική εποπτεία, η οποία δεν πρέπει να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Θεσπίζονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης των αιρετών οργάνων, ενώ προβλέπεται ίδρυση αναγκαστικών ή εκουσίων συνδέσμων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την εκτέλεση έργων ή την παροχή Υπηρεσιών. Τέλος, το Κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, χρηματοδοτώντας τους Ο.Τ.Α από τον κρατικό προϋπολογισμό.<sup>66</sup>

Ακολούθως η αναθεώρηση του Συντάγματος 1975/1986<sup>67</sup> διασφαλίζει την αμφίπλευρη ενσωμάτωση των ΟΤΑ στην δημοκρατική πολιτεία: Από τη μια πλευρά εισάγονται δημοκρατικές διαδικασίες και κανόνες για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο. Από την άλλη, το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει απευθείας και χωρίς «επιφύλαξη του νόμου» ένα σημαντικό μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλ. την διαχείριση («διοίκηση») των τοπικών υποθέσεων, ως πεδίο ευθύνης των ΟΤΑ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί λοιπόν να χαρακτηριστεί ως συνάρτηση τοπικής πολιτικής και τοπικής διοίκησης.

Το Σύνταγμα προϋποθέτει σαφώς μια ισόρροπη σχέση ανάμεσα σε αυτές τις δύο θεμελιώδεις συνιστώσες του θεσμού. Οι «αποφασιστικές αρμοδιότητες» αλλά και οι πραγματικές προϋποθέσεις για την δραστηριοποίηση των ΟΤΑ ως προς τις «τοπικές υποθέσεις» θα πρέπει, συνεπώς, να διαμορφώνονται έτσι ώστε να είναι εφικτός ο σχηματισμός μιας ιδιαίτερης «τοπικής πολιτικής Βούλησης» και η μετουσίωση της σε πράξεις διαχείρισης των κοινών τοπικών συμφερόντων.

Με την διαφοροποίηση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της καθ' ύλη αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας της κρατικής διοίκησης.

Συνεπώς το Σύνταγμα του 1975/86 χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα διεξοδικές ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

### **β. Περίοδος Συντάγματος 1975/1986/2001**

Το σχετικό άρθρο του Συντάγματος 1975/1986/2001 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως εξής:<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Α. Τάχος: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. 5<sup>η</sup> έκδοση 1996, 6<sup>η</sup> έκδοση 2000, σελ. 346-348.

<sup>67</sup> Αρ. Μάνεσης: Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, Παρατηρητής, Αθήνα 1989, σελ. 11, 16 επ.

<sup>68</sup> Βουλή των Ελλήνων «Σύνταγμα της Ελλάδος» όπως αναθεωρήθηκε με το ψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων ( ΦΕΚ 85/2001).

1. «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Σύνταγμα.

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

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή Υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διοικούνται από Αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα Αιρετά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

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

Βάσει των διατάξεων του νέου Συντάγματος ως προς την οργανωτική συγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επισημαίνεται, κατ' Αρχήν, ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης περιορίζει πλέον τις βαθμίδες σε δύο. Πράγματι, θα ήταν εξαιρετικά «πολυτελές» σε μια χώρα με τα μεγέθη και τη γεωμορφολογία της

Ελλάδας να λειτουργούν τρεις βαθμοί ΟΤΑ, την στιγμή μάλιστα που το ελληνικό Κοινοβούλιο διαθέτει δυσανάλογα μεγάλο αριθμό Βουλευτών και είναι ήδη ορατά τα προβλήματα που προκαλούνται από την υπέρ- αντιπροσώπευση.

Είναι επίσης αξιοσημείωτο, ότι η νέα διατύπωση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 102 Συντ. 1975/86/2001 δεν αναφέρεται πλέον σε συγκεκριμένους τύπους ΟΤΑ (η παλαιότερη διατύπωση μνημόνευε «Δήμους και Κοινότητες» καθώς και «λοιπές Βαθμίδες»), με αποτέλεσμα να διευρύνεται το φάσμα των επιλογών του κοινού νομοθέτη. Δυνατή είναι έτσι η κατάργηση, λ.χ., των Κοινοτήτων, ή η δημιουργία και άλλων, πέραν των «κοινών» Δήμων τύπων, όπως λ.χ. νησιωτικών ή μητροπολιτικών ή ορεινών. Ως προς τον δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης ο κοινός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα συγκρότησης των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο ανώτερο ή κατώτερο των σημερινών Νομών, την συνένωση ή/και την δημιουργία συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης με δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν υποδιαιρέσεις που διαθέτουν δικά τους όργανα και κάποιο βαθμό αυτοτέλειας.

Ως προς τις τοπικές υποθέσεις, πάντως, το νέο Σύνταγμα εξουσιοδοτεί ρητά το νομοθέτη να καθορίσει «το εύρος και τις κατηγορίες», καθώς «και τη κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς». Έτσι, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών ΟΤΑ γίνεται ελεύθερα από το νομοθέτη, εφόσον τηρούνται οι Αρχές της ισότητας και του Σύνταγμα δικαίου, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αποδοτικότητας. Η εν λόγω κατανομή μεταξύ των δύο βαθμών της Αυτοδιοίκησης μπορεί να γίνει κατά διαφορετικό τρόπο σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας που παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες (όπως οι μητροπολιτικές, αλλά και οι νησιωτικές σύμφωνα με ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 101), εφόσον πρόκειται για συστηματική (και όχι ευκαιριακή) ρύθμιση που τηρεί τα όρια που τίθενται από την Αρχή της αναλογικής (ή «αριστοτελικής») ισότητας.

Σημαντικές υπήρξαν οι καινοτομίες του αναθεωρημένου Συντάγματος που αφορούν τα οικονομικά των ΟΤΑ. Πέρα από τις διακηρύξεις περί «οικονομικής αυτοτέλειας» και την αναλυτικότερη διατύπωση της γενικής υποχρέωσης του Σύνταγμα να εξασφαλίσει τα οικονομικά μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ, υπογραμμίζεται και πάλι η σημασία που έχει η άμεση εφαρμογή της Αρχής της αναλογίας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται και τους πόρους που μεταφέρονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι νέες ρυθμίσεις του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν περιορίζονται σε μια απλή «επιβεβαίωση» του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου». Οι διατάξεις που υιοθετήθηκαν, διευρύνουν τις δυνατότητες του κοινού νομοθέτη ως

προς την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών ΟΤΑ αλλά και τη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους,<sup>69</sup> αναβαθμίσουν τους συνδέσμους ΟΤΑ,<sup>70</sup> εισάγουν ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις και εξουσιοδοτούν το νομοθέτη να καθορίσει συστηματικά το εύρος και τις κατηγορίες τους, καθώς και να αναθέσει στη Τοπική Αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες «που συνιστούν αποστολή του Συντάγματος».<sup>71</sup>

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι διατάξεις που κατοχυρώνουν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αφού πέρα από την άμεσης εφαρμογής ρήτρα για μεταφορά των αντίστοιχων πόρων κάθε φορά που μεταφέρεται στην Αυτοδιοίκηση κάποια αρμοδιότητα, καθιερώνεται πλέον και η δυνατότητα να προβλεφθούν «τοπικά έσοδα», δηλ. τοπικοί φόροι που θα εξειδικεύονται («καθορίζονται») και θα εισπράττονται από τους ΟΤΑ κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου.

Πάντως, δεν θα πρέπει να λησμονείται ο πρωταγωνιστικός ρόλος που καλείται να διαδραματίσει στο μέλλον ο κοινός νομοθέτης προκειμένου να αξιοποιηθούν οι νέες δυνατότητες που προσφέρει το αναθεωρημένο Σύνταγμα. Οι μελλοντικοί συσχετισμοί των κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων στην χώρα, σε συνδυασμό με αυξανόμενους «εξωγενείς» επηρεασμούς, πιέσεις και δεδομένα θα κρίνουν τελικά την -ενδεχόμενη- ενεργοποίηση των νέων προοπτικών που διανοίγει το Σύνταγμα, καθώς και τη συγκεκριμένη διαμόρφωσή τους.

### **γ. Οι εξελίξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τη δεκαετία του 1980**

Η προσπάθεια για την αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ άρχισε από το 1980 με τη σημαντική αύξηση του πληθυσμιακού ορίου για την αναγνώριση ενός συνοικισμού σε Κοινότητα. Σκοπός της πολιτικής αυτής ήταν να σταματήσει η περαιτέρω διάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αυτή η πολιτική άλλαξε το 1984 στο πλαίσιο της αναβάθμισης του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και της ενίσχυσης του αναπτυξιακού ρόλου του θεσμού. Διαμορφώθηκε ένα ευνοϊκό πλαίσιο, ώστε οι πρωτοβουλίες για τη συνένωση των ΟΤΑ να προέρχονται είτε από τους αιρετούς είτε από τους εκλογείς κατοίκους.

Το νεωτεριστικό στοιχείο αυτής της πολιτικής ήταν η παροχή οικονομικών κινήτρων ως δέλεαρ προς τους νέους ΟΤΑ, που προέκυπταν από τη συνένωση. Ακόμα, καθιερώθηκε πληθυσμιακό όριο για την αναγνώριση ενός ΟΤΑ σε Δήμο ο αριθμός των 2.500 κατοίκων.

<sup>69</sup> Άρθρο 102 παραγ. 1 του νέου αναθεωρημένου Συντάγματος.

<sup>70</sup> Άρθρο 102 παραγ. 3 του νέου αναθεωρημένου Συντάγματος.

<sup>71</sup> Άρθρο 102 παραγ. 1 εδαφ. δ του νέου αναθεωρημένου Συντάγματος.



Η πολιτική αυτή εφαρμόστηκε με το Ν. 1416/84 και από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του νόμου προέκυψαν 17 νέοι Δήμοι ως το 1987. Το νέο στοιχείο αυτής της πολιτικής, που εισήγαγε ο Ν. 1416/84, ήταν η παροχή οικονομικών κινήτρων. Αυτά ήταν:

Αν ο νέος ΟΤΑ είχε έως 1.000 κατοίκους, η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί τον αριθμό των ΟΤΑ, που συνενώνονται.

Αν ο νέος ΟΤΑ είχε έως 10.000 κατοίκους, τότε η επιχορήγηση διπλασιάζεται.

Αν ο νέος ΟΤΑ είχε περισσότερους από 10.000 κατοίκους, τότε λαμβάνει επιπλέον επιχορήγηση μόνο για το ποσοστό του πληθυσμού που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους.

Στους νέους ΟΤΑ παρέχονταν με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια, ενώ οι οφειλές από δάνεια των ΟΤΑ, που ενώνονται, διαγράφονταν με την προϋπόθεση να είχε ο καθένας πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους.

Δυο χρόνια μετά την εφαρμογή του Ν. 1416/84 θεσπίστηκε ο Ν 1622/86, που αποτέλεσε μια ακόμη δραστικότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Οι Νομοί διαιρέθηκαν σε γεωγραφικές ενότητες, εντός των οποίων οι ΟΤΑ έπρεπε να συνενωθούν. Ο νέος ΟΤΑ που προέκυπε ήταν απαραίτητα Δήμος. Έτσι, καταργήθηκε η διάκριση μεταξύ Δήμου και Κοινότητας. Ο Ν. 1622/86 εισήγαγε το στοιχείο της μερικής και ιδιότυπης αναγκαστικότητας.

Δηλαδή, αν τα 3/5 των ΟΤΑ της γεωγραφικής ενότητας αποφάσιζαν να συνενωθούν και ταυτόχρονα εκπροσωπούσαν περισσότερο από το 50% του πληθυσμού, η συνένωση ήταν υποχρεωτική και για τα υπόλοιπα 2/5 των ΟΤΑ.

Ο νομοθέτης ενίσχυσε το πλαίσιο των οικονομικών κινήτρων ορίζοντας χρονική διάρκεια παροχής την τριετία. Επίσης, πρόβλεψε την παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, καθώς και την κατανομή έως και του 1/2 των συνολικών εσόδων από το ΦΑΠ. Το ποσό από το ΦΑΠ και ίσο ποσό από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων έπρεπε να δοθεί για :

Την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης.

Την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού.

Την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης.

Την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού.

Την κάλυψη δαπανών από τη συμμετοχή σε στεγαστικά προγράμματα.

Ως προς τα διοικητικά κίνητρα, προβλέφθηκε στη θέση κάθε καταργούμενου ΟΤΑ με περισσότερους από 200 κατοίκους η ίδρυση Τοπικού Συμβουλίου.

### **Τοπικά Συμβούλια**

Στην έδρα καθενός από τους ΟΤΑ, που συνενώνονται σε νέο ΟΤΑ, με πληθυσμό πάνω από 200 κατοίκους, συνιστώνται Τοπικά Συμβούλια, που φέρουν το όνομα της έδρας του πρώην ΟΤΑ και λειτουργούν στα πλαίσια του νέου ΟΤΑ.

Αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων ήταν:

Συντήρηση και λειτουργία των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης.

Συντήρηση και λειτουργία παιδικών σταθμών.

Συντήρηση και λειτουργία νεκροταφείων,

Εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων.

Οι πόροι των Τοπικών Συμβουλίων προέρχονταν μόνο από την ετήσια οικονομική ενίσχυση του νέου ΟΤΑ. Όργανα του Τοπικού Συμβουλίου ήταν το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος του. Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου ήταν ο Πάρεδρος και τα υπόλοιπα τέσσερα μέλη του συμβουλίου προέκυπταν μετά από εκλογές κάθε τέσσερα χρόνια.

#### **δ. Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Π.Δ. 410/95)**

Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας των Δήμων και Κοινοτήτων αποτελεί μια ακόμη συμβολή στην ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου που αφορά τους Οργανισμούς αυτούς, κυρίως μετά τη ψήφιση των νόμων 2218/94 και 2240/94 για τη διοικητική αναδιοργάνωση της χώρας. Στο Δημοτικό και Κοινοτικό αυτό Κώδικα περιλαμβάνονται τροποποιημένες και συμπληρωμένες οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα που ίσχυε με το Π.Δ. 323/1989.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και των Περιφερειακών Κρατικών Οργάνων, η συγκρότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο γενικότερος αναπροσδιορισμός των σχέσεων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συντελέστηκε με τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, επέφεραν κατ' ανάγκην μεταβολές και στο νομοθετικό καθεστώς που διέπει τους Δήμους και τις Κοινότητες, όπως αυτό κυρίως αποτυπώνεται στον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

Το γεγονός αυτό επέβαλε την ανάγκη αντίστοιχων συμπληρώσεων και τροποποιήσεων των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, πολύ περισσότερο που πρόσθετες, έστω ήσσονος σημασίας, διορθωτικές ή συμπληρωματικές ρυθμίσεις ακολούθησαν τις βασικές νομοθετικές αλλαγές.

Με αυτό το νομοθετικό πλαίσιο οι ΟΤΑ αποκτούν καινούργιες δυνατότητες για την εξασφάλιση περισσότερων και καλύτερης ποιότητας Υπηρεσιών. Αυτό επιτυγχάνεται με την κατοχύρωση της παρέμβασής τους στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης, με τη θεσμική δυνατότητα χρηματοδότησης κοινωνικών Υπηρεσιών,

καθώς και με τις συμβάσεις «αλληλεγγύης» μεταξύ των ΟΤΑ, για την ενίσχυση της διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας και τον καλύτερο συντονισμό και προγραμματισμό των αναπτυξιακών τους προτεραιοτήτων.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε συνεργασία με την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος και την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, επιμελήθηκε την επικαιροποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, ενσωματώνοντας σε αυτόν όλες τις νομοθετικές αλλαγές που επήλθαν μέχρι σήμερα.

### **1) Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων**

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων, των οποίων κύρια μέριμνα αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων της περιοχής τους. Στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν κυρίως :

Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης.

Η καθαριότητα και διαχείριση των απορριμμάτων.

Η ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων.

Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η.).

Η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, θέατρα.

Η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος.

Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζόδρομων και η λειτουργία χώρων στάθμευσης οχημάτων.

Η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων.

Η διαχείριση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας.

### **2) Αρμοδιότητες και λειτουργία του Δημοτικού Συμβουλίου**

Το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του Δήμου. Το Δημοτικό Συμβούλιο, λοιπόν, παίρνει αποφάσεις :

Για τον κανονισμό των εργασιών του, τον κανονισμό των εργασιών της Δημορχιακής Επιτροπής και για τον οργανισμό της εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου.

Για τον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό του Δήμου.

Για την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων.

Για τη σύναψη δανείων και τους όρους τους.

Για την εκποίηση και ανταλλαγή δημοτικών ακινήτων.

Το Δημοτικό Συμβούλιο συνεδριάζει υποχρεωτικά, ύστερα από πρόσκληση του Προέδρου, μια φορά το μήνα. Ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου διευθύνει τη συζήτηση, παίρνει κάθε κατάλληλο μέτρο για την τήρηση της τάξης και μπορεί να αποβάλλει από το ακροατήριο κάθε πρόσωπο, που διαταράσσει τη συνεδρίαση. Ο Δήμαρχος μετέχει στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου χωρίς ψήφο. Έχει το δικαίωμα να εκφράζει τις απόψεις του πάντοτε και με προτεραιότητα έναντι των άλλων.

### **3) Αρμοδιότητες Δημάρχου, παύση**

Ο Δήμαρχος, σύμφωνα με το άρθρο 114 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες :

Εκπροσωπεί το Δήμο στα δικαστήρια και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στο Δήμο.

Εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

Είναι προϊστάμενος των Υπηρεσιών του Δήμου και όλου του προσωπικού του Δήμου.

Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο Δήμος.

Στους Δημάρχους και Προέδρους Κοινοτήτων επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης. Ο Περιφερειακός Διευθυντής μπορεί να επιβάλλει στα πρόσωπα αυτά την ποινή της αργίας έως τρεις μήνες, αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Επίσης, οι Δήμαρχοι και οι Πρόεδροι Κοινοτήτων εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους:

α) Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

β) Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

γ) Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για πλαστογραφία, κλοπή, απάτη, μαστροπεία, ναρκωτικά κ.λ.π.

### **4) Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων**

Δυο ή περισσότεροι Δήμοι ή Κοινοότητες μπορούν, με απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια, να συστήσουν σύνδεσμο Δήμων ή Κοινοτήτων για την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών

για την παροχή Υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους.

Ο σύνδεσμος διοικείται από διοικητικό συμβούλιο, εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό του. Το διοικητικό συμβούλιο του συνδέσμου, που έχει περισσότερα από έντεκα μέλη, έχει τις αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου. ενώ η εκτελεστική επιτροπή έχει τις αρμοδιότητες της Δημορχιακής Επιτροπής.

Πόροι του συνδέσμου είναι:

α. Οι πρόσοδοι από την περιουσία του.

β. Οι ετήσιες εισφορές των Δήμων και Κοινοτήτων.

γ. Τα έσοδα από φόρους και τέλη που επιβάλλονται υπέρ του συνδέσμου.

Ο σύνδεσμος διαλύεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του, όταν έχει εκπληρωθεί ο σκοπός του ή έχει λήξει το χρονικό διάστημα για το οποίο είχε συσταθεί.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την παραπάνω μελέτη της ιστορικής εξέλιξης του θέματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών εδαφικών αναδιαρθρώσεων, στα πλαίσια πάντοτε των ελληνικών Συνταγμάτων από το 1821 μέχρι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», προκύπτει ότι υπάρχουν τέσσερις μεγάλες και διακριτές περιόδους από την ίδρυση της ελληνικής Πολιτείας μέχρι σήμερα :

α) Η περίοδος του Καποδίστρια και του Βαυαρικού διοικητικού καθεστώτος (1828-1887).

β) Η περίοδος των μεγάλων μεταρρυθμίσεων των Τρικούπη και Ελ. Βενιζέλου (1887-1927).

γ) Η περίοδος της σχετικής ύφεσης και αδράνειας του μεσοπολέμου αλλά και της μεταπολεμικής εποχής (1927-1984).

δ) Η (τελευταία) περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (1984-1997).

Για την πρώτη περίοδο πρέπει να παρατηρήσουμε αρχικά ότι οι ευρωπαϊκού τύπου διοικητικές δομές, που επιχείρησε να εισαγάγει ο Καποδίστριας και που τελικά επιβλήθηκαν από το Βαυαρικό καθεστώς, είχαν εξαιρετικά μεγάλη μακροβιότητα. Το γεγονός αυτό δεν εξηγείται, παρά μόνον αν δεχτεί κανείς την άποψη ότι οι εγχώριες κοινωνικές δυνάμεις απορρόφησαν και διέβρωσαν σε τέτοιο βαθμό τους νέους διοικητικούς θεσμούς, ώστε τους επέβαλλαν τη δική τους δυναμική και τους χρησιμοποίησαν σαν όχημα, για να διαμορφώσουν ένα σύστημα που εξυπηρετούσε το παραδοσιακό πελατειακό πλέγμα σχέσεων.<sup>1</sup>

Συγκεκριμένα οι Βαυαροί καθόρισαν από την Αρχή τρία επίπεδα διοίκησης (Νομό, Επαρχία, Δήμο), που αντιστοιχούσαν σε ανάλογα γεωγραφικά / χωρικά επίπεδα με ένα ορισμένο αριθμό χωρικών ενοτήτων στο καθένα. Έτσι, η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 Νομούς, 47 Επαρχίες και 750 Δήμους (που αργότερα μειώθηκαν στους 250).<sup>2</sup> Στο σύστημα αυτό οι Δήμοι διακρίνονταν σε τρεις τάξεις Α΄, Β΄, Γ΄, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, σύμφωνα και με αυτά που ίσχυαν στην Ευρώπη. Αν και το σύστημα ήταν συγκεντρωτικό και είχε πολλά δημοκρατικά ελλείμματα, ωστόσο υπήρξε αρκετά αποτελεσματικό για ορισμένα ζητήματα χάρις

<sup>1</sup> Νικ. Χλέπας: Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

<sup>2</sup> Α. Μακρυνδημήτρης: Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο νομό (από την Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση), σε: Επιθ. Δημ. και Διοικ. Δικ., 1995, σελ.484.

στον ορθολογισμό και τις τεχνικές αρετές του. Οι ανωτέρω διοικητικές διαιρέσεις δεν αποτελούσαν φυσικά την έκφραση της τότε κοινωνικής και γεωγραφικής δομής της χώρας, αφού δεν ακολουθούσαν την υφιστάμενη τότε κοινοτική διάρθρωση του ελληνικού χώρου. Διευκόλυναν έτσι αντικειμενικά την πολιτική των Βαυαρών για χτύπημα των παραδοσιακών τοπικών παραγόντων, αφού η πρωτοβάθμια τοπική εξουσία έχει πλέον πεδίο άσκησης γεωγραφικά ευρύτερο από εκείνο της εδαφικής περιφέρειας των καταργούμενων Κοινοτήτων και άρα από την περιοχή επιρροής τους. Στη συνέχεια, όμως, οι Δήμαρχοι, που βρίσκονταν επικεφαλής των εύρωστων Πρωτοβάθμιων Οργανισμών, απέκτησαν εξαιρετικά μεγάλη κομματική και πολιτική ισχύ και τελικά έγιναν οι νέοι τοπάρχες. Έτσι, στη χώρα με την παντελή σχεδόν έλλειψη φεουδαρχικών δομών και παραδόσεων,<sup>3</sup> συγκροτούνται κατά τόπους διάφορα «πολιτικά φέουδα». Όπως προαναφέρθηκε, ο αρχικός αριθμός των Δήμων (750), λίγα μόλις χρόνια από την ίδρυση τους, μειώθηκε με συμπτώξεις (συνενώσεις) στο ένα τρίτο, ενώ προς το τέλος της περιόδου αυτής η χώρα αριθμούσε 442 Δήμους με μέσο πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους, που ήταν από τους μεγαλύτερους τότε στην Ευρώπη.

Στη δεύτερη περίοδο, και για μισό περίπου αιώνα, κυριαρχούν οι μεταρρυθμίσεις των δύο μεγάλων μορφών της ελληνικής πολιτικής ιστορίας του Χαρ. Τρικούπη και του Ελ. Βενιζέλου, οι οποίοι επιχείρησαν τις μεταρρυθμίσεις με στόχο τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, κυρίως από πολιτική άποψη, χωρίς βεβαίως να παραγνωρίζουν και τις άλλες διαστάσεις του ζητήματος.

Ο Τρικούπης, αφού άλλαξε την εδαφική διάρθρωση των εκλογικών περιφερειών, κατήργησε τις διοικήσεις των Επαρχιών και έθεσε το θέμα του καθορισμού νέου μεγέθους των Νομών καθώς και το θέμα της γενικότερης αναθεώρησης της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, λόγω των νέων γεωγραφικών δεδομένων της εποχής. Παράλληλα, θέλοντας να κτυπήσει το πελατειακό σύστημα, προσπάθησε να θεσπίσει ένα δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Νομού που θα παρεμβάλλονταν ανάμεσα στο Κράτος και τους Δήμους, αφού η Επαρχία είχε εκλείψει. Το έργο αυτό προσπάθησε να ολοκληρώσει ο διάδοχος του Γ. Θεοτόκης, τόσο στο θέμα μιας βιώσιμης νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης όσο και στο θέμα της διοικητικής διαίρεσης, όπου θέλησε να μειώσει το μέγεθος του Νομού για λόγους ευκολότερης πρόσβασης των πολιτών στις υπηρεσίες και στην καλύτερη επιτήρηση του Νομού από την πλευρά της διοίκησης.

---

<sup>3</sup> Α Τσουκαλάς: Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος: Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα.. Αθήνα, 1983.

Ο Βενιζέλος, θέλοντας και αυτός να εξουδετερώσει τη δύναμη των Δημάρχων, προχώρησε σε πιο ριζοσπαστικά μέτρα κτυπώντας απ' ευθείας την εδαφική βάση του πελατειακού πολιτικού συστήματος, που ήταν οι γεωγραφικές ενότητες των Δήμων.

Κατήργησε εντελώς το σύστημα των Δήμων επιφέροντας έτσι το τέλος του βαυαρικού καθεστώτος, τουλάχιστον σε τοπικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό ανασυστήθηκαν οι παλιές μικρές Κοινότητες (6.000 περίπου) με μέγεθος 12 φορές μικρότερο (κατά μέσο όρο) από εκείνο των Δήμων. Για το λόγο αυτό - στη συντριπτική πλειοψηφία τους - οι νέοι ΟΤΑ δεν ήταν βιώσιμοι Οργανισμοί. Χαρακτηριστικό της αναγνώρισης αυτής της αδυναμίας και ανεπάρκειας των νέων ΟΤΑ ήταν και η πρόβλεψη του ίδιου του σχετικού νομοθετήματος για τη δυνατότητα δημιουργίας συνδέσμων κοινοτήτων σε εθελοντική βάση προς αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης της Αυτοδιοίκησης. Επίσης, την ίδια ομολογία εκφράζει και η μετέπειτα προσπάθεια για δημιουργία δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Νομού, που μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της χώρας. Έτσι, στην αυγή του εικοστού αιώνα, μέσα σε πανηγυρισμούς για την «απελευθέρωση των συνοικισμών» αλλά και αναθέματα για τους Δήμους και τους Δημάρχους, η χώρα έμπαινε σε μια νέα περίοδο της διοικητικής ιστορίας της, που πολλοί θεώρησαν επιστροφή στις ρίζες της ελληνικής (κοινοτικής) παράδοσης. Κανείς δεν μπορούσε να φανταστεί την εποχή εκείνη ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα απέβαινε μοιραία και θα αποτελούσε την τροχοπέδη της ανάπτυξης στις κατοπινές δεκαετίες.

Στην τρίτη περίοδο, που διήρκησε μισό περίπου αιώνα (όσο δηλαδή και η περίοδος μεταρρυθμίσεων), παρατηρείται μια γενική ύφεση και γενικά μια στασιμότητα στον τομέα προώθησης νέων αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων. Εξάιρεση φυσικά αποτελεί η «Αυτοδιοίκηση στην ελεύθερη Ελλάδα» το διάστημα 1941-1944.<sup>4</sup> Αν όμως στον τομέα της πολιτικής πρακτικής διαπιστώνεται «άπνοια», στο πεδίο της θεωρητικής αναζήτησης υπάρχει πλούσιος και έντονος προβληματισμός, που για την Ευρώπη έχει σημαντικές εξάρσεις στη μεσοπολεμική εποχή και αμέσως μετά τη λήξη του Α' Παγκοσμίου Πολέμου.<sup>5</sup> Συγκεκριμένα, στις Αρχές της δεκαετίας του '80 περίπου (όταν στην Ελλάδα δεν είχε αρχίσει ακόμα η σχετική συζήτηση) τα περισσότερα Ευρωπαϊκά Κράτη προχωρούσαν σε διαρθρωτικές μεταβολές των εδαφικών ενότητων τοπικού επιπέδου, είτε με τη μορφή της συνένωσης είτε με τη μορφή της διακοινοτικής συνεργασίας. Από την απλή εξέταση των διαφόρων χωρών, παρατηρούμε ότι αυτές διακρίνονται βασικά σε δύο

<sup>4</sup> Π. Παπαγιάννης: Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα. Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης. Αθήνα, 1990.

<sup>5</sup> Νικ Χλέπας: Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.



κατηγορίες, που αντιστοιχούν - όχι τυχαία - σε δύο εντελώς διαφορετικές γεωγραφικές και γεωοικονομικές ζώνες. Η πρώτη περιλαμβάνει τις βόρειες ευρωπαϊκές χώρες (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Βέλγο, Δανία, Νορβηγία, Σουηδία) και η δεύτερη τις νότιες μεσογειακές καθώς και τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία, Ισπανία) με αρκετές πάντως διαφοροποιήσεις μεταξύ τους.

Στην ομάδα των βορείων χωρών, που παρουσιάζει και τη μεγαλύτερη ομοιογένεια, συντελέστηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο (ή και πιο πριν) ριζικές αναδιαρθρώσεις (συγχωνεύσεις - συνενώσεις), που μείωσαν δραστικά τον αριθμό των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ από μερικές χιλιάδες σε μερικές εκατοντάδες. Στη δεύτερη ομάδα χωρών, η αντιμετώπιση των οικονομικών και άλλων εξελίξεων γίνεται με αναδιοργάνωση ηπιότερου χαρακτήρα που προωθεί κατά κύριο λόγο τη διακοινοτική συνεργασία και δευτερευόντως την εθελοντική συνένωση. Αυτά βέβαια σε γενικές γραμμές, γιατί υπάρχουν και οι επιμέρους ιδιομορφίες.

Αντίθετα, στην Ελλάδα ο προβληματισμός αυτός υπάρχει μόνο στη μεσοπολεμική περίοδο, ενώ τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, που 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 των αυτοδιοικητικών δομών. Έτσι, φθάνουμε στη δεκαετία του '80, όπου με αφορμή την τότε κυβερνητική αλλαγή (άνοδος του σοσιαλιστικού κόμματος στη εξουσία) και υπό την επίδραση των μεταρρυθμιστικών σχεδίων στη Γαλλία αρχίζει να επανέρχεται δυναμικά στο προσκήνιο η τάση για νέες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, πράγμα άλλωστε που αποτελούσε βασικό στοιχείο του προγράμματος του τότε κυβερνώντος κόμματος.

Η τέταρτη περίοδος, που εξετάζεται στη συνέχεια, σε ό,τι αφορά την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, αρχίζει ουσιαστικά από την ψήφιση των πρώτων νομοθετημάτων για το σκοπό αυτό, το 1984.

Οι αλματώδεις εξελίξεις στο χώρο της επιστήμης και της τεχνολογίας δημιουργούν νέες οικονομικές και κοινωνικές καταστάσεις, που με τη σειρά τους επηρεάζουν την οργάνωση του χώρου. Οι νέες χωρικές δομές δεν είναι πλέον συμβατές με τις διοικητικές διαιρέσεις στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και προγραμματισμού και άρα υπάρχει ανάγκη για αναπροσαρμογή του μεγέθους, του αριθμού και των ορίων των εδαφικών και διοικητικών οντοτήτων. Ιδιαίτερα στο επίπεδο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ η ανάγκη διοικητικής και εδαφικής αναδιοργάνωσης είναι επιτακτική. Σημειωτέον ότι ο κατακερματισμός της ελληνικής

Αυτοδιοίκησης ήταν και είναι αναλογικά ο μεγαλύτερος στην Ευρώπη. Στη φάση αυτή αναζητείται το κρίσιμο μέγεθος του νέου ΟΤΑ, που θα προέλθει από ομαδοποίηση των μικρών Κοινοτήτων.

Συνεπώς μια πολύ σημαντική μορφή δράσης των ΟΤΑ, που στοχεύει στην εξάλειψη αυτών των προβλημάτων που περιγράφηκαν, είναι η διαδημοτική και διακοινοτική συνεργασία προς την τοπική ανάπτυξη.

Η πρώτη προσπάθεια επιχειρήθηκε με το νόμο 1416/84, που τροποποιούσε το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα με στόχο την ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της αποκέντρωσης.<sup>6</sup> Πράγματι ο νόμος αυτός εισήγαγε σημαντικούς νέους θεσμούς, κυρίως για τα κρίσιμα θέματα της αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. Παράλληλα, επιχειρεί και μια πρώτη διαρθρωτική παρέμβαση στη διοικητική και εδαφική δομή με τη σύσταση Επαρχιών στο νησιώτικο χώρο και τη θεσμοθέτηση νέου τρόπου συνένωσης των Κοινοτήτων με ισχυρά κίνητρα διοικητικής και οικονομικής μορφής. Προωθείται και αναβαθμίζεται επίσης και η διακοινοτική συνεργασία με τη θεσμοθέτηση των «Αναπτυξιακών Συνδέσμων», που δημιουργούνται στη βάση μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας, που ονομάζεται γεωγραφική ενότητα. Απώτερος σκοπός του παραπάνω θεσμού ήταν να αποτελέσουν οι σύνδεσμοι αυτοί τους νέους πρωτοβάθμιους οργανισμούς Αυτοδιοίκησης. Την ίδια εποχή το Υπουργείο Χωροταξίας εκπονούσε μια μελέτη σε όλους τους Νομούς της χώρας για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό των γεωγραφικών-οικιστικών ενοτήτων, των γνωστών «ανοικτών πόλεων». Οι ενότητες αυτές θα αποτελούσαν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρχει μια στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση με τα σημερινά δεδομένα, πράγμα που συνδυαζόταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων. Η μελέτη αυτή, στα πλαίσια μιας γενικότερης ιεράρχησης των οικιστικών κέντρων της χώρας, προσδιόριζε τις λειτουργίες εκείνες που είναι απαραίτητες σε κάθε επίπεδο και επί πλέον οριοθετούσε τις αντίστοιχες χωρικές μονάδες. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εφαρμογή του μοντέλου αυτού στο τοπικό επίπεδο, όπου αναδύεται η βασική χωρική μονάδα με βάση την οποία οικοδομείται ολόκληρο το σύστημα οικιστικής και χωροταξικής διάρθρωσης του αγροτικού χώρου και της χώρας γενικότερα.

Η δεύτερη και πιο σημαντική, από θεσμική και πολιτική άποψη, προσπάθεια για την ανακυττάρωση των ΟΤΑ, επιχειρείται δύο μόλις χρόνια αργότερα με το Ν.1622 (ΦΕΚ 92Α/14-7-86) για την «Τοπική Αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και

<sup>6</sup> Ευθ. Βελώνιας: Νομαρχία – Περιφέρεια στην Ελλάδα- η περιφέρεια στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης. ΕΤΑ, τόμος 54, 1993, σελ. 43.

δημοκρατικό προγραμματισμό». Η νέα προσπάθεια εντάσσει το πρόβλημα της ανακυτάρωσης σε μια γενικότερη πολιτική διοικητικής μεταρρύθμισης και στα τέσσερα επίπεδα προγραμματισμού, που θεσμοθετούνται από το νόμο (τοπικό, νομαρχιακό, περιφερειακό, εθνικό). Οι σχετικές με τα θέματα της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης διατάξεις προέβλεπαν δυνατότητα συνενώσεων Κοινοτήτων σε Δήμους, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους και με ισχυρά οικονομικά αλλά και άλλα κίνητρα που δεν υπήρχαν μέχρι τότε.<sup>7</sup> Η μόνη προϋπόθεση ήταν να βρίσκονται μέσα στα πλαίσια ειδικά προσδιορισμένων για το σκοπό αυτό χωρικών μονάδων, που ονομάζονται τώρα Γεωγραφικές Περιοχές (γ.π.). Η συνένωση αυτή εξ ορισμού περιλαμβάνει όλους τους ΟΤΑ της Γεωγραφικής Περιοχής (σε αντίθεση με τη δυνατότητα δημιουργίας αναπτυξιακού συνδέσμου χωρίς τη συμμετοχή όλων των ΟΤΑ της γ.ε. του νόμου 1416/84). Σημειωτέον ότι υπήρχε περίπτωση παραμονής ορισμένων Δήμων εκτός γ.π., κάτι που δεν ίσχυσε στην περίπτωση καθορισμού των γ.ε. Οι γ.π. θα προσδιορίζονται ανεξάρτητα από τις γ.ε. χωρίς καμία συσχέτιση με αυτές.

Η αντιφατικότητα και ασυνέπεια της πολιτικής των συνενώσεων παρουσιάζεται και στο θέμα της συσχέτισης με τις «Ανοικτές Πόλεις», που παραμένουν η μοναδική τεκμηριωμένη πρόταση καθορισμού εδαφικών ενότητων τοπικής κλίμακας, αφού σύμφωνα με εγκύκλιο «δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν υπ' όψιν κατά τον προσδιορισμό των Γεωγραφικών Περιοχών οι οικιστικές ενότητες «Ανοικτές Πόλεις» που περιλαμβάνονται στη σχετική μελέτη του ΥΠΕΧΩΔΕ, που έχει σταλεί στις Νομαρχίες».<sup>8</sup>

Τελευταία προσπάθεια διοικητικής αναδιάρθρωσης στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι τα Συμβούλια Περιοχής. Επιχειρείται συνένωση των λειτουργιών των ΟΤΑ μέσα από την αναγκαστική διακοινοτική συνεργασία. Η ύπαρξη των Δήμων και Κοινοτήτων δε θίγεται, αλλά δημιουργούνται σύνδεσμοι,<sup>9</sup> σύμφωνα με το άρθρο 102 παραγρ.3 του Συντάγματος με την ονομασία Συμβούλια Περιοχής.

Με τη θεσμοθέτησή τους καταργείται η σημερινή διάκριση των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αποκλειστικές και συντρέχουσες και κατοχυρώνεται, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, ότι η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων. Ωστόσο, θα πρέπει να

<sup>7</sup> Ματ. Τομαρά – Σιδέρη: Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου – κράτος – πολιτικής) σελ. 113, 116 και 120. Ακόμη Νικ. Χλέπα: Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. ΤΟΠΑ 1997, σελ. 22-23.

<sup>8</sup> Η. Μπριάτος: «Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο. Η πολιτική της ανακυτάρωσης των ΟΤΑ (1984 - 1994)». Περιοδικό Τόπος, τ.8/1994.

<sup>9</sup> Δημ. Κουτσούρης: Όργανα – Οργάνωση Δήμων – Κοινοτήτων και Νομικών Προσώπων. ΕΤΑ, τεύχος 84-85, Αθήνα 1996, σελ. 16.

επισημανθεί ότι μέχρι σήμερα δεν έγινε εμφανές το αποτέλεσμα της εισαγωγής του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής. Δηλαδή όλα όσα προαναφέρθηκαν για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ δεν πραγματοποιήθηκαν, σε μία συνολική θεώρηση, παρά ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίστηκε κυρίως σε διοικητικές αρμοδιότητες.

## ΜΕΡΟΣ Β΄

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

#### Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

##### *1. Γενικά*

Η συζήτηση γύρω από τα θέματα της διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει πάρει, τα τελευταία χρόνια, μεγάλες διαστάσεις. Κάποια αντικρουόμενα ρεύματα και κάποιες απόψεις, που παρουσιάστηκαν κατά καιρούς, συντέλεσαν στο να ταράζουν τα λιμνάζοντα ύδατα, πάνω σ' ένα θέμα το οποίο για πολλά χρόνια θεωρείτο αποτελεσματικό. Συνεπεία τούτου, τόσο στις ήδη αναπτυγμένες οικονομικά χώρες όσο και στις υπό ανάπτυξη, ο θεσμός της αποκέντρωσης αποτέλεσε αντικείμενο μιας ολόκληρης σειράς από νομοθετικές ρυθμίσεις.<sup>1</sup> Από την άλλη μεριά, οι παρατηρούμενες τάσεις για συνεχή εκσυγχρονισμό σ' όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, κυρίως, αλλά και η κοινωνική εξέλιξη, συνδυαζόμενη με την τεχνολογική πρόοδο, τη μηχανοποίηση και τη βελτίωση των μέσων επικοινωνίας, προσέδωσαν ένα εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο στη ζωή του ανθρώπου. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα οι προσπάθειες για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη να προσλάβουν κατά τις τελευταίες δεκαετίες ένα ασυνήθως επιταχυνόμενο ρυθμό.<sup>2</sup>

Παρά το αναμφισβήτητο όμως γεγονός της οικονομικής πρόοδου, παρατηρείται ότι οι διάφοροι κυβερνητικοί Οργανισμοί και τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης δεν κατορθώνουν να προσαρμοστούν με τον ίδιο ρυθμό στις κοινωνικοοικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες, που ταχέως μεταβάλλονται.<sup>3</sup> Αποτέλεσμα αυτού είναι να παρατηρείται πάντοτε ένα χάσμα ανάμεσα στις ανάγκες της οικονομικής ανάπτυξης και στις δυνατότητες για την αντιμετώπιση αυτών από την κρατική οργάνωση. Εξαιτίας αυτού του χάσματος, τα διάφορα διοικητικά συστήματα καθίστανται γρήγορα απαρχαιωμένα και ακατάλληλα να αντιμετωπίσουν τις τρέχουσες και μελλοντικές ανάγκες.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Μιχαήλ Δένδιας: Διοικητικόν Δίκαιον. Διοικητική Οργάνωσις. Τόμος Β΄, 1966, σελ. 158.

<sup>2</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα 1999, σελ. 193.

<sup>3</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα, Δονάτος Παπαγιάννης: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Εισαγωγή XIII.

<sup>4</sup> Π. Φαναριώτης: Όπου παραπάνω, σελ. 267.

Οι μητροπολιτικές περιοχές με τη σχετική διάρθρωσή τους είχαν προ πολλού καταστεί θέμα, το οποίο πάντοτε, και με αυξημένο μάλιστα ρυθμό, απαιτούσε την αντιμετώπισή του, ενώ, από την άλλη πλευρά, το πλήθος των μικρών Κοινοτήτων, που ήταν κατασπαρμένες στις απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές, αποτελούσε το άλλο σκέλος του διαρθρωτικού προβλήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εξάλλου, η παρατηρούμενη τα τελευταία χρόνια αύξουσα αναγνώριση της ανάγκης για ένα χωροταξικό - φυσικό, οικονομικό, κοινωνικό - προγραμματισμό είχε προσδώσει νέες διαστάσεις στο πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης και της Αμερικής όσο και στη δική μας χώρα. Εξυπακούεται ότι ο προγραμματισμός επισημαίνει ζωνρά την αναγκαιότητα να υπάρξει μια ενιαία πολιτική, που να ασκείται μέσα σε ευρύτερα περιφερειακά πλαίσια, μέσα στα οποία πλαίσια νέα- κυβερνητικά και διοικητικά- σχήματα θα μπορούν να φέρουν σε πέρας, κατά τρόπο καλύτερο και αποτελεσματικότερο, τις αυξημένες αρμοδιότητές τους. Εξάλλου, η παρατηρούμενη σήμερα τάση για τη δημιουργία περιφερειακών διοικήσεων σε όλες τις χώρες είναι ενδεικτική των σύγχρονων απόψεων στον ειδικό αυτό τομέα.

Εκείνο πάντως το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι τα διάφορα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μάλιστα όταν αυτά έχουν αναπτυχθεί βαθμιαία από τις ιδιαίτερες παραδόσεις του κάθε λαού, είναι έτσι κι αλλιώς αποτέλεσμα μιας φυσικής εξέλιξης μέσα από τις αλληπάλληλες επιδράσεις των διαφόρων οικολογικών συνθηκών. Άλλωστε, και τα συστήματα, τα οποία έχουν εισαχθεί έξωθεν ως τολμηροί νεωτερισμοί, υφίστανται κατά φυσική συνέπεια τις επιδράσεις των κοινωνιών, μέσα στις οποίες αυτά λειτουργούν, διαμορφούμενα από την πίεση ενός μεγάλου αριθμού ενδογενών παραγόντων, που ασκούν αποφασιστική επίδραση κατά τη διαδικασία του καθορισμού της τελικής τους μορφής.<sup>5</sup>

Τούτο σημαίνει ότι τα διάφορα συστήματα δεν λειτουργούν αυτόνομα μέσα σε μια χώρα, αλλά τελούν πάντοτε σε συνάρτηση προς ένα πλήθος παραγόντων, που υφίστανται στη συγκεκριμένη χώρα. Οι παράγοντες αυτοί είναι ιστορικοί, κοινωνικοί, ανθρωπολογικοί, πολιτιστικοί, γεωγραφικοί και δημογραφικοί.<sup>6</sup> Τούτο σημαίνει ότι κάθε απόφαση για μεταρρύθμιση ενός διοικητικού συστήματος, με σκοπό την προσαρμογή του στις εκάστοτε μεταβαλλόμενες κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες, πρέπει να αποτελεί προϊόν μιας αναλυτικής εκτίμησης όλων των παραπάνω παραγόντων, υπό την επίδραση των οποίων το σύστημα αυτό έχει διαμορφωθεί.

<sup>5</sup> Paul Kennedy: Προετοιμασία για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Αθήνα, 1994, σελ. 185 επ.

<sup>6</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα 1999, σελ. 221.

Οι διάφορες επιτεύξεις στον τεχνολογικό, τον οικονομικό και κοινωνικό τομέα είχαν σαν αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ορίων δράσεως του ανθρώπου. Έτσι, κατά την πριν από το Β΄ παγκόσμιο περίοδο και πολύ περισσότερο κατά το απώτερο παρελθόν, ένας πάρα πολύ μικρός αριθμός ατόμων ταξίδευε πέρα από τα όρια της πόλεως ή του χωριού. Τα άτομα ζούσαν συνήθως στον τόπο της γεννήσεώς τους. Εκεί αναπτύσσονταν, εκεί διέμεναν, ασχολούμενα κυρίως με αγροτικές εκμεταλλεύσεις, με την κτηνοτροφία, τη χειροτεχνία ή το εμπόριο και πέθαιναν κατά κανόνα στον ίδιο τους τον τόπο. Με την εξαίρεση των εμπόρων ή των στρατιωτών ή των γεωργών, οι οποίοι μετέφεραν τα προϊόντα της παραγωγής τους στην αγορά της κοντινότερης πόλης για να τα πουλήσουν, ο ορίζοντας του καθημερινού βίου σπάνια εκτεινόταν πέρα απ' τα όρια της Κοινότητας. Η περιορισμένη αυτή έκταση της ανθρώπινης δραστηριότητας ισχύει ακόμη και σήμερα για τις περισσότερες Κοινότητες των υπό ανάπτυξη χωρών, ιδιαίτερα της Αφρικής, όπως ισχύει ακόμη και για τους κατοίκους που ζουν σε ορισμένες ορεινές περιοχές των αναπτυγμένων χωρών. Παρά ταύτα όμως η ανάπτυξη των μέσων μαζικής επικοινωνίας συντέλεσε στο να φέρει σε επαφή με τον έξω κόσμο ακόμη και τους πληθυσμούς αυτούς.<sup>7</sup>

Η κατά το παρελθόν απομόνωση των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, ανεξαρτήτως του εάν αυτές ήταν εγκατεστημένες σε αγροτικές, ή αστικές περιοχές, είχε το πλεονέκτημα ότι καθιστούσε το θέμα του καθορισμού της περιφέρειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπόθεση σχετικά απλή. Τα όρια της διοικητικής περιφέρειας, ιδιαίτερα ενός αστικού Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήταν αυστηρά καθορισμένα. Με την πάροδο όμως του χρόνου η απομόνωση αυτή διασπάστηκε και η μορφή των κλειστών κοινωνιών έπαψε να υφίσταται.

Η κατασκευή συγχρόνων οδικών δικτύων, σε συνδυασμό προς τον εκσυγχρονισμό των μέσων μεταφοράς, συντέλεσαν στην ενθάρρυνση της διακίνησης των κατοίκων εκτός των ορίων της Κοινότητας. Από την άλλη μεριά, η εκβιομηχάνιση και αστικοποίηση αποτέλεσαν την αφορμή για ομαδική μετανάστευση από τις αγροτικές περιοχές στα αστικά κέντρα, τα οποία ασκούσαν και ασκούν ισχυρή έλξη πάνω στους κατοίκους των χωριών, οι οποίοι, με τη μετακίνησή τους αυτή, προσδοκούσαν – αλλά και σήμερα ακόμα προσδοκούν - να απολαύσουν ένα διαφορετικό και περισσότερο ελκυστικό τρόπο ζωής σε συνδυασμό με καλύτερες συνθήκες απασχόλησης.<sup>8</sup> Ως εκ τούτου, ο εκσυγχρονισμός των πάσης φύσεως μέσων επικοινωνίας και η κοινωνική ανακατάταξη των κατοίκων έχουν προσδώσει νέες

<sup>7</sup> Paul Kennedy: Προετοιμασία για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Αθήνα, 1994, σελ. 116 επ.

<sup>8</sup> Paul Kennedy: Όπου παραπάνω, σελ. 59 επ.

διαστάσεις στη ζωή τους. Έτσι, στις οικονομικά προηγμένες χώρες ο άνθρωπος μπορεί να ταξιδεύει αναπαυτικά από το σπίτι του στην καθημερινή εργασία του, για ψυχαγωγία ή για την επίλυση κάποιων υποθέσεών του, που σχετίζονται με τις Δημόσιες αρχές. Με τον τρόπο αυτό, ο άνθρωπος αυτός δεν αποτελεί μόνο μέλος της κοινότητάς του, αλλά μέλος μιας ευρύτερης κοινωνίας, που ορίζεται από την ακτίνα δράσεώς του. Από την άποψη αυτή θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι δεσμοί του με την Κοινότητα, στην οποία διαμένει, βαίνουν συνεχώς εξασθενούμενοι.

Τα αποτελέσματα από τη βελτίωση των μέσων επικοινωνίας και οι επιδράσεις τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αντικατοπτρίζονται σαφώς στα πορίσματα μιας έκθεσης, που είναι σχετική με την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία.<sup>9</sup> Σύμφωνα με την μελέτη αυτή, υπολογίστηκε ότι με μια υποτιθέμενη ταχύτητα 5 χιλιομέτρων ανά ώρα ( ταχύτητα που ανάγεται στην εποχή της υπήλατης άμαξας ) καλυπτόταν μια Περιφέρεια έκτασης 19 km<sup>2</sup>, με ταχύτητα 20 χιλιομέτρων ανά ώρα ( ταχύτητα που ανάγεται στην εποχή των πρώτων αυτοκινήτων ) καλυπτόταν Περιφέρεια εκτάσεως 1.256 km<sup>2</sup>. Η Περιφέρεια αυτή έχει ήδη αυξηθεί σε 7.859 km<sup>2</sup> με αυτοκίνητα που κινούνται με μια μέση ταχύτητα 50 χιλιόμετρα ανά ώρα. Τούτο σημαίνει ότι το αστικό κέντρο είναι σήμερα ευκολότερα προσπελάσιμο από το σύνολο του πληθυσμού, που είναι κατασπαρμένος σε μια εκτεταμένη Περιφέρεια, και ότι η σφαίρα επιρροής του έχει επεκταθεί κατά τρόπο σημαντικό.<sup>10</sup>

Η βελτίωση των μέσων συγκοινωνίας και η κοινωνική ανακατάταξη του πληθυσμού επηρέασαν τη ζωή του ανθρώπου και κατά ένα άλλο τρόπο. Έτσι άτομα, τα οποία διαβιούν σε διαφορετικά μέρη αλλά με κοινά ενδιαφέροντα και κοινές επιδιώξεις, είναι σε θέση σήμερα να επικοινωνούν μεταξύ τους και να συνεταιρίζονται ευκολότερα για την καλύτερη επιδίωξη των κοινών σκοπών τους. Κατά συνέπεια, η οργάνωση της σύγχρονης κοινωνίας έχει προσλάβει τη μορφή της λειτουργικής διάρθρωσης μέσα από τις διάφορες ενώσεις, όπως είναι π.χ. οι επαγγελματικές ενώσεις, τα κοινωνικά ή πολιτιστικά σωματεία κ.λ.π., που είναι οργανωμένα σε περιφερειακή ή εθνική κλίμακα. Η έννοια αυτή της λειτουργικής διάρθρωσης της κοινωνίας αντικατέστησε ή εξασθένησε ακόμη περισσότερο τους δεσμούς με την Κοινότητα.<sup>11</sup>

Πέρα από τους παραπάνω παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν τη μορφή των κοινωνικών σχέσεων, το πλαίσιο πάνω στο οποίο λαμβάνει χώρα η άσκηση ορισμένων έργων και η παροχή ορισμένων Υπηρεσιών έχει διευρυνθεί κατά τρόπο

<sup>9</sup> A. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν. (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974. σελ. 670.

<sup>10</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα 1999, σελ. 227.

<sup>11</sup> Paul Kennedy: Προετοιμασία για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα, εκδόσεις Νέα Σύνορα. Αθήνα, 1994, σελ. 55 επ.



σημαντικό. Η βελτίωση των τεχνικών μέσων διευκολύνει, κατά τρόπο επίσης σημαντικό, την παροχή Υπηρεσιών σε μεγαλύτερες Περιφέρειες.

Είναι, ως εκ τούτου, γενικά παραδεδομένο ότι η Περιφέρεια των μικρών Κοινοτήτων σήμερα είναι απρόσφορη για την εκτέλεση ενός μεγάλου αριθμού έργων. Έτσι, ο τρόπος παραγωγής και διανομής ηλεκτρικού ρεύματος επιβάλλει την οργάνωσή του σε περιφερειακό, αν όχι σε εθνικό, επίπεδο, ενώ παλαιότερα η ηλεκτρική ενέργεια παραγόταν τοπικά. Επίσης, η οργάνωση των νοσοκομειακών Υπηρεσιών έχει καταστεί τόσο δαπανηρή, λόγω της εισαγωγής νέων μέσων και μεθόδων στον τομέα της Ιατρικής, ώστε τα νοσοκομεία να μπορούν να λειτουργήσουν ικανοποιητικά μόνο σε μεγάλες Περιφέρειες.<sup>12</sup>

Επιπλέον, οι νέες αρμοδιότητες, τις οποίες οι μεταπολεμικές κυβερνήσεις ανέλαβαν στα διάφορα επίπεδα, ιδιαίτερα στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης και του χωροταξιακού σχεδιασμού, απαιτούν τη λήψη μιας ευρείας κλίμακας μέτρων πολιτικής.

Η αναγκαιότητα αυτή ασκεί σοβαρή επίδραση στις αποφάσεις, που αναφέρονται στον καθορισμό του πρόσφορου μεγέθους των περιφερειακών κυβερνητικών μονάδων και των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και στις αποφάσεις που αναφέρονται στον καθορισμό των κυβερνητικών επιπέδων, που θα επιφορτισθούν με το έργο αυτό.<sup>13</sup> Οι εξελίξεις, που σημειώθηκαν παραπάνω, συνετέλεσαν στη διεύρυνση του πεδίου ενέργειας τόσο του ιδιωτικού τομέα όσο και του τομέα των δημοσίων Υπηρεσιών.

Έτσι, τα διάφορα ιδιωτικά συμφέροντα, οι πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες, καθώς και οι δημόσιες Υπηρεσίες ικανοποιούνται σήμερα, στο πλαίσιο της Κοινότητας, κατά έναν πολύ περιορισμένο βαθμό.

Το επίπεδο καθορισμού των μέτρων πολιτικής και δραστηριότητας, τόσο του ιδιωτικού δικαίου όσο και του δημοσίου τομέα, έχει καταστεί πλέον περιφερειακό και εθνικό και οδηγεί στη συνεχώς αυξανόμενη παρέμβαση των ανωτέρων διοικητικών κλιμακίων στη διαδικασία διεξαγωγής των τοπικών υποθέσεων.

Από όσα εκτέθηκαν παραπάνω, συνάγεται, νομίζω, η αναγκαιότητα της λήψης μέτρων, που θα αποβλέπουν στη μεταρρύθμιση των ισχυόντων συστημάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την προσαρμογή αυτών στις συνεχώς μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες.

---

<sup>12</sup> A.F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησην. (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974.

<sup>13</sup> Η. Τσενές: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεωρία και Πράξη. Αθήνα 1986, σελ. 12 επ.

Παρά ταύτα, όμως, οι κυβερνήσεις συναντούν σοβαρές δυσχέρειες στη λήψη και εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων, που οφείλονται κυρίως στις εκάστοτε επικρατούσες ιδιόμορφες συνθήκες σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Οι συνθήκες αυτές, οι οποίες στο σύνολό τους καλούνται οικολογικές συνθήκες, ασκούν σοβαρή επίδραση στη διαμόρφωση των διαφόρων διοικητικών συστημάτων, γι' αυτό και, αν δεν ληφθούν υπόψη, είναι δυνατό οι σχετικές μεταβολές να αποδειχθούν ανεπιτυχείς. Γι' αυτό είναι απαραίτητο οι χειριζόμενοι τα θέματα αυτά να είναι καλώς ενημερωμένοι για τους λόγους που, για κάθε μια περίπτωση, επιβάλλουν την τέτοια ή τέτοια μεταρρύθμιση, καθώς και για τα προσδοκώμενα από τη μεταρρύθμιση πλεονεκτήματα, για να είναι σε θέση να αναλάβουν την απαιτούμενη εκστρατεία ενημέρωσης του πληθυσμού στο θέμα αυτό.

Παράδειγμα μιας ευρείας κλίμακας επιτυχημένης εκστρατείας για την ενημέρωση του πληθυσμού πάνω στο θέμα των επιβαλλομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρωτικών μεταβολών, είναι η αναληφθείσα από την Σουηδική Ένωση Αγροτικών Δήμων, δια της οποίας παρουσιάστηκε στον πληθυσμό η αναγκαιότητα της αναδιαρθρώσεως του συστήματος, που έλαβε χώρα κατά τη δεκαετία 1952 – 1962.<sup>14</sup>

Το σύνολο των δυσχερειών, τις οποίες κάθε προσπάθεια για μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συναντά, άγει στο συμπέρασμα ότι οι επιβαλλόμενες μεταβολές δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν κατά τρόπο άμεσο και μηχανικό αλλά βαθμιαία και σε συνάρτηση προς τις εκάστοτε παρουσιαζόμενες συνθήκες.

## ***2. Παράγοντες που επιδρούν στον καθορισμό της πολιτικής των συνενώσεων***

Κατωτέρω θα αναλύσουμε τους ειδικούς παράγοντες που ασκούν σοβαρή επίδραση στον καθορισμό της πολιτικής, που αφορά στη διαδικασία οργάνωσης ή αναδιοργάνωσης των συστημάτων αποκέντρωσης, καθώς και στη διαδικασία καθορισμού του μεγέθους και των ορίων των διαφόρων μονάδων. Οι παράγοντες αυτοί είναι:<sup>15</sup>

### **α. Η κοινωνική διάρθρωση της Κοινότητας**

Ο βαθμός εξάρτησης των διαφόρων διοικητικών μονάδων στα διάφορα επίπεδά τους αποτελεί συνήθως την κατευθυντήρια γραμμή, που αποβλέπει στην οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των μονάδων περιφερειακής διοίκησης. Από το

<sup>14</sup> A. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν. (Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974. σελ 673.

<sup>15</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα, Δανάτος Παπαγιάννης: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. σελ. 27 επ.

βαθμό εξάρτησης, για παράδειγμα, θα καθοριστεί αν ένα σύστημα είναι συγκεντρωτικό ή αποκεντρικό. Στο τοπικό επίπεδο, εξάλλου, η μεταξύ των κατοίκων υφιστάμενοι συνεκτικοί δεσμοί μπορούν να αποτελέσουν κριτήριο για τον καθορισμό του μεγέθους μιας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει εφαρμογή κυρίως στις Κοινότητες με μακρά ιστορία Αυτοδιοίκησης. Στην Ευρώπη, για παράδειγμα, η περιτειχισμένη πόλη αποτελούσε την Περιφέρεια, στην οποία εκτεινόταν η αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ το χωριό ή η ενορία αποτελούσε συνήθως τον πυρήνα μιας περιορισμένης δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτή εφαρμοζόταν στις αγροτικές περιοχές. Η χωρική αυτή διάκριση σ' ένα περιορισμένο βαθμό υφίσταται ακόμη και σήμερα σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες.

Οι συνεκτικοί αυτοί δεσμοί αναφέρονται κυρίως στην ύπαρξη μιας στενής επαφής μεταξύ των κατοίκων του χωριού ή της πόλης, που αντικατροπτίζεται στο πλέγμα των αμοιβαίων συσχετίσεων, οι οποίες πηγάζουν είτε από τις κοινές θρησκευτικές ή πολιτιστικές αντιλήψεις είτε από τις κοινές εμπορικές ή λοιπές επαγγελματικές απασχολήσεις π.χ. αγροτική Κοινότητα, Κοινότητα αλιέων κ.λ.π.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο παρελθόν ήταν οργανωμένη πάνω σ' αυτή τη βάση. Η διάρθρωση αυτή κατά ένα μέρος ισχύει ακόμη και σήμερα, μερικοί δε ισχυρίζονται ότι, όπου οι δεσμοί αυτοί είναι ιδιαίτερα ισχυροί, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων μπορεί άριστα να διεξάγεται από ένα συμβούλιο, του οποίου η αρμοδιότητα θα εκτείνεται μόνο πάνω στα περιορισμένα όρια μιας τέτοιας αστικής ή αγροτικής κοινωνίας. Το επιχείρημα για μια τέτοια οργάνωση είναι ότι με αυτή ελαχιστοποιούνται οι αντιθέσεις και προσδίδεται στα μέλη της Κοινότητας το αίσθημα της ομοιογένειας με τα μέλη του συμβουλίου για την επιδίωξη κοινών συμφερόντων. Με την έννοια αυτή, που εκθέσαμε παραπάνω, η συγχώνευση Κοινοτήτων με καταφανώς διαφορετική κοινωνική διάρθρωση και άκρως διαφορετικό κύκλο ενδιαφερόντων θα πρέπει όσο το δυνατό να αποφεύγεται. Πάντως σε χώρες με αύξοντα ρυθμό κοινωνικών ανακατατάξεων και με υψηλό βαθμό αστικοποίησης, η σημασία του παράγοντος τούτου έχει περιοριστεί σημαντικότερα.<sup>16</sup>

Η συνεκτικότητα των κοινωνικών δεσμών παίζει ανάλογο ρόλο και στον καθορισμό μεγαλύτερων τοπικών μονάδων, όπως είναι, για παράδειγμα, οι Επαρχίες, οι Νομαρχίες καθώς και οι Περιφερειακές Διοικήσεις.

---

<sup>16</sup> Paul Kennedy: Προετοιμασία για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Αθήνα, 1994, σελ. 79 επ.

## **β. Η συμμετοχή του πληθυσμού**

Η συμμετοχή του πληθυσμού στο έργο της διοίκησης εξετάζεται από δύο διαφορετικές απόψεις, ήτοι ως πολιτική συμμετοχή και ως συμμετοχή στις δραστηριότητες ανάπτυξης.

## **γ. Πολιτική συμμετοχή**

Η δημοκρατική διοίκηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί τη συμμετοχή των κατοίκων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων πάνω σε θέματα που αναφέρονται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η συμμετοχή των κατοίκων στη λήψη των αποφάσεων επιτυγχάνεται δια της εκλογής αντιπροσώπων τους. Τούτο σημαίνει ότι οι πιο σπουδαίες αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται από ένα σώμα αντιπροσώπων που εκλέγεται μεταξύ των κατοίκων της Κοινότητας. Σημαίνει ακόμη ότι το αντιπροσωπευτικό αυτό σώμα θα έχει την αρμοδιότητα για τον έλεγχο της καλής εφαρμογής των αποφασιζόμενων μέτρων πολιτικής από την πλευρά των εκτελεστικών οργάνων.

Παρά ταύτα όμως ακόμη και στις χώρες, στις οποίες υφίσταται μια παράδοση στους δημοκρατικούς θεσμούς και στις οποίες η συμμετοχή του πληθυσμού (δια μέσω των αιρετών αντιπροσώπων) στη διοίκηση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί τη φιλοσοφία της δημοκρατικής διοίκησης, επικρατεί ευρέως η αντίληψη ότι το σύστημα των αιρετών συμβουλίων, που εξ ορισμού αντιπροσωπεύει το σύνολο του πληθυσμού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αποτελεί σήμερα ανεπαρκή εγγύηση για μια ικανοποιητική διεξαγωγή των τοπικών υποθέσεων.<sup>17</sup> Τούτο συμβαίνει, διότι με αυτό δεν εξασφαλίζεται ταυτόχρονα η συμμετοχή στη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης των πλέον κατάλληλων πολιτών.

Το γεγονός αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, όπου ο αριθμός των αρμοδιοτήτων, η σπουδαιότητα αυτών, καθώς και η περιπλοκότητα των υποθέσεων, έχει διευρυνθεί σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, πράγμα το οποίο επιβάλλει τη συνύπαρξη πολλών ικανοτήτων στο πρόσωπο των αρχόντων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εξάλλου, η αποκτηθείσα πείρα από τη μακρά εφαρμογή του συστήματος στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης αποδεικνύει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι πραγματικοί τοπικοί ηγέτες δεν δείχνουν ενδιαφέρον για τη συμμετοχή τους στη διοίκηση των

---

<sup>17</sup> Ευρωδίκης Μπέσιλα – Βήκα: Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός δεσμός σελ. 15.

κοινών. Τούτο έχει ως συνέπεια την πτώση της ποιοτικής στάθμης των συμβουλίων.<sup>18</sup>

Με τις παραπάνω σκέψεις και για την ανύψωση του κύρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να επιδιωχθεί η όσο το δυνατό μεγαλύτερη συμμετοχή των κατοίκων στις συζητήσεις για τα κοινά και στη διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων, όπως πρέπει να επιδιωχθεί και η δημιουργία καταλλήλων προς τούτο ευκαιριών.

Για το σκοπό αυτό θεωρούμε αναγκαία την εφαρμογή μέτρων, που αφενός μεν θα διευκολύνουν τη συμμετοχή μεγαλύτερου αριθμού πολιτών στη διοίκηση των κοινών, αφετέρου δε θα προσελκύουν το ενδιαφέρον των ικανότερων πολιτών να μετάσχουν ενεργά στη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα μέτρα αυτά συνίστανται:

α) Στην προσπάθεια δημιουργίας μεγαλύτερων Οργανισμών με περισσότερους κατοίκους, με μεγαλύτερη ενδοχώρα και, συνεπώς, με μεγαλύτερα ενδιαφέροντα.

β) Στη μεταβίβαση σοβαρών αρμοδιοτήτων στους Οργανισμούς αυτούς.

γ) Στην οικονομική ενίσχυση αυτών, ώστε να μπορούν να φέρουν επιτυχώς σε πέρας τις αυξημένες αρμοδιότητές τους και

δ) Στη δημιουργία ευκαιριών ελέγχου του έργου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απ' όλους τους πολίτες, πράγμα το οποίο μπορεί να επιτευχθεί με την καθιέρωση της ημέρας «ανοιχτών θυρών»,<sup>19</sup> κατά την οποία ημέρα οποιοσδήποτε πολίτης θα μπορεί, εισερχόμενος στα γραφεία των δημοτικών Υπηρεσιών, να ενημερώνεται για το έργο της Υπηρεσίας, ζητώντας σχετικές πληροφορίες, ή θα μπορεί ακόμα και να ελέγχει κάθε πράξη της δημοτικής Αρχής.

#### **δ. Συμμετοχή στις αναπτυξιακές δραστηριότητες**

Πέρα από την ανάγκη για ευρεία συμμετοχή του πληθυσμού στη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οποία εκθέσαμε προηγουμένως, μεγαλύτερη παρουσιάζεται η ανάγκη για τη συμμετοχή αυτού στις αναπτυξιακές δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>20</sup>

Τονίστηκε προηγουμένως ότι βασικός σκοπός της αποκέντρωσης σήμερα, ιδιαίτερα στις χώρες που βρίσκονται υπό ανάπτυξη, είναι η προώθηση της

<sup>18</sup> Αξίζει τον κόπο να σημειώσουμε εδώ ότι σε πολλούς Δήμους οι υποψήφιοι Δήμαρχοι αντιμετώπιζουν την απροθυμία ικανών και άξιων πολιτών να συμμετάσχουν στους τοπικούς συνδυασμούς, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα την πτώση της ποιοτικής στάθμης των Δημοτικών Συμβουλίων και την αδυναμία τους να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους.

<sup>19</sup> Α. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησην. (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974.

<sup>20</sup> Ι. Μιχαήλ: Λαϊκή συμμετοχή στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2/9/1965, σελ. 60 κε.

οικονομικής ανάπτυξης.<sup>21</sup> Τούτο σημαίνει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να δραστηριοποιηθούν έτσι, ώστε να καταστούν ικανοί να φέρουν σε πέρας ένα μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων, που αναφέρονται κυρίως σε έργα υποδομής, για τα οποία όμως έργα υποδομής δεν ενδιαφέρεται ο ιδιωτικός τομέας να αναλάβει την εκτέλεσή τους. Πολλά από τα έργα αυτά μπορούν να αναλαμβάνονται από τους ίδιους τους κατοίκους της περιοχής μέσα από ένα καλώς οργανωμένο Πρόγραμμα κοινοτικής ανάπτυξης. Εξάλλου, έχει αποδειχθεί ότι οι κάτοικοι μιας περιοχής είναι περισσότερο πρόθυμοι να συμμετάσχουν στην εκτέλεση αναπτυξιακών έργων, τα οποία θα έχουν άμεσο και ευμενή αντίκτυπο στα περιορισμένα πλαίσια της Κοινότητας, παρά να συμμετάσχουν σε έργα επιβαλλόμενα από απομακρυσμένες και άγνωστες αρχές. Από την άποψη αυτή η δημιουργία μικρών Οργανισμών εμφανίζεται περισσότερο σκόπιμη. Τούτο όμως δεν είναι ορθό, διότι η Κοινότητα ή ο Δήμος δεν αποτελούν υποχρεωτικά και μονάδες κοινοτικής ανάπτυξης. Τα έργα αυτής της φύσεως μπορούν να αναλαμβάνονται άνετα και από τους κατοίκους ενός χωριού ή ενός συνοικισμού μιας πόλεως προς τον οποίο και συναρτώνται.

Κατά ταύτα, η ανάγκη της εκτέλεσης έργων, μέσα στα πλαίσια των προγραμμάτων κοινοτικής ανάπτυξης, δεν αποτελεί εμπόδιο στην παρατηρούμενη σήμερα τάση για δημιουργία μεγάλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **3. Ενδοχώρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Ένα σπουδαίο θέμα, το οποίο χρήζει ιδιαίτερης εξέτασης, είναι και η προσπάθεια για τον καθορισμό της ιδανικής Περιφέρειας μιας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθολογιστική λειτουργία της.

Το ιδανικό μέγεθος της Περιφέρειας διαφέρει ανάλογα με την φύση κάθε μιας Υπηρεσίας.<sup>22</sup> Έτσι, δεν είναι δυνατόν να δοθεί εύκολη απάντηση στο όλο θέμα, το οποίο αφορά στον καθορισμό του μεγέθους και των ορίων μιας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικής αρμοδιότητας, όπως είναι ο Δήμος ή η Κοινότητα. Το μέγεθος της ιδανικής Περιφέρειας δεν διαφέρει μόνο από Υπηρεσία σε Υπηρεσία, αλλά μεταβάλλεται επίσης κατά τη διαδρομή του χρόνου σε συνάρτηση προς την πρόοδο της τεχνολογίας, ήτοι τις μηχανοποιήσεις, και των λοιπών βελτιωμένων τεχνικών μεθόδων, οι οποίες συμβαδίζουν με το υψηλό κόστος των Υπηρεσιών αυτών. Η ανάπτυξη επίσης των μέσων επικοινωνίας συμβάλλει αμέσως στην αύξηση των διαστάσεων της ιδανικής Περιφέρειας.

<sup>21</sup> Π. Μ. Γιαννόπουλος: Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα-Γιάννινα 2001, σελ. 80.

<sup>22</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα 1999. Μπροστά στα προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σελ. 292.

Η Περιφέρεια έχει μεγάλη σπουδαιότητα και για τους εξής λόγους:

α. Για τον καθορισμό του διοικητικού επιπέδου, το οποίο πρόκειται να επιφορτισθεί με την διεξαγωγή ενός συγκεκριμένου έργου. Τούτο σημαίνει ότι όσο μεγαλύτερη είναι η ενδοχώρα μιας ορισμένης Υπηρεσίας τόσο υψηλότερο πρέπει να είναι το επίπεδο της διοικητικής μονάδας στην οποίαν θα πρέπει να ανατεθεί η διεξαγωγή της Υπηρεσίας αυτής.

β. Για τον προσδιορισμό του μεγέθους και των ορίων των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>23</sup>

γ. Η οργάνωση των διαφόρων Υπηρεσιών ειδικής αρμοδιότητας, με βάση την Αρχή της ενδοχώρας, έχει το πλεονέκτημα ότι μεγιστοποιεί την αποδοτικότητα των επί μέρους Υπηρεσιών, έχει όμως το μειονέκτημα ότι διασπά την Αρχή του συντονισμού, η οποία επηρεάζει εξίσου την αποδοτικότητα των Υπηρεσιών. Τελικό αποτέλεσμα της τέτοιας μορφής οργάνωσης είναι η δημιουργία ενός περίπλοκου οργανισμού, που αποτελείται από ένα σύνολο επικαλυπτομένων Υπηρεσιών, είτε χωρικά είτε λειτουργικά.<sup>24</sup>

Η ανάγκη για τον καθορισμό μιας ιδανικής ενδοχώρας, ενιαίας και ικανής να καλύψει την ανάγκη λειτουργίας όχι μιας ορισμένης αλλά περισσότερων Υπηρεσιών, καθώς και η ανάγκη του συντονισμού των Υπηρεσιών αυτών έχουν αποτελέσει την κατευθυντήρια γραμμή στις προσπάθειες για την αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πολλές χώρες. Πάντως για τον καθορισμό του μεγέθους και των ορίων των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη οι παράγοντες που συμβάλλουν στην ελαχιστοποίηση του κόστους των Υπηρεσιών. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να αντιμετωπίζεται σε ενιαία γεωγραφική βάση ο προσδιορισμός των ορίων δράσεως των διαφόρων Υπηρεσιών.

Ένας άλλος παράγοντας, που ασκεί σοβαρή επίδραση στον καθορισμό της πολιτικής, που αφορά στη διαδικασία οργάνωσης ή αναδιοργάνωσης του συστήματος συνένωσης, καθώς και στη διαδικασία καθορισμού του μεγέθους και των ορίων των διαφόρων μονάδων, είναι:

#### ***4. Η οικονομική δυνατότητα***

Είναι σήμερα παγκοσμίως παραδεκτό ότι, προκειμένου οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης να καταστούν, από οικονομικής πλευράς, ικανές να φέρουν σε πέρας και κατά τρόπο ικανοποιητικό τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί σ' αυτές, πρέπει

<sup>23</sup> Π. Μ. Γιαννόπουλος: Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα-Γιάννινα 2001, σελ. 13.

<sup>24</sup> Ζαχαρίας Δοξαστάκης: Η αναγκαιότητα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 22 επ.

να έχουν ένα κατά το μάλλον ή ήττον ικανοποιητικό μέγεθος τόσο από την άποψη της έκτασης όσο και από την άποψη του πληθυσμού. Η αδυναμία των μικρών Κοινοτήτων όσον αφορά την οικονομική τους ισχύ καθίσταται περισσότερο εμφανής στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες, για την αποδοτική λειτουργία τους, είναι υποχρεωμένες να βασισθούν αποκλειστικά στις πηγές εισοδήματός τους, ήτοι σε φόρους, τέλη, δικαιώματα και τα παρόμοια.<sup>25</sup> Συνήθως η οικονομική τους αδυναμία είναι τέτοια, ώστε, ακόμη και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι Οργανισμοί αυτοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παίρνουν μια σοβαρή επιχορήγηση εκ μέρους της εκάστοτε Κυβέρνησης, να μην είναι σε θέση να αποκτήσουν την απαιτούμενη οικονομική βάση για τη διεξαγωγή αρμοδιοτήτων εκείνου του επιπέδου, το οποίο απαιτεί ο σημερινός ρυθμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.<sup>26</sup>

Η προσαρμογή, ως εκ τούτου, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες επιβάλλει τη δημιουργία μονάδων με ικανοποιητικές πηγές εισοδήματος, ώστε να μπορούν να φέρουν επιτυχώς σε πέρας τις από τον προορισμό τους επιβαλλόμενες αρμοδιότητες και να παράσχουν στο κοινό τους τις υπηρεσίες εκείνες, τις οποίες επιβάλλει η σύγχρονη οικονομική, κοινωνική και τεχνολογική πρόοδος.<sup>27</sup>

Κατά τούτα, έχουμε τη γνώμη ότι, από καθαρή οικονομική άποψη, από την οποία εξετάζεται το θέμα, επιβάλλεται η δημιουργία αρκετά μεγάλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από την πλευρά αυτή η συγχώνευση πολλών μικρών Κοινοτήτων αποτελούσε και αποτέλεσε ένα χρήσιμο μέσο για τη δημιουργία μιας ευρύτερης βάσης για τη χρηματοδότηση των απαραίτητων Υπηρεσιών από το Κράτος.<sup>28</sup>

Η οικονομική αδυναμία των μικρών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να έχει μια ολόκληρη σειρά από δυσμενείς επιπτώσεις. Έτσι, το χαμηλό επίπεδο αποδόσεως των Οργανισμών αυτών μπορεί να επιτρέψει την εκάστοτε Κυβέρνηση στο να επιβάλλει ένα αυστηρό έλεγχο πάνω σ' αυτούς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή και να μεταφέρει ακόμα ορισμένες αρμοδιότητές τους σε ανώτερα διοικητικά κλιμάκια. Το μικρό μέγεθος, για παράδειγμα, της πλειονότητας των Γαλλικών Κοινοτήτων<sup>29</sup> είχε σαν αποτέλεσμα την έντονη παρέμβαση της

<sup>25</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β'. Αθήνα 2000, σελ. 57.

<sup>26</sup> Αν. Τάχος: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, σελ. 619.

<sup>27</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα 1999, σελ. 292.

<sup>28</sup> Χρ. Κλειώσης: Νέα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και διοικητικής αποκέντρωσης, 1984, σελ. 23.

<sup>29</sup> A.F.Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974, σελ. 681.



κυβερνήσεως πάνω στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Από την πλευρά αυτή το Υπουργείο Οικισμού και Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Αγγλίας σε έκθεσή του προς την επιτροπή, που ήταν αρμόδια για την αναδιοργάνωση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόνισε ότι η δημιουργία ενός περιορισμένου αριθμού μεγάλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πέραν των άλλων πλεονεκτημάτων, θα είχε ως άμεσο αποτέλεσμα την εξασφάλιση μεγαλύτερης ανεξαρτησίας απέναντι στην Κυβέρνηση κατά την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.<sup>30</sup>

Η οικονομική αδυναμία των μικρών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι δυνατόν, ακόμη, να αποτελέσει αιτία απογοήτευσης για τα μέλη των συμβουλίων, τα οποία, συναισθανόμενα την αδυναμία ικανοποιητικής διεξαγωγής του έργου τους, αδρανούν, εκτιθέμενα έτσι στις αδικαιολόγητες επικρίσεις των κατοίκων. Το γεγονός αυτό έχει ως περαιτέρω συνέπεια την έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους των ικανών πολιτών για την υποβολή υποψηφιότητας .

### **5. Η ύπαρξη καταλλήλου προσωπικού**

Η δυνατότητα ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης να επανδρωθεί με ικανό προσωπικό αποτελεί επίσης έναν πολύ σπουδαίο παράγοντα προσδιοριστικό του μεγέθους του.<sup>31</sup> Η ικανότητα του προσωπικού αναφέρεται σε δύο τύπους προσώπων :

α) Στο προσωπικό το υπεύθυνο για τη διεξαγωγή της Υπηρεσίας του Οργανισμού.

β) Στα μέλη των Δημοτικών ή Κοινοτικών Συμβουλίων.

Η ποιοτική στάθμη του προσωπικού εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από τον αριθμό των υποψηφίων, από του οποίους η Τοπική Αυτοδιοίκηση επιλέγει τα στελέχη της. Τούτο ποικίλλει ανάλογα με τον τρόπο επιλογής των υπαλλήλων, εκ του εάν δηλαδή αυτοί επιλέγονται τοπικά ή ακολουθείται η μορφή του ανοικτού διαγωνισμού για υποψήφιους προερχόμενους από μια ευρύτερη Περιφέρεια. Στην πρώτη περίπτωση, οι μικρές Κοινότητες είναι σχεδόν απίθανο να έχουν επαρκείς δυνατότητες αντήλησως ικανών υποψηφίων από τις δικές τους Περιφέρειες. Αλλά ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η επιλογή γίνεται από μία ευρύτερη βάση, οι μικρές Κοινότητες δεν μπορούν να αποκτήσουν ικανό προσωπικό, διότι συνήθως δεν είναι σε θέση να δώσουν ικανοποιητικές αποδοχές. Πέραν αυτών, και η φύση της προσφερόμενης από τις μικρές Κοινότητες εργασίας δεν είναι ιδιαίτερα ελκυστική για τους ικανούς υποψηφίους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι δεν έχουν

<sup>30</sup> A.F.Leemans: Όπου παραπάνω, σελ. 681.

<sup>31</sup> Ν.Κ. Χλέπας: Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας, σελ. 269.

δυνατότητες για την ανάπτυξη δημιουργικών πρωτοβουλιών. Συνεπώς, και από την άποψη αυτή επιβάλλεται οι Κοινότητες να έχουν ένα λογικά ικανοποιητικό μέγεθος. Σε ορισμένες υπό ανάπτυξη χώρες έχει υιοθετηθεί το σύστημα της οργάνωσης μιας κεντρικής Υπηρεσίας προσωπικού για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με σκοπό την εξασφάλιση προσωπικού υψηλότερης ποιότητας.<sup>32</sup>

Ο παράγοντας του μεγέθους των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει επίσης εφαρμογή και στο σημείο που αφορά στην επιλογή των μελών των Συμβουλίων. Ήταν και είναι αληθές ότι οι μικρές Κοινότητες παρουσιάζουν έλλειψη ικανών μελών των Κοινοτικών Συμβουλίων. Τούτο οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι τα προβλήματα των Κοινοτήτων αυτών είναι σχετικά απλά και, ως εκ τούτου, δεν απαιτούν πολλές γνώσεις και διανοητικές ικανότητες, που απαιτούν τα προβλήματα των μεγάλων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με την αύξηση όμως της περιπλοκότητας των έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση των επαφών και των δεσμών με τον έξω κόσμο, καθίσταται απαραίτητη η επιλογή συμβούλων με μια ευρύτερη γνώση των προβλημάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μια μεγαλύτερη αντίληψη σε σχέση με εκείνη που απαιτείται κατά το παρελθόν.

Η παραχώρηση, επομένως, ευρύτερων αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση συνδέεται, κατά κάποιο τρόπο, με την ύπαρξη συμβούλων, η δε ύπαρξη ικανών συμβούλων προϋποθέτει τη δημιουργία μεγαλύτερων Κοινοτήτων.

Πέρα από την απαιτούμενη ικανότητα των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποκτήσουν το απαιτούμενο κατάλληλο προσωπικό, το θέμα παρουσιάζει και γενικότερο εθνικό ενδιαφέρον, όσον αφορά την κατάλληλη χρησιμοποίηση του, σε περιορισμένη κλίμακα, προσφερόμενου ανθρωπίνου δυναμικού.

Η απουσία καλώς εκπαιδευμένου προσωπικού θεωρείται ως ένα σοβαρό κίνητρο για τον περιορισμό του αριθμού των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>33</sup>

Από όσα μέχρι τώρα έχουν εκτεθεί συνάγεται ότι η μέχρι πριν από λίγο επικρατούσα μορφή οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το διάσπαστο των υπεράριθμων μικρών Κοινοτήτων και την κατακερματισμένη διάρθρωση των μητροπολιτικών περιοχών, πέρα από το γεγονός ότι κρίνεται ακατάλληλη για την διεξαγωγή των σοβαρών και πολύπλοκων αρμοδιοτήτων, με τις οποίες η Αυτοδιοίκηση έχει επιφορτισθεί σήμερα, κρίνεται και οικονομικά ασύμφορη. Ύστερα από αυτό, ήταν έντονο και οξύ το πρόβλημα της δημιουργίας μεγαλύτερων

---

<sup>33</sup> Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση: Περιοδική έκδοση, Νοέμβριος – Δεκέμβριος 1999, σελ. 48 επ.

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>34</sup> Τούτο όμως, όπως είναι φυσικό, οδηγεί αναπόφευκτα στην εξαφάνιση πολλών μικρών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που υπήρχαν μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε ορισμένες πλευρές της συγχώνευσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συγχώνευση, η αναδιάταξη της γεωγραφικής Περιφέρειας των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί βέβαια νέο πρόβλημα. Το πρόβλημα αυτό απασχόλησε τους αρμόδιους για τα θέματα αυτά και σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης από τις αρχές του παρελθόντος αιώνα. Ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες εισήχθησαν νέα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως στη Γαλλία και Ολλανδία κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, υπήρχαν πολλοί, οι οποίοι υποστήριζαν την άποψη της δημιουργίας αρκετά μεγάλων Κοινοτήτων και, κατά συνέπεια, τη συγχώνευση αυτών που ήδη υπήρχαν.<sup>35</sup> Σε πείσμα προς το δόγμα της Τοπικής Αυτονομίας, που επικράτησε στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, η Αρχή της συγχώνευσης κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα κατέστη ισχυρότερη και έτυχε μιας υποστήριξης, που συνεχώς αυξανόταν.

Βασικοί λόγοι για μια τέτοια κίνηση ήταν και είναι:

1. Η παρατηρηθείσα διεύρυνση του κύκλου της ανθρώπινης δραστηριότητας, που οφειλόταν στην ανάπτυξη των μέσων επικοινωνίας, και στη σημειωθείσα κοινωνική πρόοδο καθώς και στη ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και

2. Η ανάληψη από την Τοπική Αυτοδιοίκηση ευρύτερων και πολυπλοκότερων αρμοδιοτήτων, είτε με πρωτοβουλία των ίδιων των Οργανισμών είτε εξαιτίας της μεταβίβασης σ' αυτούς, από την κεντρική διοίκηση, των αρμοδιοτήτων αυτών. Η ανάληψη και η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών κατέστησε πολλές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανεπαρκείς για τη διεξαγωγή έργων μεγάλης εμβέλειας. Όσο το έργο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν περιορισμένο στη διατήρηση του νόμου και της τάξης ή στο ρόλο του «νυκτοφύλακος κυνός»,<sup>36</sup> οι μικρές Κοινότητες ήταν γενικά ικανές να φέρουν σε πέρας επιτυχώς το έργο αυτό. Η βαθμιαία όμως επέκταση των δημοτικών αρμοδιοτήτων και η διείσδυση αυτών σε όλες σχεδόν τις εκφάνσεις της ζωής της τοπικής κοινωνίας, ανεξάρτητα αν αυτές αναφέρονταν στον κοινωνικό, οικονομικό ή πολιτιστικό τομέα, απέδειξε τις υφιστάμενες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πολύ ανεπαρκείς τόσο για τη διεξαγωγή των νέων αρμοδιοτήτων, όσο και για την κατεύθυνση της όλης ανάπτυξης της περιοχής τους. Πάντως, μπορεί να

<sup>34</sup> Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση: Όπου παραπάνω, σελ. 52.

<sup>35</sup> Ε. Βελώνιας: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Γαλλία. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τευχ. 3, Αθήνα 1988, σελ. 50 επ.

<sup>36</sup> A.F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν, σε (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974, σελ. 684.

θεωρηθεί ως εκπληκτικό το γεγονός ότι, παρά τις δραστικές μεταβολές, οι οποίες από μακρού χρόνου άσκησαν μια αναμφισβήτητη επίδραση στη μορφή και την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο μεγαλύτερο αριθμό των ήδη ανεπτυγμένων χωρών τόσο οι αστικές όσο και οι αγροτικές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είχαν κατορθώσει να προσαρμοστούν έγκαιρα στις νέες συνθήκες και ανάγκες.<sup>37</sup>

Η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη συντέλεσαν στη δημιουργία μιας ανεπιθύμητης - αν και διεθνούς χαρακτήρα - κατάστασης γύρω από το θέμα της έκτασης της δικαιοδοσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στις αστικές περιοχές όσο και σε κείνες που βρίσκονταν υπό αστικοποίηση. Οι μεγάλες πόλεις συνάντησαν σοβαρές δυσχέρειες από την έλλειψη δυνατοτήτων για περαιτέρω επέκταση και, ως εκ τούτου, η λύση του προβλήματός τους, είτε με συγχώνευση είτε όχι, έχει καταστεί ένα εξαιρετικά επείγον θέμα.

Στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα πολλές μεγάλες πόλεις αναζήτησαν τη λύση του προβλήματός τους στην προσάρτηση των γειτονικών μικρών Κοινοτήτων. Το πρόβλημά τους όμως μακροπρόθεσμα δε λύθηκε, διότι οι προσαρτήσεις αυτές, ύστερα από λίγα χρόνια, αποδείχτηκαν ανεπαρκείς για την κάλυψη των αναγκών που στο μεταξύ δημιουργήθηκαν. Πρέπει πάντως να τονιστεί εδώ ότι στις χώρες που βρίσκονται υπό ανάπτυξη, η παρατηρηθείσα ραγδαία ανάπτυξη της αστυφιλίας τα τελευταία χρόνια οδήγησε σε ευρείας έκτασης προσαρτήσεις.<sup>38</sup>

Μολονότι, πάντως, παρατηρείται γενικότερα μια σοβαρή καθυστέρηση στο θέμα της προσαρμογής της διοικητικής οργάνωσης, όσον αφορά την έκταση και την ικανότητα για την αντιμετώπιση των νέων συνθηκών και αναγκών, εν τούτοις μπορεί να λεχθεί, ότι ένα πνεύμα ανανέωσης και μεταρρύθμισης επικρατεί σήμερα σε όλες τις προηγμένες χώρες. Η συνεχώς αυξανόμενη αναγνώριση της σοβαρής θέσης, την οποία κατέχει σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση, και η οξύτητα της παρουσιαζόμενης κατάστασης έχουν εξαναγκάσει τους υπευθύνους για τη δημιουργία μιας αποδοτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποδεχθούν τις μεταβολές που επιβάλλουν οι νέες συνθήκες ζωής.

Αλλά και οι κοινωνικές επιστήμες, όπως η κοινωνική γεωγραφία, η κοινωνιολογία, η επιστήμη της διοίκησης, η επιστήμη του προγραμματισμού, έχουν προσδώσει νέο περιεχόμενο στις έννοιες της διάρθρωσης και της χωρικής ανακατάταξης των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξ άλλου, οι επιστήμονες

<sup>37</sup> Γιώργος Παπαδημητρίου: Εφτά Θέσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση.

<sup>38</sup> Αντώνης Μακροδημήτρης: Ακυβέρνητη Πόλη: Προβλήματα διοίκησης και οργάνωσης στην πρωτεύουσα. Συνέδριο Ελλήνων Πολεοδόμων, σελ. 99 επ.

δείχνουν σήμερα μια ιδιαίτερη προσοχή στη σύνθεση και στον συνεχώς μεταβαλλόμενο χαρακτήρα των τοπικών Κοινοτήτων, στις εσωτερικές και εξωτερικές συσχετίσεις, καθώς και στην ιδανική έκταση των Υπηρεσιών οικονομικού προγραμματισμού και χωροταξίας.<sup>39</sup>

Σύμφωνα, λοιπόν, με τις σύγχρονες επιστημονικές αντιλήψεις, οι αγροτικές Κοινοότητες δεν πρέπει να συγχωνεύονται αυθαίρετα με τις κεντρικές πόλεις ή με τα υπόλοιπα αστικά κέντρα.

Τέτοια μέτρα πρέπει να είναι θεμελιωμένα πάνω σε ειδικές μελέτες και να λαμβάνουν υπόψη τους κάποια επιστημονικά κριτήρια.

Η έννοια της συγχώνευσης μπορεί να διακριθεί σε τρεις ειδικότερους τύπους :

α. Στην προσάρτηση

β. Στην σύμπτυξη ή συνένωση Κοινοτήτων

γ. Στην αναδιάρθρωση της ενδοχώρας μεταξύ των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>40</sup>

Μολονότι οι τύποι αυτοί δεν αποτελούν παρά απλές παραλλαγές μιας και της αυτής έννοιας, εν τούτοις υφίστανται μεταξύ αυτών ορισμένες διαφορές, οι οποίες, καίτοι θα μπορούσαν να θεωρηθούν μικρές, έχουν εν τούτοις μια βαθύτερη σημασία.

#### **α. Προσάρτηση**

Στην έννοια της προσάρτησης περιλαμβάνεται κυρίως η επέκταση των μεγάλων Κοινοτήτων ή των πόλεων σε ολόκληρη την γεωγραφική περιφέρεια των παρακείμενων μικρών Κοινοτήτων, πράγμα το οποίο συνεπάγεται και την αυτόματη κατάργησή τους. Η προσάρτηση εφαρμόζεται κυρίως στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η Κεντρική Κοινότητα είναι κυρίως αστικού χαρακτήρα, προϋποθέτει δε την άσκηση σοβαρής επιρροής της στα περίχωρα.

Ιστορικά η διαδικασία της συγχώνευσης στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης άρχισε με την προσάρτηση. Η κατά τα τέλη του 19<sup>ου</sup> ή τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα σημειωθείσα ραγδαία ανάπτυξη των αστικών κέντρων, καθώς και οι δημογραφικές και οικονομικές ανάγκες, που παρουσιάστηκαν κατά τρόπο πιεστικό και συνοδεύονταν με τα εν τω μεταξύ παρεμβαλλόμενα οργανωμένα οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα, οδήγησαν τις τοπικές διοικήσεις στο να ασκήσουν ισχυρή πίεση πάνω στις κυβερνήσεις, για να εγκρίνουν την επέκταση της επιρροής τους.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Πρακτικά Συνεδρίου ΚΕΔΚΕ – ΕΝΑΕ: 23-9-2000, σελ. 27.

<sup>40</sup> Α. F. Leemans: Σύγχρονοι τύποι εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν. (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974.

<sup>41</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αθήνα, β έκδ. 2000, σελ. 19.

Οι λύσεις αυτές ήταν επηρεασμένες από την ιδέα της προστασίας των συμφερόντων της κεντρικής πόλης και επιστεύετο ότι, αν στις μεγάλες πόλεις δημιουργούνταν ευνοϊκές προϋποθέσεις για την επέκταση και ανάπτυξή τους, τούτο θα συντελούσε στην πρόοδο της οικονομίας και, κατά συνέπεια, και στην προώθηση της ευημερίας των κατοίκων της περιοχής και της χώρας γενικότερα.

### **β. Σύμπτυξη ή συνένωση**

Στην έννοια της σύμπτυξης περιλαμβάνεται η δημιουργία μιας νέας μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που καλύπτει δύο ή περισσότερες Κοινοότητες που υπάρχουν ήδη. Αυτό ισχύει πρωτίστως για τις Περιφέρειες αγροτικού χαρακτήρα, όπου οι μικρές Κοινοότητες συνενώνονται σε μια ενιαία μονάδα.<sup>42</sup>

Η σύμπτυξη των αγροτικών Κοινοτήτων στο παρελθόν δεν αποτελούσε σύννηθες φαινόμενο. Τούτο οφειλόταν σε διάφορους λόγους, από τους οποίους οι σπουδαιότεροι ήταν οι εξής:

α. Η έλλειψη προϋποθέσεων για οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, που συνοδεύταν από το πολύ χαμηλό ποσοστό αύξησης του πληθυσμού ή, ακόμη, και από μείωση αυτού, συνεπεία μετανάστευσης στα αστικά κέντρα, καθιστούσε τη φυσική επέκταση της γεωγραφικής Περιφέρειας των αγροτικών Κοινοτήτων μη αναγκαία, και

β. Τα έργα των αγροτικών Κοινοτήτων δεν έλαβαν την ανάπτυξη εκείνη, την οποία σημείωσαν στα μεγαλύτερα αστικά κέντρα. Ως εκ τούτου, δεν υπήρχε ανάγκη για τη δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων μονάδων, οι οποίες ως μόνο αποτέλεσμα θα είχαν την κατάργηση της Τοπικής Αυτονομίας και την άρση των κοινωνικών δεσμών που υφίστανται στις αγροτικές Κοινοότητες.

Κατά τη διάρκεια πάντως των τελευταίων δεκαετιών οι διάφορες χώρες συνειδητοποίησαν σε μεγάλο βαθμό τα προβλήματα που δημιουργούνταν απ' τον κατακερματισμό των αγροτικών περιοχών και την κατανομή αυτών μεταξύ ενός πλήθους μικρών αγροτικών Κοινοτήτων. Ένεκα τούτου σε πολλές χώρες της Δυτικής Ευρώπης έλαβαν χώρα, και μάλιστα κατά τα τελευταία έτη, ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεις, που βασίζονταν κυρίως στη σύμπτυξη Κοινοτήτων.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Πρακτικά Έκτακτου Συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, Ηράκλειο Κρήτης, Μάρτιος 1997, σελ. 31επ.

<sup>43</sup> Ε. Βελώνιας: Η ανάγκη δημιουργίας ευρύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' Βαθμού. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα 1994, σελ. 25.

### **γ. Αναδιάρθρωση ή ανακατανομή της ενδοχώρας**

Η αναδιάρθρωση της ενδοχώρας αποτελεί μια παραλλαγή της μορφής συγχώνευσης που αναλύσαμε παραπάνω. Με αυτό τον τύπο της συγχώνευσης επιδιώκεται η δημιουργία νέων και μεγαλύτερων μονάδων με νέα όρια και αυξημένες αρμοδιότητες.

Τα όρια των παλαιών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που περιλήφθηκαν μέσα στα μεγαλύτερα όρια, είχαν δευτερεύουσα σημασία. Η λύση αυτή στηρίζεται στην άποψη ότι τα όρια των επί μέρους Κοινοτήτων είναι δυνατό να έχουν ιστορική σημασία, όμως δεν μπορούν να ασκούν καμιά επίδραση στα όρια των νέων μεγάλων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Περιφέρειες των κατ' αυτόν τον τρόπο διευρυνόμενων Κοινοτήτων πρέπει να καθορίζονται με βάση ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια, όπως το κριτήριο της ενδοχώρας, της οικονομικής και κοινωνικής διάρθρωσης της Περιφέρειας, των υφισταμένων συσχετίσεων μέσα στην Περιφέρεια των οικονομικών δυνατοτήτων και της επάρκειας σε προσωπικό.

Το Πρόγραμμα αυτό, με βάση την αναδιάρθρωση ή ανακατανομή της ενδοχώρας, εφαρμόστηκε κατά το έτος 1962 στη Σουηδία, το έτος 1952-1958 στη Γιουγκοσλαβία και συμμερίζεται τις ίδιες αντιλήψεις και η Ένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Μεγάλης Βρετανίας.

### **6. Ειδικότεροι λόγοι που συνηγορούν για την συγχώνευση των μικρών Κοινοτήτων**

Στις περισσότερες χώρες η δυσφορία πηγάζει κυρίως από τον τρόπο που λειτουργούν οι κατώτερες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ένεκα τούτου τα διάφορα σχέδια συγχώνευσης αναφέρονται κυρίως στο επίπεδο της Κοινότητας. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι το μέγεθος των ανώτερων διοικητικών μονάδων είναι ικανοποιητικό. Η μεταβολή των ορίων και του μεγέθους των ανώτερων μονάδων είναι στον ίδιο βαθμό απαραίτητη και θα μπορούσε να πει κανείς, ότι η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθίσταται περισσότερο επιτακτική. Βέβαια, ο βαθμός του επειγόντος για την εφαρμογή των σχεδίων συγχώνευσης διαφέρει από χώρα σε χώρα και εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, από τους οποίους ο πιο προφανής είναι το μέσο μέγεθος των κατώτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι ειδικότεροι λόγοι, που συνηγορούν υπέρ της εφαρμογής προγραμμάτων συγχώνευσης των μικρών και, κυρίως, των αγροτικών Κοινοτήτων, θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής:

α. Η ενδοχώρα των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι συνήθως ανεπαρκής, για να λειτουργήσουν οι διάφορες υπηρεσίες κατά τρόπο ικανοποιητικό. Πολλές φορές μάλιστα η ενδοχώρα αυτή είναι τόσο μικρή, ώστε να μην εξασφαλίζεται, έστω και στον ελάχιστο βαθμό, η απαιτούμενη βάση για τη λειτουργία και των πιο στοιχειωδών Υπηρεσιών.

Μια Κοινότητα, π.χ. μπορεί να είναι τόσο μικρή, ώστε να μην μπορεί να εξασφαλίσει τον απαιτούμενο αριθμό μαθητών για τη λειτουργία ενός σχολείου Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, με αποτέλεσμα να παρέχεται ένα πολύ χαμηλό επίπεδο ή μια πολύ δαπανηρή εκπαίδευση. Το ίδιο ισχύει και για πολλές άλλες βασικές υπηρεσίες.

β. Οι οικονομικές δυνατότητες των μικρών Κοινοτήτων είναι, συνήθως, πολύ περιορισμένες και μάλιστα στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες τα έσοδα των Κοινοτήτων αυτών προέρχονται από τοπικούς πόρους.

Εάν τα έσοδα προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, τότε και μεν το Κράτος μπορεί να κατανέμει τις επιχορηγήσεις αυτές ανάλογα με τις υφιστάμενες οικονομικές ανάγκες, όμως οι επιχορηγήσεις αυτές, λόγω του μεγάλου κατατεμαχισμού τους, στην πράξη αποδεικνύονται και πάλι ανεπαρκείς.<sup>44</sup>

γ. Οι μικρές Κοινότητες δεν μπορούν να απασχολήσουν επαρκές κατάλληλο και εκπαιδευμένο προσωπικό. Οι αυξημένες όμως αρμοδιότητες, που δόθηκαν στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχουν καταστήσει την έλλειψη ικανού προσωπικού σοβαρό εμπόδιο για την ανάπτυξή της. Τούτο ισχύει ειδικότερα σε όσες χώρες υφίσταται το σύστημα των αιρετών αρχόντων, διότι η διεξαγωγή πολλών έργων σήμερα απαιτεί ειδική εκπαίδευση πάνω σε θέματα της διοίκησης.

Εάν συνεπώς λάβουμε υπόψη το γεγονός, ότι η περιπλοκότητα των έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί τη μεταβίβαση της ευθύνης για την εκτέλεση αυτών από τα αιρετά στα μόνιμα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθίσταται προφανές ότι μόνο η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων μπορεί να εξασφαλίσει την απασχόληση ικανού, σε αριθμό και προσόντα, προσωπικού.

δ. Πέρα από την ανάγκη ύπαρξης επαρκούς και κατάλληλου προσωπικού, η διαρκώς αυξανόμενη περιπλοκότητα των υποθέσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιστά πιο έντονη τη ζήτηση ικανών συμβούλων.

Οι συνεχώς αυξανόμενες συσχετίσεις μεταξύ των διαφόρων μονάδων σε μια συγκεκριμένη περιοχή προϋποθέτουν ικανότητα εκ μέρους των συμβούλων να αντιλαμβάνονται τα εκάστοτε δημιουργούμενα προβλήματα και να υιοθετούν τα

---

<sup>44</sup> Κων/νος. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β, Δ, έκδοση 2000, σελ. 69.



κατάλληλα εκείνα μέτρα πολιτικής, η επίδραση των οποίων, πολλές φορές, εξέρχεται των ορίων των επί μέρους Κοινοτήτων και, επειδή ο αριθμός των κατοίκων μιας μικρής Κοινότητας είναι περιορισμένος από την άποψη ικανών και μορφωμένων ατόμων, είναι πολύ δύσκολο να ευρεθούν και να αναδειχθούν μέλη κοινοτικών συμβουλίων, που να είναι κατάλληλα να αντιμετωπίσουν και να επιλύσουν τα δημιουργούμενα προβλήματα.<sup>45</sup>

Οι αδυναμίες όμως αυτές μπορούν να υπερπηδηθούν με την αύξηση των μεγεθών των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τούτο είναι ιδιαίτερα απαραίτητο, αν ληφθεί υπόψη, ότι οι αρχές και η Τοπική Αυτοδιοίκηση επιθυμούν τη διατήρηση ενός βαθμού ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους έναντι των ανωτέρων διοικητικών κλιμακίων, καθώς και τη διατήρηση ενός ικανοποιητικού επιπέδου αρμοδιοτήτων. Κατά ταύτα, δεν απομένουν για την Τοπική Αυτοδιοίκηση παρά μόνο δύο εναλλακτικές λύσεις:

Είτε δηλαδή να συνενωθούν οι μονάδες της, για να αποκτήσουν ισχύ και περιεχόμενο μέσα από την ένωσή τους, είτε να καταδικαστούν σε μια διαρκή κατάσταση φυτοζωίας και υπανάπτυξης. Και επειδή η δεύτερη λύση είναι και από γενικότερη εθνική πλευρά ασύμφορη, δεν απομένει ως μοναδική λύση τίποτε άλλο από τη λύση της συγχώνευσης.<sup>46</sup>

Όσον αφορά στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν τμήματα των μητροπολιτικών περιοχών ή των ταχέως αναπτυσσόμενων γεωγραφικών περιφερειών, οι κυριότεροι λόγοι που συνηγορούν για την συγχώνευση είναι οι κατωτέρω:

α. Η ταχεία ανάπτυξη του πληθυσμού, σε συνδυασμό προς τη συνεχή αυξανόμενη επέκταση των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, υποχρεώνουν τις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εκμεταλλευτούν τις υφιστάμενες δυνατότητες μέσα στα όρια της περιφέρειάς τους.<sup>47</sup> Πέρα όμως από ένα ορισμένο σημείο, περαιτέρω συνέχιση της ανάπτυξης καθίσταται αδύνατη για το λόγο, ότι οι μονάδες αυτές δεν έχουν δικαίωμα παρέμβασης στα αναπτυξιακά θέματα των γειτονικών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι τελευταίες συνήθως αντιδρούν στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν ως αφετηρία την κεντρική πόλη ή

<sup>45</sup> Το πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται και σήμερα για τους μικρούς Δήμους, και δεν είναι μόνο ποιοτικό, αλλά και ποσοτικό, διότι, μετά τη θεσμοθέτηση του μέτρου κατά το οποίο το 30% των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων πρέπει να είναι γυναίκες, στις τελευταίες δημοτικές εκλογές στους μικρούς Δήμους παρατηρήθηκε έλλειψη υποψηφίων, με αποτέλεσμα οι υποψήφιοι Δήμαρχοι να μην μπορούν να συμπληρώσουν το ψηφοδέλτιό τους αναλογικά ή να το συμπληρώνουν με υπέργερτα άτομα, ακατάλληλα για κάθε υπηρεσία.

<sup>46</sup> Π. Παπαγιάννης: Συνηγορία υπέρ του Καποδίστρια. Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση. Μάιος - Ιούνιος 1997, σελ. 3 επ.

<sup>47</sup> Λουκάς Θ. Αποστολίδης: Η Περιφέρεια σε τροχιά ανάπτυξης. Αθήνα 2000, σελ. 17 επ.

αποφεύγουν να συντονίσουν τις δραστηριότητές τους με τις δραστηριότητες της κεντρικής πόλης. Η κατάσταση αυτή οδηγεί είτε στη στασιμότητα, είτε σε μια προγραμματίστη και ασυντόνιστη ανάπτυξη με όλες τις δυσμενείς συνέπειες για ολόκληρη την περιοχή.

β. Οι επί μέρους μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις μητροπολιτικές περιοχές ή στα μεγάλα αστικά κέντρα με ευρέως κατοικημένες αγροτικές περιοχές δεν έχουν πλέον την απαιτούμενη ενδοχώρα για την ανάπτυξη των διαφόρων Υπηρεσιών. Τούτο σημαίνει, ότι τα ενδιαφέροντα των μονάδων αυτών τελούν σε στενή συνάρτηση μεταξύ τους και ότι πολλές υπηρεσίες, όπως, π.χ. μεταφορών, αποχετεύσεων, αποκομιδής απορριμμάτων κ.λ., θα πρέπει να αντιμετωπίζονται για τη μείζονα γεωγραφική Περιφέρεια στο σύνολό τους.

γ. Οι περιοχές αυτές έχουν συνειδητοποιήσει το γεγονός, ότι καθίσταται αναγκαία η ορθολογική χρήση τού σε μεγάλη στενότητα προσφερόμενου παράγοντα "εδάφος". Ως εκ τούτου, ο σχεδιασμός της ορθολογικής χρήσης του εδάφους και ο φυσικός προγραμματισμός στο σύνολό του αποκτούν ιδιαίτερη σπουδαιότητα. Η ορθολογική όμως χρήση του εδάφους τότε μόνο καθίσταται δυνατή, όταν τα διάφορα καταρτιζόμενα σχέδια καλύπτουν τη μείζονα Περιφέρεια στο σύνολό της.<sup>48</sup>

### **7. Μειονεκτήματα των συγχωνεύσεων και αντιδράσεις**

Τα διάφορα σχέδια οργάνωσης συναντούν συνήθως ισχυρές αντιδράσεις, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις πετυχαίνουν να αναστείλουν κάθε προσπάθεια σχετική με την αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό πολλές χώρες, μεταξύ των οποίων και η χώρα μας, σε πείσμα της αναγνώρισης των πολλαπλών δυσμενών επιπτώσεων, που δημιουργούνται από την ύπαρξη ενός πλήθους μικρών Κοινοτήτων, έχουν προχωρήσει στο σημείο αυτό πολύ λίγο. Η αντίδραση αυτή δημιουργείται περισσότερο στις χώρες εκείνες, στις οποίες η συγχώνευση επιδιώκεται μόνο με τη συνεργασία και τη συναίνεση των ίδιων των ενδιαφερομένων Κοινοτήτων. Τα αίτια της αντίδρασης αυτής οφείλονται σε διάφορα κίνητρα, όπως τοπικές παραδόσεις, ιδεολογικά, ατομικά συμφέροντα κ. λ..<sup>49</sup>

Παρακάτω αναλύουμε περιληπτικά τους διάφορους λόγους, που προκαλούν τις αντιδράσεις εναντίον των συγχωνεύσεων:

<sup>48</sup> Λουκάς Θ. Αποστολίδης: Όπου παραπάνω, σελ. 147 επ.

<sup>49</sup> Ακαδημία Αθηνών: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις, Προτάσεις, Αθήνα 2000, σελ. 287 επ.

### **α. Αντίδραση σε κάθε αλλαγή**

Η αντίδραση εκ μέρους των μελών ενός οργανισμού προς κάθε προτεινόμενη αλλαγή είναι, κατά κανόνα, ένα γενικό φαινόμενο.<sup>50</sup> Έχει αποδειχθεί ότι η περίπτωση αυτή είναι δύσκολο να υπερπηδηθεί και πολλές φορές οδηγεί σε αποτυχία των προσπαθειών για συγχώνευση, γι' αυτό και απαιτεί λεπτό χειρισμό. Η αντίδραση αυτή οφείλεται, κατά ένα μέρος, στη φυσική τάση πολλών ατόμων, που βλέπουν την επί σειρά ετών διαμορφωθείσα κατάσταση ως το φυσικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να δρουν. Στις περιπτώσεις αυτές, επιβάλλεται να ενημερωθούν πλήρως τα μέλη του οργανισμού για τα μειονεκτήματα ή ακόμα και για την προκαλούμενη ζημιά, τόσο στα τοπικά, όσο και στα γενικότερα εθνικά συμφέροντα από την ύπαρξη ενός πλήθους μικρών Κοινοτήτων, που είναι ανίκανες να διεκπεραιώσουν και τις πιο βασικές λειτουργίες.

Ειδικότερα μειονεκτήματα, τα οποία προκαλεί η συγχώνευση, είναι τα κάτωθι:

α. Η δυσχέρεια συγχώνευσης περιοχών, οι οποίες έχουν ιστορική καταγωγή.

β. Η συγχώνευση, σε τελευταία ανάλυση, σημαίνει την κατάργηση των Κοινοτήτων και, ως εκ τούτου, επηρεάζει την ίδια την ύπαρξη της κοινωνικοπολιτικής οργάνωσης, την οποία αυτή αντιπροσωπεύει. Η δυσχέρεια αυτή παρουσιάζεται κυρίως στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες επιχειρείται συγχώνευση Κοινοτήτων με διαφορετική κοινωνική, θρησκευτική, γλωσσική ή και φυλετική σύνθεση. Για μια χώρα όμως με ομοιογενή πληθυσμό τέτοιο θέμα δεν υφίσταται.

γ. Η συγχώνευση σημαίνει επίσης την κατάργηση της Τοπικής Αυτονομίας. Σε πολλές χώρες, ιδιαίτερα δε στις χώρες της Ευρώπης και της Αμερικής, οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούνταν ιερές, υπό την έννοια, ότι αντιπροσώπευαν το δόγμα της Τοπικής Αυτονομίας.<sup>51</sup> Η Τοπική Αυτονομία σημαίνει για κάθε τοπική Κοινότητα ότι θα πρέπει να είναι ελεύθερη και να αποφασίζει με τα αιρετά της όργανα για τις δραστηριότητες, τις οποίες, στο όνομα των κατοίκων της, αυτή επιθυμεί να αναπτύξει, καθώς και για τον τρόπο διεξαγωγής των δραστηριοτήτων αυτών. Από την άποψη αυτή, η ένωση πολλών Κοινοτήτων θα μπορούσε να επηρεάσει την αυτονομία των επί μέρους Κοινοτήτων. Η αντίληψη αυτή κατέστη, για σειρά ετών, το μεγαλύτερο εμπόδιο για τη δημιουργία μεγάλων Οργανισμών Τοπικής

<sup>50</sup> Της γενικότερης αυτής αντίδρασης έχουμε γίνει και εδώ στην πατρίδα μας μάρτυρες, αφού πολλές Κοινότητες, ακόμα και σήμερα, δεν έχουν αποδεχθεί το σχέδιο «Ι. Καποδιστριας», διότι νομίζουν, ότι δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους.

<sup>51</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 38 επ.

Αυτοδιοίκησης. Σε ορισμένες μάλιστα χώρες χρησιμοποιείται ακόμα ως το ισχυρότερο επιχείρημα εναντίον των συγχωνεύσεων.

Μολονότι όμως το επιχείρημα αυτό κρίνεται εκ πρώτης όψεως λογικό, εν τούτοις τα μειονεκτήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του είναι τόσο σοβαρά, ώστε να ανατρέπουν την βάση του. Έτσι, το μικρό μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η αδυναμία τους να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες υποχρεώνουν τις κυβερνήσεις να αφαιρούν συνεχώς αρμοδιότητες, πράγμα το οποίο ανατρέπει με άλλο τρόπο την έννοια της αυτονομίας, ενώ, απεναντίας, η συγχώνευση των Κοινοτήτων και η δημιουργία ισχυρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενθαρρύνει την Κυβέρνηση για την παραχώρηση και νέων αρμοδιοτήτων. Αποδεικνύεται έτσι, ότι, σε τελευταία ανάλυση, η συγχώνευση είναι απόλυτα σύμφωνη με μια υγιή περί αυτονομίας αντίληψη και ότι η δημιουργία ισχυρών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία ανταποκρίνεται περισσότερο στην κοινωνική και τεχνική πραγματικότητα, ισχυροποιεί περισσότερο τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής Κυβέρνησης.<sup>52</sup>

δ. Η συγχώνευση περιορίζει την επίδραση των ατόμων επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τους ακόλουθους τρόπους:

1. Οδηγεί αναγκαστικά σε μια λιγότερο ευνοϊκή αναλογία δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών. Τούτο σημαίνει, ότι σε κάθε αντιπρόσωπο θα αναλογούν περισσότεροι εκλογείς.

2. Σε ορισμένες χώρες η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημιουργεί την ανάγκη διορισμού τακτικού και εξειδικευμένου προσωπικού, περιορίζοντας έτσι την συμμετοχή των αιρετών μελών στην άσκηση της διοίκησης.

Η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης αυξάνει την απόσταση ανάμεσα στον πολίτη και την Κοινότητα, κατά συνέπεια η επίδραση του πολίτη στη διοίκηση της Κοινότητας μειούται ανάλογα.

ε. Σε ορισμένες χώρες η συγχώνευση συναντά αντίδραση από την πλευρά ορισμένων επιχειρηματιών, οι οποίοι συνήθως δεν διάκινται ευνοϊκά προς την αντίληψη της δημιουργίας μιας ισχυρής διοίκησης, διότι αυτοί έχουν τη γνώμη, ότι ένας ισχυρός οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι δυνατόν να αποδειχθεί και ένας ισχυρός ανταγωνιστής της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η αντίληψη αυτή υφίσταται ακόμα π.χ. στον Καναδά, όπου εκδηλώνεται μεγάλος δισταγμός για τη δημιουργία ισχυρών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πάντως έχει αποδειχθεί, ότι μεγάλες

<sup>52</sup> Δ. Κατσούλης: Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το σύνταγμα ΕΔΔΔ, 1989 σελ.494 επ. και του ίδιου « Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση», 1995, σελ. 53 και 63-64.

επιχειρήσεις ευνοούν τη διεύρυνση του κύκλου δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

στ. Η συγχώνευση συναντά επίσης σοβαρή αντίδραση και από την πλευρά των αιρετών αρχόντων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα κίνητρα της αντίδρασης αυτής έχουν διττό χαρακτήρα και αποβλέπουν:

Στην προστασία των κοινοτικών συμφερόντων.<sup>53</sup>

Στην προστασία του ατομικού συμφέροντος των ίδιων των αιρετών αρχόντων. Και όσον αφορά στη δεύτερη περίπτωση, η αντίδραση αυτή, εάν συνδυαστεί με την φυσική τάση του ανθρώπου για αυτοπροστασία, μπορεί να θεωρηθεί προφανής. Όσον αφορά όμως στη πρώτη περίπτωση έχουμε τη γνώμη, ότι αυτή είναι αβάσιμη, διότι, όπως αναπτύξαμε παραπάνω, το κοινοτικό συμφέρον προστατεύεται καλύτερα με τη δημιουργία μιας μεγάλης, οικονομικά ισχυρής και μ' ένα ευρύ κύκλο αρμοδιοτήτων μονάδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ζ. Η συγχώνευση συναντά αντιδράσεις εξαιτίας του γεγονότος, ότι η διεύρυνση της Κοινότητας και, κατά συνέπεια, η προσφορά περισσότερων Υπηρεσιών θα έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα την αύξηση της φορολογίας.

Όσον αφορά στην οργάνωση των μητροπολιτικών περιοχών, η αντίρρηση από την πλευρά των προσαρτώμενων περιφερειακών Κοινοτήτων προέρχεται από το φόβο, ότι η κεντρική πόλη θα επεκτείνει το δίκτυο των Υπηρεσιών της και στις περιφερειακές Κοινότητες, προκαλώντας έτσι μια σοβαρή αύξηση των διοικητικών δαπανών, η οποία, σε τελευταία ανάλυση, θα επιπέσει στις προσαρτώμενες Κοινότητες.<sup>54</sup> Ο κίνδυνος αυτός αποτέλεσε αφορμή για την προβολή αντιρρήσεων σε μερικές χώρες, εναντίον της συγχώνευσης.

Είναι προφανές, ότι το θέμα της πρόσθετης φορολογίας στο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί έναν σοβαρό παράγοντα για την ενίσχυση των αντιρρήσεων που προβάλλονται εναντίον των συγχωνεύσεων. Στην περίπτωση όμως αυτή μπορεί να επέμβει η εκάστοτε Κυβέρνηση για την ενίσχυση των Κοινοτήτων, που διευρύνονται με τις συγχωνεύσεις μέσα από ένα σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων. Το σύστημα τούτο έχει εφαρμοστεί στη Βαυαρία, όπου οι επιχορηγήσεις στις νέες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που προέρχονται από συγχώνευση, είναι σημαντικά αυξημένες σε σύγκριση με το ποσό που έπαιρναν οι μονάδες αυτές πριν από τη συγχώνευσή τους.

<sup>53</sup> Ν. Κ. Χλέπας: Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση προς αναδιάρθρωση της ανταγωνιστικής συναλλαγίας, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, σελ. 43.

<sup>54</sup> Ν. Κ. Χλέπας: Όπου παραπάνω, σελ. 45.

η. Ένα ακόμη εμπόδιο, που προβάλλεται στην κίνηση για τη συγχώνευση των Κοινοτήτων, είναι οι δυσχέρειες που προκαλούνται στους πολίτες από τη συγχώνευση αυτή.<sup>55</sup> Πράγματι η αυξημένη απόσταση προς και από τις διοικητικές υπηρεσίες συντελεί στη δημιουργία δυσχερειών σχετικά με την ταχεία εξυπηρέτηση των κατοίκων.<sup>56</sup>

Όλα όσα εκθέσαμε παραπάνω αποτελούν μερικούς από τους λόγους, πάνω στους οποίους στηρίζεται η αντίδραση σε κάθε κίνηση για συγχώνευση και η οποία αντίδραση σε πολλές χώρες έχει καταστήσει αδύνατη την εφαρμογή μιας εκλογικευμένης ανάπτυξης του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πέρα απ' αυτό όμως, μια τέτοια αντίδραση, η οποία παίρνει ισχυρή πολιτική έκφραση, μέσα απ' τα οργανωμένα συμφέροντα, τα πολιτικά κόμματα και τους βουλευτές, καθιστά το θέμα της συγχώνευσης κάθε άλλο παρά ελκυστικό, εάν όχι και επικίνδυνο για κάθε πολιτική Κυβέρνηση.

Πάντως πρέπει να τονισθεί εδώ, ότι σε πολλές χώρες έχει διαπιστωθεί, κατά τα τελευταία έτη, μια θεαματική αλλαγή συμπεριφοράς απέναντι στις συγχωνεύσεις. Η μείωση της αντίδρασης, που συνεπάγεται αναμφίβολα και ανάλογη μείωση των πολιτικών κινδύνων, ενθάρρυνε τις κυβερνήσεις στο να προτείνουν την εφαρμογή συγχωνεύσεων σε ευρεία κλίμακα. Σε πολλές, εξάλλου, χώρες της Ευρώπης, όπως, για παράδειγμα, το Βέλγιο και την Γερμανία, τα μεγαλύτερα πολιτικά Κόμματα αναγνώρισαν δημόσια την αναγκαιότητα της συγχώνευσης των μικρών Κοινοτήτων, διευκολύνοντας έτσι την υποβολή παρόμοιων προτάσεων από τις κυβερνήσεις.

Πέρα απ' αυτό και οι ενώσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν πολύ ισχυρούς Οργανισμούς και που κατά το παρελθόν αντέδρασαν βίαια στις προτάσεις για συγχώνευση, συνέβαλαν στη δημιουργία ενός ευνοϊκού κλίματος για την εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.<sup>57</sup>

## **β. Απόψεις για την έκταση και το ρυθμό των συγχωνεύσεων**

Κατωτέρω θα εξετάσουμε τα υπέρ και τα κατά των αντιλήψεων, που αναφέρονται στις συγχωνεύσεις. Οι απόψεις αυτές αναφέρονται :

### **1. Στην έκταση της συγχώνευσης.**

<sup>55</sup> Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» Διοίκηση και Πολιτεία, σχετικές επισημάνσεις της εισηγητικής έκθεσης, σελ. 262.

<sup>56</sup> A. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησην, Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μάιος 1974.

<sup>57</sup> Στη χώρα μας η ΚΕΔΚΕ, με τα διάφορα συνέδριά της, συνέβαλε κατά πολύ στην επιτυχία του προγράμματος των συνενώσεων των μικρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγαλύτερους, που είναι βιώσιμοι και λειτουργικοί.

2. Στην αναγκαστική ή εθελοντική βάση αυτής.

Τοπική ή σε εθνική κλίμακα συγχώνευση.

Αναφέρθηκε προηγουμένως, ότι μέχρι και τελευταία μεγάλης έκτασης συγχωνεύσεις, που να καλύπτουν το σύνολο μιας χώρας, ήταν φαινόμενο ασύνηθες. Στις περισσότερες χώρες οι συγχωνεύσεις γίνονταν τμηματικά και περιοριζόνταν στις περιπτώσεις εκείνες, στις οποίες επείγοντα περιστατικά τις επέβαλαν. Ως εκ τούτου, σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες ο αριθμός των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκε σε πολύ περιορισμένο βαθμό, ενώ σε άλλες δεν σημειώθηκε καμία μεταβολή. Ύστερα όμως από την μεταβολή της συμπεριφοράς απέναντι στις συγχωνεύσεις, όπως τονίσαμε και παραπάνω, η τακτική στο σημείο αυτό πήρε νέα εντελώς κατεύθυνση. Οι σημειωθείσες μεταρρυθμίσεις στις Σκανδιναβικές χώρες και η δημιουργηθείσα αντίληψη από την εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων άσκησαν μεγάλη επίδραση στην ακολουθούμενη σήμερα στην Ευρώπη Πολιτική σχετικά με την αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από τις Σκανδιναβικές χώρες, η Σουηδία ήταν εκείνη, η οποία έδωσε πρώτη το παράδειγμα για τη εφαρμογή σχεδίων ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεων. Έτσι, κατά το έτος 1952 ο αριθμός των αγροτικών Κοινοτήτων περιορίστηκε από 2.081 σε 1.037, ενώ κατά το δεύτερο σχέδιο συγχωνεύσεων, που εφαρμόστηκε κατά το έτος 1962, ο αριθμός αυτών μειώθηκε σε 1.026 και σήμερα περιορίζεται στον αριθμό των 284.<sup>58</sup>

Η Νορβηγία, που ακολούθησε το παράδειγμα της Σουηδίας, πέτυχε, μεταξύ των ετών 1950 και 1967, να περιορίσει τον αριθμό των Δήμων από 64 σε 47, τον δε αριθμό των Κοινοτήτων από 680 σε 407, ενώ σήμερα ο αριθμός των ΟΤΑ ανέρχεται στους 439 αντί των 744 που ήταν προηγουμένως.

Στη Φιλανδία η Κυβέρνηση εισηγήθηκε ένα παρόμοιο σχέδιο συγχωνεύσεων, το οποίο υιοθετήθηκε με νόμο το έτος 1966. Με το νόμο αυτό οι περιφερειακές διοικητικές υπηρεσίες κατέστησαν αρμόδιες να καταρτίσουν προπαρασκευαστικά σχέδια συγχωνεύσεων και συστάσεις μεγάλων κοινοτικών συγκροτημάτων<sup>59</sup>. Σήμερα ο αριθμός ΟΤΑ στη Φιλανδία είναι 460.

Αλλά και στη Δανία καθιερώθηκε η ολοκληρωτική αναδιάρθρωση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προβλέπεται η πλήρης ανακατανομή της χώρας μεταξύ των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία ανακατανομή συνδυάζεται με την παράλληλη μείωση του αριθμού των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>60</sup> Έτσι, σήμερα ο αριθμός των Δήμων στη Δανία είναι 275.

<sup>58</sup> A. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν, Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα 1974, σελ 627.

<sup>59</sup> A. F. Leemans: Όπου παραπάνω σελ 697.

<sup>60</sup> A. F. Leemans: Όπου παραπάνω σελ 697.

Σε πολλές άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έχει καταστεί πια συνείδηση, ότι η τμηματική και κατά περιπτώσεις συγχώνευση των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν προσφέρει ικανοποιητική λύση στο οξύ πρόβλημα των μικρών Κοινοτήτων και συνεπώς η εφαρμογή σχεδίου ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεων καθίσταται επιβεβλημένη περισσότερο από κάθε άλλη φορά. Έτσι, σε όλα σχεδόν τα κράτη ειδικές επιτροπές, που συστάθηκαν με σκοπό τη μελέτη του προβλήματος των συγχωνεύσεων, εισηγήθηκαν την εφαρμογή του σχεδίου συγχώνευσης των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες συγχωνεύσεις καλύπτουν στο σύνολό του το κάθε Κράτος. Σύμφωνα με τις εισηγήσεις αυτές, ο αριθμός των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπονταν να μειωθεί σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Πράγματι στη Γερμανία, σήμερα, αντί του αριθμού των 24.272 ΟΤΑ, έχουμε 8.077.<sup>61</sup>

Εξ άλλου, σε μερικές χώρες έχει υιοθετηθεί μια περισσότερο ευέλικτη και περισσότερο ελαστική πολιτική σχετικά με το θέμα των συγχωνεύσεων, και τούτο παρά το γεγονός, ότι από τις κυβερνήσεις των χωρών αυτών έχουν υποβληθεί προτάσεις για την εφαρμογή μιας συστηματικής πολιτικής, που αποσκοπεί στην εξαφάνιση των μικρών Κοινοτήτων. Παράδειγμα μιας τέτοιας πολιτικής, αποτελεί η Γαλλία, η οποία, στην επιδίωξή της να πετύχει τη συγχώνευση, εισήγαγε τη μέθοδο της ανασύνταξης των Κοινοτήτων, ενώ στο Βέλγιο το 1961 ψηφίστηκε σχετικός νόμος, που σκοπό είχε τη διευκόλυνση των συγχωνεύσεων. Το 1967 μάλιστα ο Βέλγος Υπουργός των Εσωτερικών διακήρυξε την απόφαση της Κυβέρνησης να περιορίσει τον αριθμό των Κοινοτήτων από 2.600 σε 1.000 και μάλιστα σε μια περίοδο 5 έως 10 ετών.

Πάντως, όπου τα αποτελέσματα ήταν πολύ περιορισμένα, αυτό οφειλόταν κατά ένα μέρος στην έλλειψη οριστικών προτάσεων, που να βασίζονται σε επιστημονικά καθιερωμένα κριτήρια, καθώς και στην εκδηλωθείσα αντίδραση εκ μέρους των πολιτικών κομμάτων σε κάθε προσπάθεια για μεταρρύθμιση.

#### ***8. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των συγχωνεύσεων σε εθνική κλίμακα***

Οι σε εθνική κλίμακα συγχωνεύσεις προϋποθέτουν μια θεμελιώδη παρέμβαση στην κατάσταση που υπάρχει ήδη και ως εκ τούτου δεν μπορούν να θεωρηθούν ως διασώσεις την υφισταμένη συνοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πέρα από αυτό, υπάρχει ο κίνδυνος ότι τα υιοθετηθέντα κριτήρια για την εφαρμογή των ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεων μπορούν να τύχουν ενός υπερβολικά δογματικού χειρισμού, πράγμα το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε αντίθετα αποτελέσματα, ενώ, από την άλλη

---

<sup>61</sup> Επί του θέματος αυτού βλέπουμε και όσα γράφονται σε προηγούμενες σελίδες αυτής της εργασίας .



μεριά, οι τοπικές συνθήκες μπορούν να τύχουν μιας σοβαρότερης εξέτασης στην περίπτωση των τμηματικών συγχωνεύσεων.

Τα σχέδια των ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεων, εξεταζόμενα από καθαρά πολιτική σκοπιά, είναι πολύ δύσκολο να πραγματοποιηθούν λόγω της ασκούμενης πίεσης και της κομματικής εκμετάλλευσης του θέματος, εκτός και αν η Κυβέρνηση, υποστηριζόμενη από μια μεγάλη πλειοψηφία, έχει την αμετάθετη απόφαση να πραγματοποιήσει τα σχέδια αυτά. Γενικά, η εφαρμογή ευρείας κλίμακας συγχωνεύσεων έχει τα παρακάτω πλεονεκτήματα:

Επιτρέπει μια περισσότερο συστηματική αντιμετώπιση του προβλήματος.

Ενθαρρύνει τον- βάσει ορθολογικών και επιστημονικών κριτηρίων- καθορισμό της Περιφέρειας των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άπαξ και ένα σχέδιο συγχωνεύσεων σε εθνική κλίμακα γίνει αποδεκτό, η συγχώνευση των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά γεωγραφικές Περιφέρειες μπορεί να επιταχυνθεί σε μεγάλο βαθμό.

Τα πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα των τμηματικών συγχωνεύσεων είναι σχεδόν τα αντίθετα προς αυτά που εκτέθηκαν παραπάνω.

#### **Εθελοντική ή υποχρεωτική συγχώνευση**

Ένα κρίσιμο θέμα είναι και το εάν η συγχώνευση πρέπει να επιδιώκεται μόνο με τη συναίνεση των ενδιαφερόμενων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή εάν αυτή πρέπει να επιβάλλεται από την Κυβέρνηση. Το θέμα τούτο σχετίζεται προφανώς με την έννοια της Τοπικής Αυτονομίας, καθόσον με τη συγχώνευση επηρεάζεται η ίδια η ύπαρξη των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>62</sup>

Επομένως, προκύπτει ότι η Τοπική Αυτονομία και η συγχώνευση αποτελούν δύο έννοιες αντικρουόμενες. Έτσι, σε χώρες με μια ισχυρή παράδοση στην ιδέα της Τοπικής Αυτονομίας, όπως, για παράδειγμα, είναι η Γαλλία, η συγχώνευση υπόκειται σε πολλούς νομικούς περιορισμούς. Σε πολλές περιπτώσεις ο νόμος προβλέπει ειδική διαδικασία και ειδικές εξασφαλίσεις, όπως, για παράδειγμα, την διεξαγωγή συζητήσεων με τα ενδιαφερόμενα Τοπικά Συμβούλια. Πάντως οι χώρες, στις οποίες η συγχώνευση καθίσταται δυνατή μόνο με τη συγκατάθεση των ενδιαφερόμενων Τοπικών Συμβουλίων ή των κατοίκων της περιοχής, είναι σχετικά πολύ λίγες. Όμως και αυτές οι χώρες τείνουν σήμερα να διευκολύνουν τη διαδικασία των συγχωνεύσεων μέσα από την ελαστικοποίηση των απαιτούμενων προϋποθέσεων, που αναφέρονται στην εθελοντική συμβολή των ενδιαφερομένων συμβουλίων. Έτσι, από το έτος 1959 η Γαλλική Κυβέρνηση μπορεί να αποφασίζει για τις συνενώσεις

<sup>62</sup> Ηλ. Μπεριάτος: Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: Η πολιτική της ανακυττάρφωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994). Τόπος, 8/1994 σελ. 41 επ.(ιδίως 64 επ).

Κοινοτήτων, όπου αυτό είναι απαραίτητο, χωρίς να υπάρχει προηγούμενη συγκατάθεση των ενδιαφερομένων συμβουλίων. Αλλά και στο Βέλγιο το 1961 είχε ψηφισθεί νόμος με τον οποίο παρείχεται στην Κυβέρνηση το δικαίωμα για μια δεκαετία να επιβάλλει τη συγχώνευση των Κοινοτήτων με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και με βάση γεωγραφικά, γλωσσικά, οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια.<sup>63</sup>

Η μόνη πάντως χώρα στον κόσμο, η οποία παραμένει προσκολλημένη στην έννοια της καθαρά εθελοντικής συγχώνευσης, είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.

Έτσι, στις περισσότερες από τις Πολιτείες της Αμερικής η συγχώνευση καθίσταται δυνατή μόνον αν αυτή ζητηθεί με δημοψήφισμα από την πλειοψηφία των εκλογέων των Κοινοτήτων που πρόκειται να συγχωνευθούν.

Σε ορισμένες εξάλλου χώρες οι σχετικοί νομικοί περιορισμοί είναι βαρύτεροι στις περιπτώσεις της εθελοντικής.

Έτσι, στην Αυστρία, για παράδειγμα, η υποχρεωτική συγχώνευση μπορεί να πραγματοποιηθεί βάσει ειδικού νόμου, ενώ η εθελοντική πραγματοποιείται μόνο βάσει κυβερνητικής αποφάσεως.

Σε μερικές άλλες χώρες ο νόμος παρέχει μεν στην Κυβέρνηση το δικαίωμα να επιβάλλει τη συγχώνευση, την υποχρεώνει όμως, πριν από κάθε απόφαση, να ζητήσει τη γνώμη των αρμόδιων συμβουλίων, η οποία έχει απλά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Στην Ολλανδία, π.χ. πριν από κάθε συγχώνευση, ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων συμβουλίων των διαφόρων τοπικών συστημάτων.

Σε ορισμένες άλλες χώρες οι κυβερνήσεις, για να αποφύγουν την προβολή αντιδράσεων εκ μέρους των ενδιαφερομένων Κοινοτήτων, έχουν υιοθετήσει την πολιτική των κινήτρων. Έτσι, η Γερμανία και η Γαλλία<sup>64</sup> σε τέτοιες περιπτώσεις προσφέρουν οικονομική βοήθεια.

### **9. Κριτήρια για τον καθορισμό της περιφέρειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Οι παράγοντες, που προσδιορίζουν το μέγεθος και τα όρια των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναπτύχθηκαν σε γενικές γραμμές υπό το φως των βασικών λόγων, που επιβάλλουν την αναμόρφωση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήτοι υπό το φως της ανάγκης για διερεύνηση των αντικειμενικών σκοπών της αποκέντρωσης, σύμφωνα προς τις εξελίξεις που σημειώθηκαν κατά τα τελευταία έτη,

<sup>63</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βέλγιο Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Η επιτροπή των Περιφερειών. Τόμος Α', Ε' έκδοση, σελ. 111 επ.

<sup>64</sup> Ν. Κ. Χλέπας: Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις. Αθήνα 1994, σελ. 44 επ.

και υπό το φως της αναγκαίας εκτίμησης των οικολογικών συνθηκών που επικρατούν σε κάθε χώρα. Παρακάτω θα δώσουμε ορισμένα παραδείγματα κριτηρίων, που χρησιμοποιήθηκαν από διάφορες χώρες, τα οποία κριτήρια αποτέλεσαν τη βάση για διάφορα σχέδια συγχωνεύσεων.<sup>65</sup> Ταυτοχρόνως θα εξετάσουμε και το κρίσιμο θέμα των αρμοδιοτήτων των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση προς το μέγεθος αυτών και την έκταση της περιφέρειάς τους.

Όπως αναπτύχθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι περισσότερες από τις κυβερνήσεις έχουν θέσει ως πρωταρχικό αντικειμενικό σκοπό της πολιτικής, που ακολουθούν στο θέμα της αποκέντρωσης, την αναδιοργάνωση των υπαρχόντων συστημάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με απώτερο στόχο την προσαρμογή τους στις συνεχώς μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες. Ως εκ τούτου, τα κριτήρια για την μεταρρύθμιση ενός συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ανάλογα προς τους αντικειμενικούς στόχους, τους οποίους η κάθε Κυβέρνηση επιδιώκει να επιτύχει μέσα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, εάν, π.χ. δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην ισχυροποίηση της Τοπικής Δημοκρατικής Διοίκησης και στην όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των κοινών, τότε ως αποτέλεσμα θα έχουμε τη δημιουργία μικρών Κοινοτήτων. Ενώ, απεναντίας, εάν δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην αποδοτικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οικονομική της ισχυροποίηση και στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη, τότε ως αποτέλεσμα θα έχουμε τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όπως τονίσαμε όμως και παραπάνω, οι περισσότερες σχεδόν από τις κυβερνήσεις δίνουν μια συνεχώς αυξανόμενη έμφαση στο ζωτικό ρόλο τον οποίο παίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Αυτό έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα τη διεύρυνση των δραστηριοτήτων της διοίκησης και των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>66</sup>

Πάντως, ενόψει όλων αυτών των μεταβολών των αντικειμενικών σκοπών και των οικονομικών συνθηκών, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τη συνεχή διεύρυνση των δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι ακόμη και μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έχουν προέλθει από συγχώνευση, αποδεικνύονται συνήθως, ύστερα από παρέλευση μικρού χρονικού διαστήματος, πάρα πολύ μικρές. Το σχέδιο συγχωνεύσεων, π.χ. που εφαρμόστηκε κατά το έτος 1952 στη Σουηδία αποδείχθηκε ανεπαρκές μετά από παρέλευση μόλις δύο ετών. Στην Ολλανδία, επίσης, μέσα από τη συγχώνευση ιδρύθηκαν νέες μονάδες

<sup>65</sup> Ακαδημία Αθηνών: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Αθήνα 2000, σελ. 198 επ.

<sup>66</sup> Δ. Γιαννιάς, Π. Λιαργκόβας, Γ. Μανώλας: Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, 1961 – 1991, τόμος 13/1997, σελ. 47-49.

Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποδείχθηκαν ανεπαρκείς σε σχέση προς τις ταχέως μεταβαλλόμενες συνθήκες. Τούτο σημαίνει, ότι οι προερχόμενες, ύστερα από σχέδιο συγχώνευσης, νέες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διακρίνονται από το στοιχείο της ευελιξίας, ώστε να καθίσταται γρήγορα δυνατή η προσαρμογή και στις νέες συνθήκες.<sup>67</sup>

Για να επιτευχθεί αντικειμενική εκτίμηση των αναγκών της συγχώνευσης και να προσδιοριστεί το επιθυμητό μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθορίζεται συνήθως μια σειρά από κριτήρια, τα οποία χρησιμεύουν ως κατευθυντήριες γραμμές, επί τη βάση των οποίων λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα πολιτικής. Παρακάτω θα δώσουμε ορισμένα παραδείγματα τέτοιων κριτηρίων, που τέθηκαν κατά τη διαδικασία των συγχωνεύσεων από διάφορες κυβερνήσεις. Στα παραδείγματα αυτά αντικατροπτίζονται οι ειδικότερες περιπτώσεις, οι οποίες πρέπει να εξετάζονται κατά την διαδικασία της συγχώνευσης:

### **Καναδάς**

Από την αρμόδια επιτροπή, που συστάθηκε για την αναθεώρηση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην περιοχή Μανιτόμπα, ζητήθηκε το σύστημα αυτό να αναθεωρηθεί, αφού ληφθούν υπόψη τα παρακάτω δεδομένα, ήτοι:

α. Τα υφιστάμενα συστήματα μεταφορών και επικοινωνιών, καθώς και η οικονομική και κοινωνική οργάνωση της περιοχής.

β. Τα φυσικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά.

γ. Η Περιφέρεια και τα όρια των υφισταμένων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

δ. Ο αριθμός, το μέγεθος, ο συνολικός πληθυσμός καθώς και ο αριθμός των νέων σχολικής και προσχολικής ηλικίας της κάθε μιας από τις ήδη υφιστάμενες και προτεινόμενες νέες μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ε. Κάθε άλλο δεδομένο το οποίο κατά την κρίση της επιτροπής θα εθεωρείτο απαραίτητο για τη δημιουργία αποδοτικών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα στην περιοχή.<sup>68</sup>

### **Ιαπωνία**

Η επιτροπή<sup>69</sup> που συστήθηκε το 1949, για να εξετάσει το σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπέβαλε σχετική έκθεση που αποτέλεσε τη βάση τού κατά το έτος

<sup>67</sup> A. F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Μάιος 1974, σελ 702.

<sup>68</sup> A. F. Leemans: Όπου παραπάνω, σελ 703.

<sup>69</sup> Π. Φαναρώτης: Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Μπροστά στις προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σελ. 53.

1953 ψηφισθέντος νόμου για την συγχώνευση πόλεων και χωριών. Τα σπουδαιότερα σημεία, που περιλαμβάνονται στην έκθεση αυτή, είναι τα εξής:

Για τον καθορισμό των ορίων των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να λαμβάνονται ιδιαίτερα υπόψη η αναλογία ανάμεσα στο πληθυσμό και το μέγεθος της γεωγραφικής περιφέρειας. Οι κάτοικοι πολύ μεγάλων αγροτικών μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι δυνατόν να συναντούν δυσκολίες, για να μεταβούν στα Γραφεία του Δήμου, προκειμένου να διεκπεραιώσουν μια υπόθεσή τους. Πέρα απ' αυτό, η αποδοτική λειτουργία των σχολείων, που είναι κατασπαρμένα σε μια μεγάλη γεωγραφική Περιφέρεια, καθίσταται δύσκολη.

Οι πόλεις και τα χωριά πρέπει να έχουν μέγεθος, ώστε να είναι σε θέση να συντηρήσουν δικά τους σχολεία Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, δική τους Τεχνική Υπηρεσία, δικές τους Υπηρεσίες εγγείων βελτιώσεων, κοινωνικής πρόνοιας και υγείας, καθώς και Πυροσβεστική Υπηρεσία. Εάν οι Υπηρεσίες είναι αρκετά μεγάλες για το υφιστάμενο μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τότε περισσότεροι Οργανισμοί πρέπει να συνενωθούν μεταξύ τους σ' ένα ενιαίο Οργανισμό.

Το προσωπικό των Υπηρεσιών των χωριών και των πόλεων πρέπει να είναι τόσο, ώστε να εξασφαλίζεται μια ορθολογική κατανομή αυτού, προκειμένου να επιτευχθεί μια αποδοτική λειτουργία όλων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι λειτουργίες των αστικών κέντρων διαφέρουν από τις λειτουργίες των αγροτικών και αυτό οφείλεται στις διαφορές που προέρχονται από τη βιομηχανική ανάπτυξη. Τα πλεονεκτήματα, συνεπώς, και τα μειονεκτήματα των διαφορών αυτών πρέπει να εξετάζονται προσεκτικά πριν από κάθε συγχώνευση.

Κατά τη συγχώνευση πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψη το εάν και κατά πόσο η συγχώνευση αυτή θα ενισχύσει την κοινωνική συνείδηση.

Πόλεις και χωριά που βρίσκονται σε ορεινές περιοχές ή σε μεμονωμένα νησιά έχουν μικρές δυνατότητες να οργανωθούν κατά τρόπο ορθολογικό και, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση αυτές να φέρουν σε πέρας ορισμένες λειτουργίες κατά τρόπο ικανοποιητικό. Εάν, ως εκ τούτου, υφίστανται για τις μονάδες αυτές ορισμένες λειτουργίες, που κείνται πέρα από τις δυνατότητες τους, τότε οι λειτουργίες αυτές πρέπει να ασκούνται, για λογαριασμό των μονάδων αυτών, από μεγαλύτερες μονάδες.<sup>70</sup>

## **Ολλανδία**

<sup>70</sup> A.F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974, σελ. 703.

Το 1949 συστήθηκε μια Επιτροπή, που σκοπό είχε την αναθεώρηση του μεγέθους και των ορίων των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην περιοχή της Βόρειας Ολλανδίας. Η Επιτροπή αυτή εξέτασε το αντικείμενο που της ανατέθηκε, αφού έλαβε υπ' όψη της μια σειρά από κριτήρια, τα οποία περιληπτικά εκθέτουμε κατωτέρω. Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι μερικά από τα κριτήρια αυτά και μάλιστα εκείνα που αναφέρονταν στη διαφοροποίηση ανάμεσα στις αστικές και τις αγροτικές Περιφέρειες είχαν προκαλέσει ισχυρές αντιθέσεις :

α. Μια και είναι δεδομένη η σημασία των αγροτικών Κοινοτήτων και των παραδόσεων, δεν κρίνεται σκόπιμη η σύνδεση των Κοινοτήτων αυτών με τα αστικά κέντρα και η ύπαρξη και των δύο κάτω από την ίδια διοίκηση. Ως εκ τούτου, οι αγροτικού χαρακτήρα περιοχές πρέπει, όσο τούτο είναι δυνατό, να διαχωρίζονται από τις περιοχές αστικού χαρακτήρα, προκειμένου να εξυπηρετηθεί καλύτερα το καλώς εννοούμενο συμφέρον και των δύο.

β. Η Περιφέρεια της πόλεως μπορεί να επεκτείνεται με την προσάρτηση σ' αυτή αγροτικών περιοχών μόνο όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο και εφ' όσον με την προσάρτηση αυτή εξυπηρετείται το γενικό συμφέρον ή αυξάνονται οι δυνατότητες για φυσική ανάπτυξη της πόλης.

γ. Κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε αστικών είτε αγροτικών, με διάφορα οικονομικά χαρακτηριστικά.

### **Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής**

Τα κριτήρια που τέθηκαν ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής για την αναθεώρηση των ορίων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Η.Π.Α., κατά το έτος 1963, ήταν τα παρακάτω:

α. Η Περιφέρεια των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι τέτοια, ώστε οι παρεχόμενες από τις μονάδες αυτές υπηρεσίες να είναι πρώτιστα επωφελείς για τους κατοίκους της Κοινότητας. Κατά τον ίδιο τρόπο το κοινωνικό κόστος, που δημιουργείται εκ της τυχόν μη ικανοποιητικής διεξαγωγής μιας Υπηρεσίας, να μην επηρεάζει τις λοιπές υπηρεσίες.<sup>71</sup>

β. Οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν τέτοιο μέγεθος, ώστε να είναι σε θέση να πραγματοποιούν οικονομίες κατά τη διεξαγωγή διαφόρων Υπηρεσιών και, κατ' ακολουθία, να ελαχιστοποιούν το κατά μονάδα κόστος των Υπηρεσιών που παρέχονται απ' αυτές.

<sup>71</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 2000, σελ. 284.

γ. Οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν τέτοια γεωγραφική Περιφέρεια, ώστε να πετυχαίνουν την πιο αποδοτική διεξαγωγή των Υπηρεσιών τους.

δ. Οι μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν επαρκή γεωγραφική και νομική δικαιοδοσία, ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν ικανοποιητικά τα προβλήματα που απασχολούν τους κατοίκους της περιοχής. Τούτο απαιτεί ικανοποιητικό προγραμματισμό, πλήρη δημόσια συζήτηση και τις απαραίτητες πηγές χρηματοδότησης.

ε. Το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι τόσο, ώστε να περιορίζεται η διασπορά μεταξύ των φορολογικών αρχών και, κατ' ακολουθία, να εξασφαλίζεται η κανονική είσπραξη των εσόδων και η δίκαιη επιβάρυνση των κατοίκων.

στ. Το μέγεθος των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι τόσο, ώστε να παρέχεται στους πολίτες η δυνατότητα για ευχερή επίσκεψη των Υπηρεσιών και έλεγχο του έργου τους.<sup>72</sup>

### **Ελλάδα**

Η Ελλάδα, προκειμένου να αντιμετωπίσει και αυτή το θέμα της συνένωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να επιτύχει τον εκσυγχρονισμό τους, και προκειμένου να ενισχύσει την προσαρμογή της χώρας στην πορεία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση καθώς και τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνιστικότητας στην αναπτυξιακή πορεία, καθόρισε μια σειρά από κριτήρια για την πραγματοποίηση των συνενώσεων.<sup>73</sup>

#### **Τα κριτήρια αυτά είναι:**

Γεωγραφική θέση.

Γεωμορφολογία.

Διάρθρωση τομέων παραγωγής.

Αναπτυξιακή και χωρική συνοχή των ορεινών και παράκτιων περιοχών.

Αναπτυξιακή δυναμική νέου ΟΤΑ.

Υφιστάμενη κατάσταση, δυνατότητες παροχής Υπηρεσιών, διοικητική και λειτουργική εξάρτηση των οικισμών.

Δεσμοί και συμπεριφορές σε σχέση με ιστορικές και πολιτιστικές αναφορές.

<sup>72</sup> A.F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Μάιος 1974, σελ. 705.

<sup>73</sup> Δημ Κατσούλης: Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», η δύσβατη πορεία στους δέκα μήνες της «Πραγματικής Μεταρρύθμισης». Ομιλία Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο Συνέδριο ΚΕΔΚΕ 1997. Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, σελ. 28 επ.

Βαθμός συναίνεσης, ψυχολογικό κλίμα.

Οικονομικό κόστος και εφικτότητα υλοποίησης των απαιτούμενων έργων υποδομής του νέου Δήμου.

Προστατευόμενες περιοχές ( συνθήκη RAMSAR, δίκτυο φύσης 2000 ).

Τα θεσμοθετημένα ή σε εξέλιξη σχέδια και προγράμματα, που αφορούν χωροταξικό, πολεοδομικό ή περιβαλλοντικό σχεδιασμό.

Δίκτυα τεχνικής υποδομής ( υφιστάμενα και προγραμματισμένα ).

Ιδιαιτερότητες κατά νομό.

### **10. Συνεργασία**

Άλλος τρόπος επίλυσης του προβλήματος της ανεπάρκειας του μεγέθους των μικρών Κοινοτήτων είναι η καθιέρωση διαφόρων μορφών συνεργασίας ανάμεσα στις Κοινότητες, στην επιδίωξή τους για διεξαγωγή ορισμένων αρμοδιοτήτων τοπικού ενδιαφέροντος, για τις οποίες όμως αρμοδιότητες το μέγεθος κάθε μεμονωμένης Κοινότητας κρίνεται ανεπαρκές. Η συνεργασία αυτή μπορεί να αναφέρεται στην εξυπηρέτηση ενός ορισμένου σκοπού ή περισσότερων, οπότε έχουμε συνδέσμους Κοινοτήτων ειδικής αρμοδιότητας, ή στην εξυπηρέτηση γενικότερων σκοπών, οπότε έχουμε συνδέσμους συνεργασίας γενικής αρμοδιότητας. Η συνεργασία αυτή μπορεί να είναι εθελοντική, να επιτυγχάνεται δηλαδή μόνο με τη συναίνεση των ενδιαφερομένων συμβουλίων, ή και υποχρεωτική.<sup>74</sup>

Πάντως πρέπει να τονισθεί ότι τόσο η συγχώνευση όσο και η συνεργασία ξεκινούν από την ίδια Αρχή. Η στενή σχέση των εννοιών αυτών προκύπτει από το γαλλικό όρο *regroupement des communes*, ο οποίος περιλαμβάνει τόσο τη συγχώνευση όσο και τη συνεργασία και αποδεικνύει ότι τόσο στη Γαλλία όσο και στις άλλες χώρες και οι δύο παραπάνω λύσεις θεωρούνται ως εκδηλώσεις ενός και του αυτού θέματος.<sup>75</sup>

Το γεγονός ότι η συγχώνευση και η συνεργασία αποτελούν δύο μεθόδους, με τις οποίες επιδιώκεται η επίλυση του ίδιου προβλήματος, προκαλεί ένα είδος αλληλεξάρτησης μεταξύ τούτων από δύο απόψεις :

α. Μπορεί να θεωρηθούν ότι βρίσκονται στην ίδια συχνότητα και ότι η μια μορφή ακολουθεί την άλλη κατά σειρά, ώστε η πιο προχωρημένη μέθοδος ν' ακολουθεί την πιο περιορισμένη. Πραγματικά υπάρχουν ακόμη και σήμερα πολλοί, που υποστηρίζουν ότι η συνεργασία αποτελεί το πρώτο βήμα για την επίλυση του

<sup>74</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης και Ν. Χλέπας: Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», Περιοδικό Διοικητική Ενημέρωση. Αθήνα 1997, σελ. 105 επ.

<sup>75</sup> A.F. Leemans: Σύγχρονοι τάσεις εις την Τοπικήν Αυτοδιοίκησιν (Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως). Μάιος 1974, σελ. 310.



προβλήματος της ανεπαρκούς περιφέρειας των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εφόσον δε η συνεργασία φτάσει σ' ένα επιθυμητό σημείο προόδου, τότε δημιουργούνται οι κατάλληλες προϋποθέσεις για τη συγχώνευση, η οποία τότε δεν θα αποτελεί παρά ένα πολύ μικρό βήμα.

β. Εκφράζεται πολλές φορές η γνώμη ότι οι έννοιες της συγχώνευσης και της συνεργασίας αλληλοσυμπληρώνονται κατά το μέρος εκείνο κατά το οποίο η εφαρμογή της μιας μεθόδου μπορεί να καλύψει τη νομική ή πραγματική αδυναμία επίλυσης του προβλήματος δια των άλλων. Έτσι, για παράδειγμα, η ανάγκη για συγχώνευση είναι μεγαλύτερη, όπου δεν υπάρχει κατάλληλο νομικό πλαίσιο για την εφαρμογή συνεργασίας γενικής αρμοδιότητας. Το ίδιο μπορεί να λεχθεί και για την περίπτωση της συνεργασίας.

γ. Η συγχώνευση θεωρείται συνήθως ως το πιο κατάλληλο αντίδοτο στις αμέτρητες μορφές συνεργασίας ειδικής αρμοδιότητας, οι οποίες περιπλέκουν περισσότερο αντί να επιλύουν το πρόβλημα.

Γενικότερα τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της συνεργασίας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

#### **α. Πλεονεκτήματα συνεργασίας**

1. Η συνεργασία, σε σύγκριση προς τη συγχώνευση, κρίνεται ως η ηπιότερη λύση του προβλήματος της δημιουργίας μεγαλύτερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πάντως είναι συζητήσιμο εάν και κατά πόσο μπορεί πράγματι η μορφή αυτή να λύσει οριστικά και κατά τρόπο ικανοποιητικό το πρόβλημα αυτό .

2. Με τη συνεργασία διατηρείται η μορφή των αρχικών Κοινοτήτων, ενώ με τη συγχώνευση αυτές εξαφανίζονται, υποβιβάζόμενες στο επίπεδο του συνοικισμού ή του χωριού.<sup>76</sup>

#### **β. Μειονεκτήματα συνεργασίας**

1. Με την υιοθέτηση της συνεργασίας ως μεθόδου για τη λύση του προβλήματος, που έχει σχέση με το μέγεθος της γεωγραφικής περιφέρειας των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Κυβέρνηση δεν έχει τη δυνατότητα να καθορίσει τα όρια των Κοινοτήτων, που θα συγχωνευθούν μελλοντικά, καθόσον αυτά έχουν ήδη καθοριστεί με τις Περιφέρειες των συνεργαζομένων Κοινοτήτων. Κατά ταύτα, χάνεται το στοιχείο της ευελιξίας, το οποίο, όπως τονίσθηκε και προηγουμένως,

---

<sup>76</sup> Π. Φαναριώτης: Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, σελ. 274 επ.

πρέπει να θεωρείται ως βασικό χαρακτηριστικό των Κοινοτήτων που συγχωνεύονται.<sup>77</sup>

2. Τονίσθηκε προηγουμένως ότι η δημιουργία ενός μεγάλου αριθμού συνδέσμων συνεργασίας με περιορισμένους σκοπούς είναι δυνατό να οδηγήσει στη δημιουργία ενός περίπλοκου δικτύου ειδικών μονάδων, με πολλάκις επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, με τεράστια έξοδα διοίκησης και με σπατάλη προσωπικού. Αποτέλεσμα του μέτρου αυτού μπορεί να είναι η δημιουργία ενός χάους παρόμοιου με εκείνο που παρουσιάσθηκε στη Γερμανία κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα.<sup>78</sup> Κάτω από τέτοιες συνθήκες, ο περιφερειακός συντονισμός των διαφόρων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά δυσχερής.

3. Πέρα απ' αυτά, και ο έλεγχος των μονάδων αυτών συνεργασίας καθίσταται δυσχερής, διότι πολλές φορές δεν υφίσταται ο ίδιος έλεγχος εκ μέρους του κοινού, οι δε αποφάσεις τους δεν λαμβάνουν τη δημοσιότητα, την οποία λαμβάνουν οι αποφάσεις των άλλων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για όλους αυτούς τους λόγους, η μορφή αυτή, καίτοι είναι ηπιότερη σε σύγκριση προς τη συγχώνευση, δεν έτυχε ευρείας εφαρμογής.

---

<sup>77</sup> Π. Φαναριώτης: Όπου παραπάνω, σελ. 281.

<sup>78</sup> E. Schmidt – Eichstaedt: Πόλη – Περίχωρα – Περιφέρειες στο πεδίο έντασης ανάμεσα στην αυτοτέλεια των ΟΤΑ και την ανάγκη για συντονισμένο σχεδιασμό, μετάφραση Σπ. Βλαχόπουλου, σελ. 75 επ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

#### *1. Η πολιτική των συνενώσεων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες*

Η πολυδιάσπαση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ αναδείχθηκε ως πρόβλημα του διοικητικού συστήματος των ευρωπαϊκών Κρατών ευθύς αμέσως μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και με την έναρξη της εποχής της ραγδαίας βιομηχανικής ανάπτυξης. Οι πιο σημαντικές παράμετροι του προβλήματος είναι οι εξής:

α. Η αστυφιλία, ως αποτέλεσμα της ανακατανομής των θέσεων εργασίας μεταξύ πόλεων και υπαίθρου, αποδυνάμωσε τους μικρούς ΟΤΑ και ενίσχυσε τη σημασία της διοικητικής δομής των μεγαλύτερων.<sup>1</sup>

β. Επίσης, η βιομηχανική ανάπτυξη μετέβαλε τις συνθήκες διαβίωσης, εισήγαγε νέα δεδομένα στις μεταφορές, τις συγκοινωνίες και τις επικοινωνίες. Η πρόσβαση των κατοίκων, ακόμη και της υπαίθρου, σε κέντρα κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών υποδομών αποδυνάμωσε δραστικά τη σημασία της διοικητικής υποδομής των μικρών ΟΤΑ.<sup>2</sup>

γ. Παράλληλα, ο πληθυσμός απαιτούσε νέες σύγχρονες υποδομές σε βασικούς τομείς της καθημερινής ζωής, υποδομές, που με τη σειρά τους έπρεπε να συγκροτηθούν, για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά σε ευρύτερο γεωοικονομικό χώρο. Οι ανάγκες αυτές οδήγησαν, εν συνεχεία, στην απαίτηση νέων σύγχρονων διοικητικών υποδομών στους ΟΤΑ, υποδομών που θα τους επέτρεπαν να επιλύσουν προβλήματα διαχείρισης του χώρου, προστασίας του περιβάλλοντος, άσκησης κοινωνικής πολιτικής, κ.ο.κ.<sup>3</sup>

Με έναυσμα αυτά τα δεδομένα, τα ευρωπαϊκά Κράτη επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της πολυδιάσπασης και να συγκροτήσουν ευρύτερους ΟΤΑ, ικανούς να αντεπεξέλθουν στις νέες ανάγκες. Σ' άλλες περιπτώσεις βέβαια, για λόγους ιστορικούς και πολιτικούς, προωθήθηκε ως λύση η διαδημοτική συνεργασία, ιδιαίτερα εκεί όπου οι επιλογές των κεντρικών πολιτικών ηγεσιών, για διαφορετικούς λόγους, διατήρησαν τις πολλές μικρές Κοινότητες, εξαιτίας της ταύτισης με μία μονοσήμαντη εκδοχή της Αρχής της δημοκρατικότητας, ή ενίσχυναν τη συντήρηση της πολυδιάσπασης, για να αποδυναμώσουν την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και να

<sup>1</sup> Λουκάς Θ. Αποστολίδης: «Κρίση κοινωνίας και εκσυγχρονισμού» περιοδικό «Αντί», Φεβρουάριος 1997. Του ιδίου: Περιοδικό Οικονομικός Ταχυδρόμος, σελ. 78.

<sup>2</sup> Ν. Χριστοδουλάκης: Το νέο τοπίο της ανάπτυξης, 1998, σελ. 25.

<sup>3</sup> Λουκάς Θ. Αποστολίδης: «Η αριστερά, η δημοκρατία και η κοινωνική Ευρώπη», ιδίως το κεφάλαιο «Από το Άμστερνταμ στο Λουξεμβούργο, σχεδιάζουμε την κοινωνική Ευρώπη».

ενισχύουν το υφιστάμενο *modus vivendi* του πολιτικού συστήματος. Αυτή η κατάσταση εμφανίστηκε κατά κύριο λόγο, στον ευρωπαϊκό νότο.

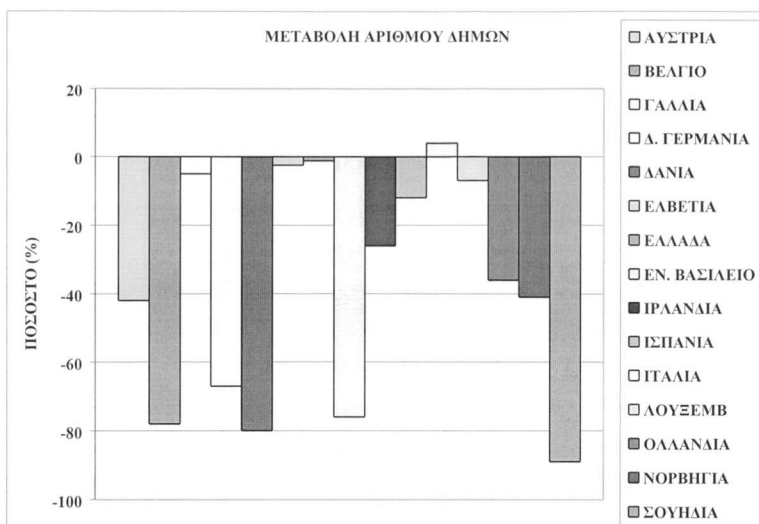
Τα περισσότερα Κράτη επέλεξαν μικτό σύστημα, δηλαδή διαδοχικές φάσεις προαιρετικών και υποχρεωτικών συνενώσεων<sup>4</sup> με οικονομικά και διοικητικά κίνητρα.

Τα αποτελέσματα αυτών των προσπαθειών από το 1950 έως το 1993 αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα:<sup>5</sup>

Κράτος	Πληθυσμός εκατ.	Έκταση Τετρ. χιλ.	Αριθμός ΟΤΑ		Μεταβολή (%)
			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	36.627	-5
Γερμανία	78,5	357	-	16.115	-
Δ. 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	5994	5.921	-1,2
Εν. Βασίλειο	58,9	244,1	2.028	484	-76
Ιρλανδία	3,5	70,3	115	85	-26
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	118	-7
Ολλανδία	14,7	41,8	1.015	702	-36
Νορβηγία	4,3	324,2	744	439	-41
Πορτογαλία	10,3	92,4	4.209	306	-
Σουηδία	8,6	412	2.500	286	-89

<sup>4</sup> Πηγή: Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας.

<sup>5</sup> Κωνστ. Γ.Ε. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση: Τόμ. Β΄. Αθήναι, 2000. σελ.



Από τον πίνακα αυτό προκύπτει ότι η μεγαλύτερη κατά σειρά μείωση του αριθμού των Πρωτοβαθμίων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σημειώθηκε στα Κράτη Σουηδία, Δανία, Βέλγιο, Εν. Βασιλείο και Γερμανία, όπου η μείωση κυμάνθηκε από 67% μέχρι 89%, έπονται τα Κράτη Αυστρία, Νορβηγία, Ολλανδία, Ιρλανδία, όπου η μείωση κυμάνθηκε από 26% μέχρι 41%, και ακολουθούν τα Κράτη Ισπανία, Λουξεμβούργο, Γαλλία, Ελβετία και Ελλάδα, όπου η μείωση κυμάνθηκε από 1,2% μέχρι 12%, ενώ, αντίθετα, στην Ιταλία παρουσιάζεται μια αύξηση του αριθμού των Δήμων κατά 4%<sup>6</sup>.

Ο αριθμός των ΟΤΑ, σε συνάρτηση με το μέσο πληθυσμό και τη μέση έκταση ανά μονάδα, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρουσιάζεται ανάγλυφα στον πίνακα που ακολουθεί:

Κράτος μέλος Ευρωπαϊκής Ένωσης	Αριθμός μονάδων	Μέσος πληθυσμός μονάδος	Μέση έκταση μονάδος (km <sup>2</sup> )
Αυστρία	2.300	3.439	26
Βέλγιο	589	17.094	52
Γαλλία	36.627	1.571	15
Γερμανία	16.115	5.002	23
Δανία	275	18.838	157
Ελλάδα	5.775	1.776	23
Ην Βασιλείο	481	12.0497	507
Ιρλανδία	84	42.381	820
Ισπανία	8.082	4.840	62

<sup>6</sup> Ν. Τάτσος: Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τετράδια Αυτοδιοίκησης. ΚΕΔΚΕ 1998, σελ. 112.

Ιταλία	8.100	7.399	37
Λουξεμβούργο	118	3.349	22
Ολλανδία	702	21.708	58
Πορτογαλία	306	32.327	302
Σουηδία	284	30.606	1.584
Φιλανδία	460	10.989	733
Ευρ. Ένωση	80.445	4.580	40

Από τον πίνακα και το γράφημα προκύπτει ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση, από άποψη μέσου πληθυσμού, και στην τρίτη από το τέλος θέση, από άποψη μέσης έκτασης ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ. Απέχει μάλιστα αρκετά από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η περίπτωση της Σουηδίας είναι χαρακτηριστική όχι τόσο για τη δραστική μείωση, η οποία άλλωστε επήλθε σε διάστημα 30 ετών μετά την εφαρμογή διαδοχικών προαιρετικών και υποχρεωτικών συνενώσεων (από 2.500 το 1950 σε 286 σήμερα), αλλά κυρίως για τη σταθερή επιμονή της Πολιτείας στην εφαρμογή μακροχρόνιας πολιτικής ανασυγκρότησης. Τα οικονομικά δε κίνητρα είχαν απολύτως αναπτυξιακό χαρακτήρα, επενδύθηκαν σε υποδομές και συνοδεύτηκαν από διοικητικά και πολιτικά κίνητρα, που εμπέδωσαν την αποτελεσματικότητα και δημοκρατικότητα. Πάντως και εκεί η δραστική μείωση επήλθε στις φάσεις της υποχρεωτικής συνένωσης.

Εν κατακλείδι πρέπει να γίνει κατανοητό, ότι η επίκληση των ευρωπαϊκών εμπειριών δεν έχει ουσιώδη σημασία αν αναφέρεται σε αριθμούς χωρίς να διερευνά το περιεχόμενο και το αποτέλεσμα των πολιτικών που ασκήθηκαν. Η σημασία αυτών των εμπειριών εστιάζεται πρωτίστως στις πολιτικές, που ασκήθηκαν σε συνδυασμό με το χρόνο εφαρμογής και το νομικοπολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον της κάθε χώρας.<sup>7</sup>

## **2. Επίπεδα (βαθμοί) Αυτοδιοίκησης (Τοπικής και Περιφερειακής) στην Ευρώπη**

Στη συνέχεια, αναφέρονται τα επίπεδα της Αυτοδιοίκησης, Τοπικής και Περιφερειακής<sup>8</sup> στην Ευρώπη, για να καταστεί δυνατή η σύγκριση με αυτά της Ελλάδας.

### **Δυτική Γερμανία**

Πληθυσμός 61 εκ. κάτοικοι. Επιφάνεια 240.000 τ. χιλ. Ομοσπονδιακό Κράτος.

<sup>7</sup> Ν. Τάσος: Όπου παραπάνω, σελ. 113.

<sup>8</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης: Επίπεδα (βαθμοί) Αυτοδιοίκησης (Τοπικής και Περιφερειακής) στην Ευρώπη. Αθήνα, 1998.

Επίπεδα:

α. 11 lander (κρατίδια) από 15-35.000 τ. χιλ. επιφάνειας και από 700.000-17 εκ. κατοίκους.

β. 234 kreis (Περιφέρειες) με μέση επιφάνεια 100 τ. χιλ. και πληθυσμό 167.000 κατοίκους, υπάρχουν και 91 Kreisfreie - Stadte (πόλεις - Περιφέρειες).

### **Αυστρία**

Πληθυσμός 7.456.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 83.000 τ. χιλ. Ομοσπονδιακό Κράτος.

Επίπεδα:<sup>9</sup>

α. 9 lander (κρατίδια) με 10.000 τ. χιλ. μέση επιφάνεια και 850.000 κατ. μέσο πληθυσμό.

β. 2.300 Δήμους.

### **Βέλγιο**

Πληθυσμός 9.900.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 30.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:

α. 3 Regions (Περιφέρειες).

β. 9 Provinces (Επαρχίες).

γ. 596 Δήμοι (πριν τη μεταρρύθμιση του 75 ήταν 2.359).

### **Δανία**

Πληθυσμός 5.100.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 43.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:<sup>10</sup>

α. 14 κομητείες (amtskommer) με μέση επιφάνεια 3.000 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό, 320.000 κατοίκους.

### **Ισπανία**

Πληθυσμός 39.000.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 505.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:

α. 17 αυτόνομες περιοχές

β. 50 Επαρχίες

γ. 8.027 Δήμοι.

### **Γαλλία**

Πληθυσμός 53.000.000 κάτοικοι. Επιφάνεια. 549.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τεύχος Α'. Αθήνα 2000, σελ.20.

<sup>10</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Όπου παραπάνω, σελ.23.

<sup>11</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α', Αθήνα, 2000, σελ. 119.

α. 26 Περιφέρειες (regius) με μέση επιφάνεια 25.700 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 2,3 εκ κατοίκους.

β. 100 νομοί (departments) με μέση επιφάνεια 5.600 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 500.000 κατοίκους.

γ. 36.527 Δήμοι το 1987 και 36.433 το 1982.

### **Ιταλία**

Πληθυσμός 57.400.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 301.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:

α. 20 Περιφέρειες (Regioni) με μέση επιφάνεια 15.000 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 2,8 εκ κατοίκους.

β. Επαρχίες <sup>12</sup> (Province) με μέση έκταση 3.000 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 600.000 κατοίκους.

### **Ιρλανδία**

Πληθυσμός 3.500.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 70.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:

α. 31 κομητείες.

β. 84 Δήμοι.

### **Λουξεμβούργο**

Πληθυσμός 400.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 3.000 τ. χιλ.

126 Δήμοι.

### **Ολλανδία**

Πληθυσμός 14.600.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 37.400 τ. χιλ.

Επίπεδα:

α. 12 Επαρχίες με μέση επιφ. 3.000 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 1.250.000 κατοίκους.

β. 714 Δήμοι (πριν το 1960, 990 και το 1985, 853).

### **Ελβετία**

Πληθυσμός 6.365.000 κάτοικοι. Επιφάνεια 41.300 τ. χιλ. Ομοσπονδιακό Κράτος.

Επίπεδα:

α. 26 Καντόνια με μέση επιφάνεια 41.300 τ. χιλ. και μέσο πληθυσμό 240.000 κατοίκους.

β. 3.000 Δήμοι.

### **Ηνωμένο Βασίλειο**

Πληθυσμός 56.800.000 κάτοικοι. Επιφάνεια. 255.000 τ. χιλ.

---

<sup>12</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος; Όπου παραπάνω, σελ.137.



Επίπεδα:

α. 11 Περιφέρειες με μέσο πληθυσμό 5 εκ. κατοίκους.

β. 57 Κομητείες με μέση επιφάνεια. 540 τ. χιλ. και πληθυσμό από 100.000 ως 2.000 κατοίκους.

γ. 481 Δήμοι (Districts) με πληθυσμό από 48.000 ως 500.000 κατοίκους από τους οποίους οι 36, της Αγγλίας και Ουαλίας, υπάγονταν σε μητροπολιτικές περιοχές.

### **Πορτογαλία**

Πληθυσμός 10.300.000 κάτοικοι. Επιφάνεια .92.000 τ. χιλ.

Επίπεδα:<sup>13</sup>

α. 2 Νησιωτικές «Περιφέρειες»

β. 275 Δήμοι.

Η κατανομή των κατοίκων και το ποσοστό τους σε Δήμους χωρών της Ευρώπης φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

Χώρα	Αριθμός κατοίκων	Ποσοστό τις %
Δυτική Γερμανία	μέχρι 1.000 κατ.	37
	από 1.000 -2.000 κατ.	57
	από 2.000 - 100.000 κατ.	5,3
	και πάνω από 100.000 κατ.	0,7
Αυστρία	μέχρι 1.000 κατ.	26
	από 1.000 -5.000 κατ.	67
	από 5.000 - 10.000 κατ.	4
	από 10.000 -20.000 κατ.	2
	από 20.000 - 50.000 κατ.	0,6
και πάνω από 50.000 κατ.	0,4	
Βέλγιο	ως 1.000 κατ.	0,1
	από 1.000 -2.000 κατ.	1,9
	από 2.000 - 10.000 κατ.	50
	από 10.000 -50.000 κατ.	42
	από 50.000 -100.000 κατ.	4
	και πάνω από 100.000 κατ.	2
Δανία	ως 3.000 κατ.	1
	από 3.000 -20.000 κατ.	82,5
	από 20.000 - 100.000 κατ.	15
	και πάνω από 100.000 κατ.	1,5

<sup>13</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τόμος Α', Β' έκδοση. Αθήνα, 2000, σελ.27.

<b>Ισπανία</b>	ως 1.000 κατ.	60
	από 1.000 -5.000 κατ.	27
	από 5.000 - 10.000 κατ.	6
	από 10.000 - 50.000 κατ.	5,5
	από 50.000 -100.000 κατ.	1
	και πάνω από 100.000 κατ.	0,5
<b>Γαλλία</b>	ως 500 κατ.	61
	από 500 - 1.000 κατ.	18
	από 1.000 -5.000 κατ.	16,7
	από 5.000 -10.000 κατ.	2,2
	από 10.000 - 50.000 κατ.	1,8
	και πάνω από 50.000 κατ.	0,3
<b>Ιταλία</b>	ως 1.000 κατ.	22
	από 1.000 - 10.000 κατ.	62
	από 10.000 -50.000 κατ.	8
	και πάνω από 50.000 κατ.	8
<b>Λουξεμβούργο</b>	ως 500 κατ.	11
	από 500 - 1000 κατ.	36
	από 1.000 - 3.000 κατ.	35
	από 3.000 - 5.000 κατ.	8
	από 5.000 - 10.000 κατ.	5
	και πάνω από 10.000 κατ.	5
<b>Ολλανδία</b>	ως 1.000 κατ.	0,8
	από 1.000 -2.000 κατ.	3
	από 2.000 - 5.000 κατ.	17,5
	από 5.000 -10.000 κατ.	27,2
	από 10.000 - 50.000 κατ.	44
	από 50.000 - 100.000 κατ.	5
	και πάνω από 100.000 κατ.	2,5
<b>Ελβετία</b>	ως 500 κατ.	45
	από 500 - 1.000 κατ.	34
	από 1.000 - 2.000 κατ.	10,5
	από 2.000 - 10.000 κατ.	7,5
	και πάνω από 10 000 κατ.	3
<b>Ηνωμένο Βασίλειο</b>	ως 10.000 κατ.	26
	από 10.000 -5 0.000 κατ.	61
	από 50.000 -100.000 κατ.	7,5
	και πάνω από 100.000 κατ.	5,5

Από τα παρατεθέντα στοιχεία προκύπτει, ότι κάθε χώρα έχει έναν δικό της τρόπο διάρθρωσης των επιπέδων και των βαθμών της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, ανάλογα με τις ανάγκες της.

Ενδεικτικά συγκρίνοντας την Ελλάδα με το Βέλγιο και την Πορτογαλία επειδή έχουν περίπου τους ίδιους πληθυσμούς, παρατηρούμε τα εξής:

Όσον αφορά στο Βέλγιο, παρατηρούμε, ότι έχει μόλις 3 Περιφέρειες, 9 Επαρχίες και 596 Δήμους, εκ των οποίων οι μισοί περίπου έχουν έως 10.000 κατ. και οι άλλοι από 10.000 κατ. και πάνω, πράγμα που σημαίνει, ότι οι Δήμοι είναι προφανώς βιώσιμοι και λειτουργικοί.<sup>14</sup>

Όσον αφορά τώρα στην Πορτογαλία, παρατηρούμε, ότι εκεί υπάρχουν μόλις 2 νησιωτικές Περιφέρειες και 275 Δήμοι, εκ των οποίων ποσοστό 61 % έχουν από 10.000 -50.000 κατοίκους.<sup>15</sup>

Αυτά τα δεδομένα των Ευρωπαϊκών χωρών οδηγούν εξ άλλης πλευράς στην παραδοχή ότι και για την Ελλάδα ήταν απαραίτητη η συνένωση των Δήμων, για να καταστούν αυτοί πλέον βιώσιμοι και λειτουργικοί.

### **3. Ο τρόπος εκλογής των αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης άλλων χωρών**

Για την ενότητα της ανάπτυξης του υπό διερεύνηση θέματος, κρίνεται αναγκαία η παρουσίαση του τρόπου εκλογής των αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες,<sup>16</sup> για να καταστεί δυνατή η σύγκριση, με αυτά που ισχύουν στην Ελλάδα.

#### **Αυστρία**

Δημοτικό Συμβούλιο: Εκλογή με απλή αναλογική από τους δημότες.

Συλλογικό εκτελεστικό όργανο (είδος Δημαρχιακής Επιτροπής): Εκλογή από το Δημοτικό Συμβούλιο με αναλογική σύνθεση εξ εκπροσώπων όλων των πολιτικών ομάδων.

Δήμαρχος: Είναι ο Πρόεδρος του συλλογικού εκτελεστικού οργάνου και προεδρεύει και στο Δημοτικό Συμβούλιο.

#### **Βέλγιο**

Δημοτικό Συμβούλιο: Άμεση εκλογή με αναλογική αντιπροσώπευση όλων των πολιτικών ομάδων.

Δημαρχιακή Επιτροπή (Δήμαρχος +2-10 αναπληρωτές του): Οι αναπληρωτές εκλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο με απόλυτη πλειοψηφία.

<sup>14</sup> Ν. Τάτσος: Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Μερικές Οικονομικές Διαστάσεις. Αθήνα, σελ. 112 επ.

<sup>15</sup> Ν. Τάτσος: Όπου παραπάνω, σελ. 114.

<sup>16</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης: Ο τρόπος εκλογής των αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, 1998, σελ.

Δήμαρχος:<sup>17</sup> Ορίζεται από τον Βασιλέα εκ των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου και υποδεικνυόμενος με απόλυτη πλειοψηφία από το Δημοτικό Συμβούλιο.

### **Γερμανία**

Δημοτικό Συμβούλιο: Με αναλογική αντιπροσώπευση (εκτός Βαυαρίας) όλων των πολιτικών ομάδων.

Επιτροπές Δημοτικού Συμβουλίου: Σύνθεση αναλογική (έχουν και αποφασιστικές αρμοδιότητες).

Εκτελεστικό όργανο: Εκλογή με πλειοψηφικό από το Δημοτικό Συμβούλιο, με εξαίρεση τη Βαυαρία και τη Βάδη – Βυτεμβέργη, όπου εκλέγεται άμεσα από τον λαό.

Τελευταία διαμορφώνεται η τάση να δοθεί περισσότερη αυτονομία στους αναπληρωτές του Δημάρχου και να καταστεί συλλογική η εκτελεστική εξουσία.

### **Δανία**

Δημοτικό Συμβούλιο: Άμεση εκλογή με αναλογική εκπροσώπηση όλων των πολιτικών ομάδων. Διαιρείται σε Επιτροπές που έχουν και εκτελεστική εξουσία.

Δήμαρχος: Εκλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο.

Προεδρεύει του Δημοτικού Συμβουλίου και επιτροπών και δεν έχει εξουσία απόφασης σε θέματα που τυχόν έχουν ανατεθεί σε άλλη Επιτροπή του Δημοτικού Συμβουλίου.

### **Ελβετία**

Δημοτικό Συμβούλιο, Συνέλευση: Με αναλογική εκπροσώπηση όλων των πολιτικών ομάδων, με εξαίρεση ένα καντόνι (20-100 μέλη).

Εκτελεστικό Όργανο Συλλογικό: Άμεση εκλογή από το λαό με αναλογική εκπροσώπηση (3-11 μέλη).

Δήμαρχος: «Πρώτος μεταξύ ίσων», μέλος του εκτελεστικού οργάνου και εκλέγεται κατά τον ίδιο τρόπο. Εξαίρεση ένα καντόνι, όπου εκλέγεται 2 εβδομάδες μετά την εκλογή του εκτελεστικού οργάνου με πλειοψηφικό σύστημα.

Επιτροπές Δημοτικού Συμβουλίου: Συντίθενται αναλογικά εκ μελών όλων των πολιτικών ομάδων.

### **Ιρλανδία**

Δημοτικό Συμβούλιο: Αναλογική εκπροσώπηση όλων των πολιτικών ομάδων.

Δήμαρχος: Προεδρεύει του Δημοτικού Συμβουλίου - Εκλέγεται έμμεσα από το Δημοτικό Συμβούλιο με πλειοψηφία.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α', Αθήναι, 2000, σελ. 116.

<sup>18</sup> Les conditions de la democrortie locale e le partucipation de citoiyen en Europe: Μελέτη στη συλλογή αριθμός (15), σελ. 101.

### **Ολλανδία**

Δημοτικό Συμβούλιο: Αναλογική εκπροσώπηση όλων των πολιτικών ομάδων, με άμεση εκλογή.

Εκτελεστικό Όργανο: (Δήμαρχος και Αναπληρωτές - τουλάχιστον δύο).

Οι αναπληρωτές εκλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο, ενώ ο Δήμαρχος ορίζεται από την Βασίλισσα.

### **Νορβηγία, Σουηδία**

Δημοτικά Συμβούλια: Αναλογική σύνθεση με άμεση εκλογή. Εκτελεστικό Όργανο Συλλογικό: Αναλογική σύνθεση εκ μελών όλων των πολιτικών ομάδων. Εκλογή από το Δημοτικό Συμβούλιο. Δήμαρχος: Εκλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, του οποίου είναι Πρόεδρος, όπως και του εκτελεστικού οργάνου. Στη Σουηδία: Πρόεδρος αναδεικνύεται από τον πλειοψηφούντα, σχετικά, συνδυασμό και αντιπρόεδροι Α΄ και Β΄ από τους δύο επόμενους. Οι Πρόεδροι ασκούν και καθήκοντα Δημάρχου.

### **Γαλλία**

Εκλογές σε δύο γύρους με λίστα για εξασφάλιση της πλειοψηφίας στον συνδυασμό που θα επικρατήσει. Αναλογικό σύστημα στις εκλογές Β΄ και Γ΄ Βαθμού.<sup>19</sup>

### **Κύπρος**

Δημοτικό Συμβούλιο: Αναλογική σύνθεση με άμεση εκλογή. Δήμαρχος: Ανακηρύσσεται ο επι κεφαλής του σχετικώς πλειοψηφήσαντος συνδυασμού. Για τα άλλα όργανα ακολουθούνται συναινετικές διαδικασίες.

Όσον αφορά τώρα στην Ελλάδα, το σχετικό εκλογικό δίκαιο για την Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται κυρίως από την επιλεγμένη εναρμόνιση των παγιωμένων την τελευταία δεκαπενταετία ρυθμίσεων με τις αρχές και τους στόχους της μεταρρύθμισης. Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης και η θεσμοθέτηση της συμμετοχικής αποκέντρωσης εφαρμόζονται στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης. Αυτή η επιλογή έχει εξ αντικειμένου το προνόμιο της μεταβατικότητας, θα αποβεί δε γόνιμη στο μέτρο που θα αποτελέσει αφετηρία ανανέωσης και ποιοτικής αναβάθμισης των αιρετών της Δημοτικής Αυτοδιοίκησης. Είναι τελικά το όχημα για τη συγκρότηση του νέου τοπικού πολιτικού συστήματος.

---

<sup>19</sup> Les conditions de la democrortie locale e le purticipation de citoiyen en Europe: Όπου παραπάνω, σελ. 102.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

### Ο ΕΧΤΑ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ

#### *1. Γενικά*

Η διαρκής εξελικτική πορεία και ο δυναμισμός χαρακτηρίζουν την διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης. Η ενοποιητική διαδικασία διαμορφώνεται και συγκεκριμενοποιείται σε τρία επίπεδα:<sup>20</sup>

Σε ένα επίπεδο προβλέπεται η κατάργηση όλων των εμποδίων για την πραγματοποίηση των κοινοτικών ελευθεριών.

Σε ένα δεύτερο προβλέπεται η προσέγγιση των νομοθεσιών των Κρατών μελών και ιδιαίτερα της νομοθεσίας για τη λειτουργία κοινής αγοράς,<sup>21</sup> και

Σε ένα τρίτο επίπεδο εισάγονται κοινές πολιτικές σε τομείς όπως οι μεταφορές, η γεωργία, το περιβάλλον, ο πολιτισμός κ.λ.π. Και στα τρία αυτά επίπεδα της ενοποιητικής διαδικασίας δεν επιχειρείται σαφής αναφορά στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΟΤΑ στα κείμενα των ιδρυτικών συνθηκών.<sup>22</sup>

Η ενοποιητική διαδικασία βασίζεται κυρίως σε δύο πόλους: στον κοινοτικό και στον εθνικό. Ένας άλλος πόλος, ο τοπικός, ο οποίος εκφράζεται με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι οι κρίσιμες διοικητικές ενότητες και έχουν αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης και στην εκπλήρωση των στόχων του σύγχρονου κοινωνικού Κράτους, δεν αναγνωρίζεται άμεσα.

Ο βαθμός της αυτονομίας, που απολαμβάνουν οι ΟΤΑ στα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο τρόπος της νομιμοποίησης με την διενέργεια έμμεσων εκλογών, και το εύρος των ανατιθεμένων αρμοδιοτήτων, διαφέρουν σημαντικά από κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>23</sup>

Μέχρι την δεκαετία του 80 οι ιδρυτικές συνθήκες της Ένωσης δεν προέβλεπαν κανένα ρόλο στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, οπότε παρατηρείται οι ίδιοι οι φορείς Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να προσπαθούν, σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, είτε σαν άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό, είτε σαν προσπάθεια κατοχύρωσης του ρόλου τους και για ανεύρεση πόρων, να αποκτήσουν χώρο δράσης

<sup>20</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Δανάτος Παπαγιάννης: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αθήνα, 1996, σελ. 65.

<sup>21</sup> Άρθρο 7 Α, παράγραφος 2 Συνθ. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

<sup>22</sup> Άρθρο 68, παράγραφος 3 Συνθ.

<sup>23</sup> Ο βαθμός αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γερμανία είναι ιδιαίτερα υψηλός, (βλ. άρθρο 28 παράγραφος 2GG) σε σχέση με το αντίστοιχο Ελληνικό (άρθρο 102 του Συντάγματος).

και ταυτότητα. Το 1985 πραγματοποιείται το πρώτο βήμα από το Συμβούλιο της Ευρώπης, με την υπογραφή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ενώ αργότερα, το 1988, εκδίδεται το ψήφισμα του Κοινοβουλίου για «τον Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης».

Ο ΕΧΤΑ έγινε αποδεκτός την 27<sup>η</sup> Ιουνίου 1985 και εγκρίθηκε ως νόμος από την Ελλάδα την 15<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1985. Είναι προϊόν μιας πολύχρονης μελέτης,<sup>24</sup> εκπονήθηκε από τη Διεύθυνση Επιτροπής Περιφερειακών και Δημοτικών Θεμάτων και από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τοπικά θέματα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με τον Χάρτη αυτόν καθιερώνονται βασικές Αρχές για την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτονομίας, τη δημοκρατικοποίηση των ΟΤΑ, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την οικονομική ενδυνάμωσή τους.

Τα Κράτη – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που υπέγραψαν το Χάρτη, θεωρούν ότι:

α. Σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η πραγματοποίηση μιας περισσότερο στενής ένωσης μεταξύ των μελών του, προκειμένου να επιτευχθεί η διασφάλιση και προώθηση των ιδεωδών και των Αρχών, που είναι κοινή τους κληρονομιά.

β. Ο σκοπός αυτός θα πραγματοποιηθεί με την σύναψη συμφωνιών στο διοικητικό τομέα.

γ. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος.

δ. Το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των δημοκρατικών αρχών όλων των Κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και μπορεί να ασκηθεί άμεσα στο τοπικό επίπεδο.

Η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει στον πολίτη μια διοίκηση αποτελεσματική. Η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας, πράγμα το οποίο προϋποθέτει την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δημοκρατικά όργανα λήψης αποφάσεων, τα οποία θα απολαμβάνουν ευρεία αυτονομία, ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

---

<sup>24</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β', Γ' έκδοση, Αθήνα, 2000, σελ. 65.

## *2. Βασικές Αρχές του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στα πλαίσια της Εθνικής Οικονομίας, πρέπει να έχουν οικονομική αυτοτέλεια, αυτοτέλεια για να μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους.

Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει να ανήκει κυρίως στο πλησιέστερο προς τον πολίτη επίπεδο.

Το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου προς όφελος του πληθυσμού τους και με δική τους ευθύνη, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.

Οι Αρχές που περιλαμβάνει ο Χάρτης εξειδικεύουν διάφορες εγγυήσεις για το περιεχόμενο της Τοπικής Εξουσίας, το οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο της Τοπικής Δημοκρατίας, την κρατική εποπτεία και την πολιτική διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και του πολιτικού προσωπικού τους.<sup>25</sup>

Ο ΕΧΤΑ προβλέπει, ότι η Αρχή της Τοπικής Αυτονομίας<sup>26</sup> πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία των Κρατών μελών ή από την συνταγματική τους τάξη, και, έχοντας υπόψη του την πολυμορφία της δόμησης της Αυτοδιοίκησης σε κάθε χώρα, προτείνει την εφαρμογή των αρχών του σε όλες τις κατηγορίες Οργανισμών Αυτοδιοίκησης, επιτρέποντας σε κάθε συμβαλλόμενο μέρος να ορίσει μόνο του τις κατηγορίες στις οποίες τελικά θα τον εφαρμόσει.

Η διάταξη του άρθρου 4, που αναφέρεται στην έκταση της Τοπικής Αυτονομίας, είναι εξίσου σημαντική.

Το Σύνταγμα και ο νόμος ορίζουν τις βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο ίδιο άρθρο και στην παράγρ. 3 προβλέπεται η γενική Αρχή της λήψης των αποφάσεων όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες: «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει να ανήκει στις πιο πλησιέστερες προς τους πολίτες Αρχές. Για να ανατεθεί μια αρμοδιότητα σε άλλη Αρχή, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας».

Η παράγρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπει, ότι οι αρμοδιότητες, που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει κανονικά να είναι πλήρες και αποκλειστικές και να μην μπορούν

<sup>25</sup> Παναγιώτης, Μ. Γιαννόπουλος: Κοινωνία των Πολιτών και Αυτοδιοίκηση, Πυλόνες Δημοκρατίας και Ανάπτυξης για την Ελλάδα του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Αθήνα, σελ. 92.

<sup>26</sup> Α. Τάχος: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας: ερμηνευτική προσπάθεια. ΕΕΕρ.Δ. Αθήνα 1991, σελ. 607.



να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη Αρχή, παρά μόνο στα πλαίσια του νόμου.

Το άρθρο 9 ρυθμίζει θέματα σχετικά με τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ, στους οποίους αναγνωρίζεται δικαίωμα «στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους», ενώ στο άρθρο 11 αναγνωρίζεται στους ΟΤΑ δικαίωμα δικαστικής προσφυγής, ώστε να εξασφαλίζουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των Αρχών της Τοπικής Αυτονομίας.

Σημαντική είναι η διάταξη του άρθρου 12 του Χάρτη, κατά την οποία κάθε συμβαλλόμενο μέρος «αναλαμβάνει την υποχρέωση να θεωρείται δεσμευμένο από τουλάχιστον είκοσι από τις παραγράφους του μέρους «I» του Χάρτη, από τις οποίες τουλάχιστον δέκα επιλέγονται μεταξύ των επόμενων παραγράφων: άρθρο 2, 3 παραγρ. 1, και 2, άρθρο 4 παραγρ. 1, 2 και 4, άρθρο 5, άρθρο 7 παραγρ. 1, άρθρο 8 παραγρ. 2, άρθρο 9 παραγρ. 1,2 και 3, άρθρο 10 παραγρ. 1 και άρθρο 11.

Ο Χάρτης εφαρμόζεται σε όλες τις κατηγορίες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όμως κάθε συμβαλλόμενο μέρος μπορεί κατά την κατάθεση του κειμένου της επικύρωσης να ορίσει τις κατηγορίες των ΟΤΑ στις οποίες επιθυμεί να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη (άρθρο 13).<sup>27</sup>

Θέματα ενημέρωσης του Συμβουλίου της Ευρώπης ως προς τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις που θεσπίζουν τα μέρη,<sup>28</sup> τη δυνατότητα περιορισμού εφαρμογής του Χάρτη σε συγκεκριμένη περιοχή (εδαφική ρήτρα)<sup>29</sup> και τις διάφορες ανακοινώσεις, που υποχρεούται να κάνει στα μέρη ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη,<sup>30</sup> καλύπτονται πλήρως από τα τελευταία άρθρα.

Ο EXTA είναι ένα από τα πιο σημαντικά επιτεύγματα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Για πρώτη φορά σε Ευρωπαϊκό επίπεδο υπάρχει ένα διεθνές κείμενο, το οποίο θέτει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, προσδιορίζει το περιεχόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συμβάλλει, κατ' αυτόν τον τρόπο, στην ενίσχυση της δημοκρατίας,<sup>31</sup> στην αποκέντρωση, αλλά και στην δημιουργία συνείδησης στον ευρωπαϊκό χώρο για την ανάγκη προστασίας του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>27</sup> Η Ελλάδα με τον κυρωτικό νόμο 1850/1981 περιόρισε το πεδίο εφαρμογής του EXTA στους ΟΤΑ της πρώτης βαθμίδας, δηλ. στους Δήμους και στις Κοινότητες.

<sup>28</sup> EXTA: Άρθρο 14.

<sup>29</sup> EXTA: Άρθρο 16.

<sup>30</sup> EXTA: Άρθρο 18.

<sup>31</sup> Knemeyer, Die Eyropaiche Chartader Kommunalen Selbstvevwaltung, σελ. 997.

Η δυνατότητα προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον ΕΧΤΑ και περαιτέρω κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρέχεται, κατά μια άποψη,<sup>32</sup> με την ενσωμάτωση στο κοινοτικό δίκαιο του Χάρτη κατά δύο τρόπους. Είτε άμεσα, με την προσχώρηση<sup>33</sup> της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συγκεκριμένη σύμβαση, είτε έμμεσα, με την προσχώρηση όλων των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο συγκεκριμένο Χάρτη.<sup>34</sup>

Η επικύρωση του Χάρτη από όλα τα Κράτη-μέλη της Κοινότητας ελάχιστα συνεισφέρει, από απόψεως Κοινοτικού Δικαίου, στην προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γιατί η *a la carte* δέσμευση των Κρατών από τον ΕΧΤΑ δημιουργεί ένα πραγματικό μωσαϊκό και, δεύτερον, γιατί η κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί αυτόνομη έννομη τάξη, όπου τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις προσδιορίζονται από αυτήν την ίδια και ανεξάρτητα από τις επί μέρους υποχρεώσεις των Κρατών-μελών που την αποτελούν.

Ως προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η συνεισφορά της προσχώρησης των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον ΕΧΤΑ έγκειται στη δημιουργία μιας γενικής Αρχής του δικαίου, κοινής στη νομοθεσία των Κρατών-μελών, η οποία, κατά την νομολογία του ΔΕΚ, θα ήταν δεσμευτική για τα κοινοτικά όργανα. Από τα 18 Κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που έχουν επικυρώσει τον ΕΧΤΑ, απουσιάζουν το Βέλγιο και η Γαλλία, τα οποία, αν και υπέγραψαν τον Χάρτη, δεν τον επικύρωσαν, ενώ η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν τον έχουν υπογράψει, επιδεικνύοντας γενικά μια αρνητική στάση απέναντι στις ρυθμίσεις του.

Τελικά, η άποψη ότι η ενσωμάτωση του Χάρτη κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο στο Κοινοτικό Δίκαιο δεν θα εξυπηρετούσε την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, αλλά απλά θα συνεισέφερε στην καταξίωση του θεσμού στη νομοθεσία των Κρατών-μελών, είναι η πιο ορθή, γιατί με το Χάρτη τα Κράτη ανακαλύπτουν ίσως την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όμως δεν οδηγούν, μέσω αυτού, σε δέσμευση την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο ΕΧΤΑ αποτελείται από τρία μέρη και δέκα οκτώ άρθρα, το καθένα από τα οποία, περιληπτικά, περιλαμβάνει τα εξής:

#### Άρθρο 1

<sup>32</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα –Βήκα: Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός. Αθήνα, σελ. 68.

<sup>33</sup> Τελικά συμπεράσματα του πρώτου «Ευρωπαϊκού Συνεδρίου τοπικών, περιφερειακών οργανώσεων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου», σημείο 4.

<sup>34</sup> Αν. Τάχος: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας: ερμηνευτική προσπάθεια. ΕΕευρΔ. Αθήνα, 1991, τευχ. 3, σελ. 613 επ. και Δ. Φιλίππου: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ. Διοικητ Αθήνα, 1995, σελ. 285 επ.

Τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να θεωρούνται δεσμευμένα από τα ακόλουθα άρθρα με τον τρόπο και στο μέτρο, που ορίζει το άρθρο 12 του Χάρτη.

Άρθρο 2

Συνταγματική και νομική θεμελίωση της Τοπικής Αυτονομίας.

Άρθρο 3

Έννοια της Τοπικής Αυτονομίας.

Άρθρο 4

Έκταση της Τοπικής Αυτονομίας.

Άρθρο 5

Προστασία των εδαφικών ορίων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 6

Προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 7

Προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο.

Άρθρο 8

Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 9

Οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 10

Το δικαίωμα συνεταιρισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άρθρο 11

Νομική Προστασία της Τοπικής Αυτονομίας.

Άρθρο 12. Υποχρεώσεις.

Άρθρο 13

Οργανισμοί στους οποίους εφαρμόζεται ο Χάρτης.

Άρθρο 14

Ανακοίνωση πληροφοριών.

Άρθρο 15

Υπογραφή, κύρωση, έναρξη ισχύος.

Άρθρο 16

Εδαφική ρήτρα.

Άρθρο 17

Καταγγελία.

Άρθρο 18

Ανακοινώσεις.

Ο Χάρτης κυρώθηκε, όπως έχει ήδη αναφερθεί, από την Ελλάδα με το Ν.1850/1989 (ΦΕΚ. Α' 114/10-5-1989). Πρέπει να σημειωθεί, ότι η Ελλάδα «αξιοποίησε» στο έπακρον τη δυνατότητα που παρέχει ο Χάρτης για διατύπωση επιφυλάξεων, αποφεύγοντας να δεσμευτεί σε τέσσερις κρίσιμες διατάξεις (άρθρο 5, άρθρο 7 παρ. 2, άρθρο 8 παρ. 2 και άρθρο 10 παρ. 2). Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι με την επιλογή της αυτή μείωσε αισθητά την επιρροή που μπορεί να ασκήσει ο ΕΧΤΑ στη θεσμική αναζωογόνηση των ΟΤΑ στη χώρα μας.<sup>35</sup>

### *3. Παρατηρήσεις επί των διατάξεων του Χάρτη*

Παρά τις συστηματικές επιστημονικές επισημάνσεις που διατυπώθηκαν κατά καιρούς, η αναζήτηση της προστασίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως θεσμού στο κοινοτικό δίκαιο, συνεχίζει να είναι ένα αίτημα ανικανοποίητο.<sup>36</sup>

Η δυσκολία του προβλήματος εντοπίζεται στην ετερογένεια του θεσμού σε εθνικό επίπεδο. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εμφανίζεται στα Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαντικά διαφοροποιημένος έτσι, ώστε να μην είναι δυνατός ο εντοπισμός ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή. Έτσι, π.χ. ενώ ο θεσμός γνωρίζει έναν υψηλό βαθμό προστασίας και κατοχύρωσης στη Γερμανία, όπου ο θεμελιώδης νόμος απονέμει καθολική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις στους Δήμους, δημιουργώντας ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών,<sup>37</sup> στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο ο θεσμός αγνοείται.

Έτσι, δημιουργούνται αντίρροπες τάσεις στα Κράτη-μέλη από τη διαφοροποίηση αυτή, και πολύ σωστά παρατηρήθηκε, ότι σε Κράτη-μέλη, όπου ο θεσμός γνωρίζει επαρκή κατοχύρωση και προστασία, υπάρχουν φόβοι για ενδεχόμενο περιορισμό της Τοπικής Αυτονομίας από τον «κοινοτικό επεκτατισμό», ενώ, αντίθετα, σε Κράτη-μέλη, όπου ο θεσμός βρίσκεται σε ανάπτυξη, προσδοκείται η ενίσχυσή του από τους κοινοτικούς πόρους.<sup>38</sup>

Για τη δημιουργία ενός πυρήνα Τοπικής Αυτονομίας σε οποιαδήποτε χώρα ικανοποιητική λύση για τη δημιουργία ενός minimum πλαισίου θα μπορούσε να αποτελέσει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Η επικύρωσή του από τα 15 Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν λύνει το πρόβλημα της προστασίας της

<sup>35</sup> Αντ. Μανιτάκης: Γνωμοδότηση αριθ. 5, σελ. 38.

<sup>36</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αθήνα, σελ. 98.

<sup>37</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα: Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός. Αθήνα, σελ. 73.

<sup>38</sup> Κ. Χλέπας: Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα 1994, σελ.35 επ.

Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο, δημιουργεί όμως στα μέλη την αναγκαία και ικανή συνθήκη για μια περαιτέρω αντιμετώπιση του προβλήματος σε κοινοτικό επίπεδο, και την αναγκαία συνείδηση για τη σημασία και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως σημαντικού παράγοντα ενδυνάμωσης της δημοκρατίας στα Κράτη-μέλη της Ένωσης.<sup>39</sup>

Στο βαθμό όμως μέχρι σήμερα τέσσερα τουλάχιστον Κράτη-μέλη δεν έχουν επικυρώσει τον Χάρτη, η αναζήτηση της κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο μέσω του ΕΧΤΑ καθίσταται προβληματική.

Η διαφορετική θεώρηση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα Κράτη-μέλη και ο διαφορετικός βαθμός κατοχύρωσης και προστασίας του σε αυτά, αποτρέπει την αναζήτηση της προστασίας σε μια γενική Αρχή, κοινή στα Κράτη-μέλη με βάση τη συγκριτική μέθοδο.<sup>40</sup> Και αν ακόμη μπορούσε να υπάρξει μια τέτοια Αρχή, υπαρκτή στην νομοθεσία και τη διοικητική πρακτική των Κρατών-μελών της Ένωσης, η αοριστία της Αρχής είναι τέτοιου βαθμού, που δεν επιτρέπει την εξαγωγή κάποιου χρήσιμου αποτελέσματος για την αναζητούμενη κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η προσφυγή στην Αρχή της αναλογικότητας στην παρ. 3 του άρθρου 3β Συνθ. Ε.Κ. (παρ.3 του άρθρου 5 Συνθ. Αμστ.), για την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο, δεν είναι πειστική, γιατί στηρίζεται σε εσφαλμένη προϋπόθεση.

Η Αρχή της επικουρικότητας αποτελεί εύφορο έδαφος για την καλλιέργεια και ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο, στο βαθμό που η συγκεκριμένη Αρχή καθιερώνεται σε θετική διάταξη του Κοινοτικού Δικαίου και εμπεριέχει το τεκμήριο υπέρ της κατώτερης βαθμίδας.

Μόνη λύση στο πρόβλημα θα είναι η εισαγωγή θετικής διάταξης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, που θα την αναγάγει πράγματι σε τρίτο πόλο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, συμβάλλοντας αποφασιστικά στη δημιουργία «μιας Ευρώπης πιο κοντά στους λαούς». Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να απουσιάζει σε ένα μελλοντικό «Σύνταγμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δε κατοχύρωση<sup>41</sup> των

<sup>39</sup> Α. Τάχος: Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας: Ερμηνευτική προσπάθεια. ΕΕΕυρΔ. Αθήνα 1991, σελ. 607.

<sup>40</sup> Ευριδίκη Μπέσιλα - Βήκα, Δονάτος Παπαγιάννης: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αθήνα, σελ. 99.

<sup>41</sup> Διάσκεψη Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών Χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρόγραμμα: «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι Περιφέρειες, Τοπικές Αρχές για μια Ευρώπη Δημοκρατική και αλληλέγγυα». Τετράδια Αυτοδιοίκησης. ΚΕΔΚΕ. Αθήνα 1998, σελ. 56 επ.

αρμοδιοτήτων της θα ενδυνάμωνε τη δημοκρατία σε ευρωπαϊκό επίπεδο και θα αποτελούσε θετικό βήμα στην πορεία τού ενοποιητικού εγχειρήματος.

Στο Παράρτημα παραθέτουμε το Ν. 1850/1989, όπως αυτός δημοσιεύτηκε στο Φ.Ε.Κ.114/1989.

## ΜΕΡΟΣ Γ'

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

#### Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

##### Χαρακτηριστικά της κατάστασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρώθηκε σε Δήμους και Κοινότητες και μεταγενέστερα, συνακόλουθα, απέκτησε τα γνωρίσματα της πολυδιάσπασης μετά τη μεταρρύθμιση που συντελέστηκε το 1912 με τον Ν. ΔΝΖ'/1912, έργο της Κυβέρνησης του Ελ. Βενιζέλου. Η διάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι το 1998 περιγράφεται, από άποψη αριθμητικής κατάστασης, ως εξής:

##### Κοινότητες

Οι Κοινότητες ανέρχονταν σε 5.318 και ο πληθυσμός τους κυμαινόταν από 0 έως περίπου 6.000 κατοίκους. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απογραφή του 1991, ο αριθμός των Κοινοτήτων κατά πληθυσμό κλιμακωνόταν ως εξής:

Αριθμός κατοίκων	Αριθμός Κοινοτήτων	Πληθυσμός
0-100	342	24.660
101-200	861	130.287
201-300	792	195.042
301-400	654	228.100
401-500	515	232.818
501-600	424	231.853
601-700	320	206.444
701-800	234	176.162
801 -900	192	165.052
901-1.000	157	149.333
1.001-2.000	620	831.563
2.001-3.000	145	342.075
3.001-4.000	45	157.029
4.001 και άνω	17	81.325
<b>Σύνολα</b>	<b>5.318</b>	<b>3.151.737</b>

## Δήμοι

Ο αριθμός των Δήμων ανερχόταν μέχρι το 1998 σε 457. Ο πληθυσμός τους κυμαινόταν από 172 έως 772.072 κατοίκους. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απογραφή του 1991, ο αριθμός των Δήμων κλιμακωνόταν στις ακόλουθες κατηγορίες:

Από - μέχρι	Αριθμός Δήμων	Πληθυσμός
0-1.000	31	22.673
1.001-2.000	62	77.961
2.001-3.000	60	150.171
3.001-4.000	46	160.623
4.001-5.000	32	137.308
5.001-10.000	101	660.154
10.001-20.000	48	662.154
20.001-30.000	27	657.684
30.001-40.000	17	599.616
40.001-50.000	10	444.769
50.001-100.000	24	1.581.180
100.001-200.000	6	817.357
200.001 και άνω	2	1.156.039
<b>Σύνολα</b>	<b>457</b>	<b>7.128.060</b>

Αξίζει να σημειωθεί, ότι ο πληθυσμός της χώρας κατανεμόταν σε 12.548 συνοικισμούς. Οι περισσότεροι από τους ΟΤΑ περιλάμβαναν τουλάχιστον δύο οικισμούς. Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη, ότι ο πληθυσμός, που παρατίθεται στους ανωτέρω πίνακες, είναι ο απογεγραμμένος. Αυτός δεν ανταποκρίνεται απολύτως στην πραγματικότητα, αφού οι κάτοικοι, που πραγματικά κατοικούν στις Κοινότητες, είναι λιγότεροι από τους απογεγραμμένους, ενώ, αντίθετα, οι κατοικούντες στους Δήμους, ιδιαίτερα των μεγάλων αστικών κέντρων, είναι περισσότεροι.

Η διάκριση σε Δήμους και Κοινότητες θεμελιώθηκε, το 1912, στην βάση της διαφορετικής οργάνωσης των αγροτικών και αστικών οικισμών. Έτσι, η αναγνώριση και ίδρυση Κοινοτήτων βασίστηκε στο πληθυσμιακό κριτήριο και την ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης ως βασικής υποδομής.<sup>1</sup> Επικουρικά πάντως, ως εξαίρεση από τα γενικά κριτήρια, καθιερώνονταν και η οικονομική δυνατότητα.

Ως προς τους Δήμους, τα κριτήρια ήταν ακόμη πιο συγκεκριμένα. Δήμος μπορούσε να αναγνωρισθεί πόλη με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή πρωτεύουσα Νομού ανεξαρτήτως πληθυσμού. Στην ουσία επρόκειτο και στη δεύτερη περίπτωση για πόλεις με λιγότερους πάντως από 10.000 κατοίκους.

<sup>1</sup> Πρακτικά έκτακτου συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας. 1997, σελ. 21.



Η διάκριση των δύο μορφών οργάνωσης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατανοήθηκε στις εννέα περίπου δεκαετίες της εφαρμογής της, ιδίως μάλιστα στις δύο τελευταίες δεκαετίες, ως αξιολογική διάκριση έτσι, ώστε οι πολιτικοί παράγοντες των Κοινοτήτων και οι κάτοικοι, στην περίπτωση που συνέτρεχαν νόμιμες προϋποθέσεις, επιδίωκαν την αναβάθμιση της Κοινότητας σε Δήμο.<sup>2</sup> Τέτοιες προϋποθέσεις προστέθηκαν στα αρχικά κριτήρια και αναφέρονται σε λουτροπόλεις με περισσότερους από 2.500 κατοίκους και σε Κοινότητες ιδιαίτερης ιστορικής σημασίας. Η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα την ουσιαστική κατάργηση του αρχικού κριτηρίου της διάκρισης Δήμων και Κοινοτήτων και οδήγησε στην υφιστάμενη πριν από τον «Ι. Καποδίστρια» κατάσταση, όπου από τους 457 Δήμους οι 223, δηλαδή ποσοστό 48,45%, είχαν λιγότερους από 5.000 κατοίκους, όριο που τελικά έχει προκύψει ως ουσιαστική πληθυσμιακή προϋπόθεση για την αναγνώριση Δήμου.<sup>3</sup>

Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει η σταδιακή κατάργηση των αρχικών κριτηρίων για τη διάκριση Δήμων και Κοινοτήτων. Στην εξέλιξη αυτή δεν συνετέλεσε μόνο η αναζητούμενη αίγλη του Δήμου, αίγλη που είχε τις ρίζες της στη δυναμική του θεσμού πριν από τη μεταρρύθμιση του 1912. Συνετέλεσε αποφασιστικά και η δυνατότητα που παρείχε το οργανωτικό πλαίσιο του Δήμου για τη διοικητική ανάπτυξη της περιοχής του. Με αυτό τον τρόπο, Κοινότητες που είχαν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν τις νόμιμες προϋποθέσεις προσπαθούσαν, επιδίωκαν, μέσω της αναβάθμισης σε Δήμους, να αντιμετωπίσουν την εγγενή καχεξία σε υποδομές και οικονομική δυνατότητα, καχεξία που χαρακτηρίζει προδήλως τις Κοινότητες.

Άλλωστε, από τις 5.318 Κοινότητες, οι 4.513, δηλαδή ποσοστό 84,46%, είχαν λιγότερους από 1.000 κατοίκους, 3.183, δηλαδή ποσοστό 59,57%, είχαν λιγότερους από 500 κατοίκους και 2009, δηλαδή ποσοστό 37,60%, είχαν λιγότερους από 300 κατοίκους, όσο ήταν το όριο για την αναγνώριση συνοικισμού ως Κοινότητας με τον ιδρυτικό νόμο ΔΝΖ/1912.<sup>4</sup>

Η πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ως συνέπεια την αδυναμία της να αντεπεξέλθει στις στοιχειώδεις διοικητικές λειτουργίες, πολύ δε περισσότερο να εκπληρώσει την οριζόμενη από το Σύνταγμα αποστολή της, δηλαδή

<sup>2</sup> Αντίθετα, δεν εφαρμόστηκε ποτέ η διάταξη του άρθρου 238 του Ν.Δ 2888/1954 που προέβλεπε την κατάργηση των Δήμων που είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Ούτε ασφαλώς και η διάταξη των παρ. 4 του άρθρου 4 του ισχύοντος Δ.Κ.Κ που προβλέπει αντίστοιχη διαδικασία για τις Κοινότητες.

<sup>3</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», Εκσυγχρονισμός της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, 1997, σελ. 23.

<sup>4</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης: Ο Μεγάλος Ασθενής. Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα, σελ. 75.

τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Αν λάβουμε υπόψη ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων προϋποθέτει και τη συνεχή προσαρμογή των ΟΤΑ στην εξέλιξη του περιεχομένου των τοπικών υποθέσεων, σε συνδυασμό με την αναγκαία προσαρμογή της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις κατευθύνσεις του τοπικού, πολιτικού και διοικητικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γίνεται προδήλως αντιληπτό, ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ ήταν αδύναμοι να εκπληρώσουν στοιχειωδώς την αποστολή τους.

Η πολυδιάσπαση δεν συντελεί μόνο στην κατάτμηση των ανθρώπινων πόρων, ιδιαίτερα μετά την ερήμωση της ελληνικής υπαίθρου από ενεργό ανθρώπινο δυναμικό, εξέλιξη που πήρε μεγάλες διαστάσεις στις τρεις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, αλλά οδηγεί στον πολυτεμαχισμό και στην μη αποδοτική διαχείριση των οικονομικών πόρων, εφόσον σπαταλώνται πολλές δημόσιες επενδύσεις σε έργα μικρής κλίμακας.<sup>5</sup> Το σημαντικότερο είναι ότι η πολυδιάσπαση δυσχεραίνει την εκτέλεση των αναγκαίων έργων σε διακοινοτική κλίμακα και, παράλληλα, συντελεί στην ανορθολογική κατανομή των βασικών υποδομών, εφόσον αυτές δεν μπορούν, ούτε έπρεπε, από άποψη αποτελεσματικότητας και οικονομίας, να πολυδιασπώνται σε αντίστοιχες με τους ΟΤΑ μονάδες.

Επισημαίνεται, ότι πολλές τοπικές κοινωνίες τής χώρας μας για διάφορους λόγους, πληθυσμιακούς κ.ά. δεν ήταν μόνο αδύναμες να στηρίξουν στοιχειώδεις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες των ΟΤΑ και να συγκεντρώσουν τους ελάχιστους αναγκαίους πόρους, ήταν και αδύναμες να ενεργοποιήσουν τις ενδογενείς πολιτικές τους δυνάμεις. Με άλλα λόγια, η πολυδιάσπαση δεν παρείχε την ευχέρεια στις τοπικές κοινωνίες να αναδειξουν ικανές και δραστήριες τοπικές πολιτικές ηγεσίες, ικανές κυρίως να ανταποκριθούν, έστω και με τα πενιχρά μέσα, στην υποστήριξη τοπικών πολιτικών, στο πλαίσιο των σύγχρονων προδιαγραφών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το συμπέρασμα λοιπόν, που προκύπτει είναι, ότι προέκυψε ότι η πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν ήταν απλώς ένα γνώρισμα ή ένα απλό πρόβλημα του διοικητικού μας συστήματος. Αναδεικνύεται στο κατεξοχήν δομικό πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι δομικό υπό την έννοια, ότι η ύπαρξή του δημιουργεί αδυναμίες αναπτυξιακής ανέλιξης στο σύνολο των δομών και υποδομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτές οι αδυναμίες δεν περιορίζονται στην έλλειψη λειτουργικών πόρων, στην οικονομική καχεξία ή τη διοικητική αναποτελεσματικότητα. Η διευθέτηση του ζητήματος της πολυδιάσπασης δεν ήταν

---

<sup>5</sup> Γεώργιος Παπαδημητρίου: Εφτά θέσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση. Αθήνα 1997, σελ. 9.

δυνατόν να συντελεστεί ή δε θα αποδώσει τα αναμενόμενα, εάν δεν εναρμονιστεί με παράλληλες μεταρρυθμίσεις στο οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>6</sup> Οι αρμοδιότητες και το σύστημα διοίκησης αποτελούν κρίσιμα σημεία αναφοράς. Από την άλλη πλευρά, καμία μεταρρύθμιση, που αναφέρεται στην αναβάθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαμέσου της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων ή του εξορθολογισμού του συστήματος διοίκησης, δεν είναι δυνατόν να επιφέρει αποτελέσματα, εάν δεν αντιμετωπισθεί δραστικά το ζήτημα της πολυδιάσπασης.

Αυτή ακριβώς η πολυδιάσπαση και αυτός ο κατακερματισμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που ήταν στοιχείο, που αναίρουσε τον σύγχρονο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και βρισκόταν σε πλήρη αντίθεση με τα συμβαίνοντα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου επικρατούσε και επικρατεί η φιλοσοφία των συνενώσεων<sup>7</sup>, υποχρέωσε την Ελληνική Πολιτεία να επιχειρήσει το δύσκολο εγχείρημα της αναδιάρθρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να αναζητήσει και εντοπίσει το νέο ρόλο των Οργανισμών αυτών στους άξονες της ανάπτυξης, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, της κοινωνικής συνοχής, της παιδείας και του πολιτισμού, πράγματα τα οποία μόνο μέσα από την αναδιάρθρωση και μέσα από τη συνένωση των μικρών Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να επιτευχθούν. Έτσι, υπ' αυτές τις ευθύνες ένα Πρόγραμμα όπως το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» ήταν αναμενόμενο και επιβεβλημένο.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Χ. Χρυσανθάκης: Η τοπική δημοκρατία σε δοκιμασία: Η νομοθετική πραγμάτωση του δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης. ΕΔΔΔ. Αθήνα 1995, σελ. 334 επ.. Άρθρο 3 παραγρ. 1 και παραγρ 4 του ΔΚΚ.

<sup>7</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμος Α', Β' έκδοση. Αθήνα, 2000, σελ.6.

<sup>8</sup> Ακαδημία Αθηνών: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις και Προτάσεις. Αθήνα, 2000 σελ. 195.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

### ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Από την μέχρι τώρα επισκόπηση της όλης πορείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ελληνικό χώρο, διαπιστώνεται ότι, από την απελευθέρωση του Έθνους και μετά ελήφθησαν κατά καιρούς διάφορα βελτιωτικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέτρα. Τα μέτρα όμως αυτά, για διάφορους λόγους, δεν μπόρεσαν να πετύχουν πάντοτε τον εκσυγχρονισμό του Ελληνικού Τοπικού Αυτοδιοικητικού Συστήματος και να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των καιρών.<sup>1</sup> Έτσι, η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία χρόνια ήταν αποκομμένη, τόσο από το πνεύμα του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και από το όλο πνεύμα των συνενώσεων, που τον τελευταίο καιρό προβάλλονται από την διεθνή βιβλιογραφία ως η αναγκαία και ικανή συνθήκη, καθώς και η απαραίτητη προϋπόθεση για την ανασυγκρότηση και τον εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί στο ρόλο της, να εναρμονιστεί προς το πνεύμα και τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να δημιουργήσει συνθήκες ανταγωνιστικότητας για την παραπέρα επιτυχή της πορεία.<sup>2</sup> Αυτή η κατάσταση, οδήγησε, όπως και αλλού έχει τονισθεί, σε κατακερματισμό και πολυδιάσπαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στους πολλαπλούς ρόλους της και να συμβάλει στη βελτίωση του διοικητικού συστήματος της χώρας. Η κατάσταση αυτή, όπως είναι φυσικό, επέβαλλε την ανάγκη για μια νέα μεθοδική και συστηματική μελέτη και επεξεργασία του όλου θέματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μια και οι Ν. 1416/1984 και 1622/1986 και, στη συνέχεια, οι Ν. 2218/1994 και 2240/1994, παρά το γεγονός, ότι αποτελούν σημαντικούς σταθμούς στο δύσκολο εγχείρημα αναδιάρθρωσης του Κράτους, δεν απέδωσαν τους αναμενόμενους καρπούς σχετικά με την εθελοντική συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>3</sup> Οι συνθήκες όμως είχαν ωριμάσει και οι καιροί επέβαλλαν να αναλάβει η Πολιτεία τις ευθύνες της και να προχωρήσει, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, στην αναγκαστική συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

<sup>1</sup> Κ. Γ. Κατσαδώρας: Συμβολή εις την Ανωτέρα Βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Επαρχιακά και Νομαρχιακά Συμβούλια. Ιστορική Ανασκόπηση. Ανάπτυξη. Συμπεράσματα. Αθήνα, 1978, σελ. 19.

<sup>2</sup> Ν. 1850 / 1989 (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989) Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα, Δον. Παπαγιάννης: Σύγχρονες Αρμοδιότητες Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκές Ενοποιήσεις, σελ. 91 επ.

<sup>3</sup> Εύη Χριστοφίλοπούλου: Κατανομή των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 156 επ.

με Πρόγραμμα, ορθολογισμό και αποφασιστικότητα, λαμβάνοντας υπ' όψη τόσο την ευρωπαϊκή εμπειρία πάνω στο θέμα αυτό όσο και τα εξαγόμενα από τη διεθνή βιβλιογραφία συμπεράσματα.

Η συνειδητοποίηση αυτού του προβλήματος, όπως ήταν φυσικό, οδήγησε το ΥΠΕΣΔΔΑ στην αναζήτηση μιας νέας οργανωτικής δομής μέσα από ένα Πρόγραμμα που πήρε το συμβολικό τίτλο «Ι. Καποδίστριας». Το Πρόγραμμα αυτό, του οποίου στόχος και επιδίωξη είναι η εξασφάλιση της ευρύτερης δυναμικής συμμετοχής και συναίνεσης σ' ένα θέμα τόσο καίριο και κρίσιμο για τον τόπο, όπως αυτό της συνένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων, περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο σύστημα πολιτικών μέτρων, το οποίο, προτού βέβαια αναληφθεί οποιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία για υλοποίησή του, παραδόθηκε στη δοκιμασία διαλόγου, που έγινε βέβαια σε όλη τη χώρα και με την συμμετοχή πολλών ενδιαφερομένων φορέων. Ο διάλογος όμως ίσως έπρεπε να διαρκέσει περισσότερο σε χρόνο και να επιδιωχθεί η συμμετοχή σ' αυτόν μεγαλύτερου αριθμού ενδιαφερομένων.

Με το Πρόγραμμα αυτό, που συνεπάγεται την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ασχολήθηκαν συστηματικά και για σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τα οποία παραχώρησαν το βήμα τους σε όσους ήθελαν και μπορούσαν να εκφράσουν μια ενδιαφέρουσα άποψη, που θα βοηθούσε στην τελειότερη διατύπωση του τελικού νομοσχεδίου.<sup>4</sup>

Με το θέμα ασχολήθηκαν επίσης και όλες σχεδόν οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, η οποία και οργάνωσε τοπικά συνέδρια σε διάφορες πόλεις της Ελλάδος, διετύπωσε πολιτικά πορίσματα και εποικοδομητικές προτάσεις πάνω στο όλο θέμα του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», που βοήθησαν στο να μορφωποιηθεί τελικά ένα νομοσχέδιο πολύ πιο άρτιο από την αρχική πρόταση, το οποίο και υποβλήθηκε για ψήφιση στη Βουλή.<sup>5</sup>

Με το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» επέρχεται μια νέα αναδιάρθρωση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για την οποία καταβλήθηκε προσπάθεια να μην είναι αυθαίρετη και να λαμβάνει υπόψη της -όσο τούτο είναι δυνατό- τις επικρατούσες γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, αλλά και τις ανάγκες για περιφερειακή ανάπτυξη και προαγωγή της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων, κυρίως, περιοχών. Βέβαια, κατά την αναδιάρθρωση αυτή δεν τηρήθηκε όσο έπρεπε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης των υπό

<sup>4</sup> Γ. Παπαδημητρίου: Η αναθεώρηση του Συντάγματος, 1995 σελ. 178.

<sup>5</sup> Τετράδια Αυτοδιοίκησης ΚΕΔΚΕ, 1995, σελ. 19.

κατάργηση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κι ούτε οι θιγόμενοι ΟΤΑ συμμετείχαν στις διαδικασίες προετοιμασίας των συναινέσεων.<sup>6</sup>

Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι παραβιάστηκαν σε έκταση οι δημοκρατικές διαδικασίες, αφού καταβλήθηκε προσπάθεια οι επιχειρούμενες συνενώσεις να τυγχάνουν μιας όσο το δυνατόν ευρύτερης λαϊκής συναίνεσης.<sup>7</sup>

Άλλωστε, η πορεία αυτή ακολουθήθηκε, για να μην καθυστερήσει περισσότερο η όλη νομοθετική ρύθμιση των συνενώσεων με τις αντιδράσεις και τις κωλυσιεργίες των υπό κατάργηση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η διοίκηση ενεργοποίησε το σύνολο του δυναμικού της για την αρτιότερη προετοιμασία του όλου εγχειρήματος.

---

<sup>6</sup> Ν.Κ. Χλέπας: Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα. ΕΤΑ, τευχ Ρ2, Αθήνα, 1997, σελ. 84.

<sup>7</sup> Δημήτρης Κατσούλης: Διαφάνεια και Κοινωνικός Έλεγχος: Αναγκαίοι όροι για την ανάπτυξη της Τοπικής δημοκρατίας. Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση, σελ. 21 επ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### Η ΕΠΙΣΗΜΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

#### *A. Συνεδρίαση της ομάδας χωροταξικού σχεδιασμού του ΥΠΕΣΔΑ*

Πρακτικό Συνεδρίασης της 6<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1997

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού είναι δεδομένο ότι αποτελούν τη βάση του διοικητικού μας συστήματος. Όμως ο κατακερματισμός των Οργανισμών αυτών σε πολλές μικρές Κοινότητες και Δήμους αναιρεί ουσιαστικά το ρόλο και τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ήδη από τη δεκαετία του '80 με μια σειρά νόμων (1416/1984, 1622/1986, 2218/1994) αναζητήθηκε η ανασύνταξη της οργανωτικής δομής και η αναπροσαρμογή των λειτουργιών των ΟΤΑ στα νέα δεδομένα.

Οι προσπάθειες που έγιναν τα τελευταία 15 χρόνια για εθελοντική συνένωση των ΟΤΑ δεν απέδωσαν στον αναμενόμενο βαθμό.

Σήμερα οι συνθήκες ωρίμασαν και οι καιροί επιτάσσουν να αναλάβει η Πολιτεία τις ευθύνες της και να προχωρήσει στην ανασυγκρότηση του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή, όπως εύγλωττα έχει αποδοθεί, στην «ανακυτάρωση» των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Η Πολιτεία ανέλαβε, λοιπόν, τις ευθύνες της και με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, Πρόγραμμα, ορθολογισμό και αποφασιστικότητα προχωρεί στην εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το Πρόγραμμα συνδέεται και συναρτάται απόλυτα, τόσο με την ενίσχυση και προσαρμογή της χώρας στην πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και με τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνιστικότητας στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Η ανακυτάρωση του χώρου της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης αποτελεί άλλωστε αναγκαία συνθήκη για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, η οποία είναι και η βασικότερη προϋπόθεση για την ανάπτυξη.

Η Ομάδα Χωροταξικού Σχεδιασμού του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», θεωρεί, ότι οι νέοι ΟΤΑ πρέπει να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στον ρόλο που η Πολιτεία τους έχει αναθέσει και να ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά τέτοιο τρόπο, ώστε όλοι οι πολίτες, είτε κατοικούν στις πόλεις, είτε κατοικούν στα χωριά, να έχουν την δυνατότητα απόλαυσης υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας.

Οι νέοι Δήμοι και Κοινότητες πρέπει να μπορούν να ικανοποιούν τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες, να διαθέτουν το βασικό κοινωνικό διοικητικό και τεχνικό

εξοπλισμό, ώστε να έχουν την δυνατότητα ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, προκειμένου να αμβλυνθεί η ανισότητα, που σήμερα υπάρχει λόγω του αριθμού, αλλά και της ποιότητας των υπηρεσιών, που απολαμβάνουν οι κάτοικοι των μεγάλων Δήμων, σε σχέση με εκείνες των μικρών Δήμων και Κοινοτήτων .

Οι νέοι Δήμοι πρέπει να μπορούν να αναλάβουν την ευθύνη της ανάπτυξης των υποδομών σε βασικούς τομείς της καθημερινής ζωής, υποδομών, που να μπορούν να λειτουργούν αποτελεσματικά και σε σχέση με τον ευρύτερο γεωοικονομικό χώρο. Πρέπει να μπορούν αυτοδύναμα να διαμορφώνουν τις συνθήκες εκείνες, που θα εξασφαλίζουν βραχυπρόθεσμα, αλλά και μακροπρόθεσμα την ποιότητα ζωής που θα ανταποκρίνεται στις σύγχρονες συνθήκες, αλλά και στις ανάγκες και επιθυμίες ολόκληρου του ελληνικού λαού.

### Συγκεκριμένα

**Α.** Εξετάστηκε η υφιστάμενη κατάσταση συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας που, όπως διαπιστώνεται και από τα στοιχεία που παρατίθενται στην συνέχεια, τόσο συνολικά, όσο και κατά Νομό και Περιφέρεια, είναι πραγματικά απογοητευτική.

#### Κατάσταση των ΟΤΑ της χώρας πριν γίνει η νέα χωροθέτηση

Α/α	Νομός	Πληθυσμός	Έκταση (στρεμ.)	ΟΤΑ Δήμοι	Κοινότητες	Σύνολο	Γ. Ε. 1622/ 1986	Σ.Π
-----	-------	-----------	-----------------	-----------	------------	--------	------------------	-----

#### 1. Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας και Θράκης

1	Δράμας	96.544	3.456.873	6	59	65	15	6
2	Έβρου	143.752	4.142.437	7	71	78	20	6
3	Καβάλας	135.937	2.111.705	7	65	72	21	7
4	Ξάνθης	91.063	1.792.992	2	35	57	0	5
5	Ροδόπης	103190	1.663.931	2	26	28	0	7
	<b>Σύνολα</b>	<b>570.496</b>	<b>1.663.931</b>	<b>2</b>	<b>256</b>	<b>280</b>	<b>56</b>	<b>31</b>

#### 2. Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

6	Ημαθίας	139.934	1.679.334	6	52	58	14	9
7	Θεσ/νίκης	946.864	3.682.736	25	100	125	32	16
8	Κιλκίς	81.710	2.418.691	4	71	75	21	6
9	Πέλλης	138.761	2.496.663	6	76	82	21	8
10	Πιερίας	116.763	1.516.702	5	50	55	16	8
11	Σερρών	192.828	3.967.744	7	139	146	36	11
12	Χαλκιδικής	92.117	2.917.877	6	67	73	19	9
	<b>Σύνολα</b>	<b>1.708.977</b>	<b>18.679.747</b>	<b>59</b>	<b>555</b>	<b>614</b>	<b>159</b>	<b>67</b>

#### 3. Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

13	Γρεβενών	36.797	2.290.856	2	68	70	11	6
14	Καστοριάς	52.685	1.691.237	6	52	58	19	7



15	Κοζάνης	150.386	3.485.402	10	126	136	30	13
16	Φλωρίνης	53.147	1.924.564	2	88	90	21	7
	<b>Σύνολα</b>	<b>293.015</b>	<b>9.392.059</b>	<b>20</b>	<b>334</b>	<b>354</b>	<b>81</b>	<b>33</b>

#### 4. Περιφέρεια Ηπείρου

17	Άρτης	78.719	1.622.210	3	79	82	17	9
18	Θεσπρωτίας	44.188	1.469.570	4	95	99	19	4
19	Ιωαννίνων	158.193	4.933.421	6	295	301	54	18
20	Πρεβέζης	58.628	1.030.283	5	61	66	14	6
	<b>Σύνολα</b>	<b>339.728</b>	<b>9.055.484</b>	<b>18</b>	<b>530</b>	<b>548</b>	<b>104</b>	<b>37</b>

#### 5. Περιφέρεια Θεσσαλίας

21	Καρδίτσης	126.854	2.635.954	5	138	143	28	13
22	Λαρίσης	270.612	5.380.943	7	153	160	38	12
23	Μαγνησίας	198.434	2.636.272	9	70	79	19	10
24	Τρικάλων	138.946	3.383.477	6	136	142	28	16
	<b>Σύνολα</b>	<b>734.846</b>	<b>14.036.646</b>	<b>27</b>	<b>497</b>	<b>524</b>	<b>113</b>	<b>51</b>

#### 6. Περιφέρεια Ιονίων Νήσων

25	Ζακύνθου	32.557	405.550	1	46	47	0	5
26	Κερκύρας	107.592	635.307	5	89	94	16	11
27	Κεφαλληνίας	32.474	899.862	4	73	77	13	7
28	Λευκάδος	21.111	355.936	3	37	40	9	4
	<b>Σύνολα</b>	<b>193.734</b>	<b>2.296.655</b>	<b>13</b>	<b>245</b>	<b>258</b>	<b>38</b>	<b>27</b>

#### 7. Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας

29	Αιτωλ/νίας	228.180	5.423.951	17	196	213	47	18
30	Αχαΐας	300.078	3.235.267	8	224	232	36	15
31	Ηλείας	179.429	2.577.197	10	206	216	36	14
	<b>Σύνολα</b>	<b>707.687</b>	<b>11.236.415</b>	<b>35</b>	<b>626</b>	<b>661</b>	<b>119</b>	<b>47</b>

#### 8. Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδος

32	Βοιωτίας	134.108	2.951.622	13	61	74	21	12
33	Ευβοίας	208.408	4.167.449	12	153	165	29	14
34	Ευρυτανίας	24.307	1.868.911	2	80	82	14	7
35	Φθιώτιδας	171.274	4.440.765	13	168	181	32	15
36	Φωκίδος	44.183	2.120.564	5	86	91	20	9
	<b>Σύνολα</b>	<b>582.280</b>	<b>18.679.747</b>	<b>45</b>	<b>548</b>	<b>593</b>	<b>116</b>	<b>57</b>

#### 9. Περιφέρεια Αττικής

37	Αθηνών	2.577.609	361.300	45	3	48	0	0
38	Αν. Αττικής	296.263	1.513.412	20	26	46	9	0
39	Δυτ. Αττικής	125.177	1.004.007	10	2	12	3	0
40	Πειραιώς	524.358	929.382	13	31	44	4	0
	<b>Σύνολα</b>	<b>3.523.407</b>	<b>3.808.101</b>	<b>88</b>	<b>62</b>	<b>150</b>	<b>16</b>	<b>0</b>

#### 10. Περιφέρεια Πελοποννήσου

41	Αργολίδος	97.636	2.154.309	8	61	69	19	9
42	Αρκαδίας	105.309	4.404.887	10	232	242	33	15

43	Κορινθίας	141.823	2.289.952	8	108	122	20	11
44	Λακωνίας	95.696	3.605.320	11	130	141	38	12
45	Μεσσηνίας	166.964	2.990.901	9	270	279	40	18
	<b>Σύνολα</b>	<b>607.428</b>	<b>15.445.369</b>	<b>46</b>	<b>801</b>	<b>847</b>	<b>150</b>	<b>65</b>

#### 11. Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου

46	Λέσβου	105.082	2.153.727	10	90	100	26	11
47	Σάμου	41.965	777.945	5	43	48	10	6
48	Χίου	52.184	904.227	9	32	41	10	6
	<b>Σύνολα</b>	<b>199.231</b>	<b>3.835.899</b>	<b>24</b>	<b>165</b>	<b>189</b>	<b>46</b>	<b>23</b>

#### 12. Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

49	Δωδεκανήσου	163.476	2.714.295	17	57	74	13	9
50	Κυκλάδων	94.005	2.571.691	11	105	116	25	8
	<b>Σύνολα</b>	<b>257.481</b>	<b>5.285.986</b>	<b>28</b>	<b>162</b>	<b>190</b>	<b>38</b>	<b>17</b>

#### 13. Περιφέρεια Κρήτης

51	Ηρακλείου	264.906	2.635.996	13	154	167	33	11
52	Λασιθίου	71.279	1.795.877	5	82	87	18	6
53	Ρεθύμνης	70.095	1.496.047	3	127	130	29	9
54	Χανίων	133.774	2.375.849	8	146	154	32	11
	<b>Σύνολα</b>	<b>540.054</b>	<b>8.303.769</b>	<b>29</b>	<b>509</b>	<b>538</b>	<b>112</b>	<b>37</b>
	<b>Σύνολα Χώρας</b>	<b>10.258.364</b>	<b>30.133.379</b>	<b>456</b>	<b>5.290</b>	<b>5.746</b>	<b>1.148</b>	<b>492</b>

**Β.** Εξετάστηκαν τα στοιχεία που αφορούν τη δομή και συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο, από τα οποία προκύπτει ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση, όσον αφορά το στοιχείο του μέσου πληθυσμού, καθώς και στην τρίτη από το τέλος θέση, όσον αφορά το στοιχείο της μέσης έκτασης ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ, ενώ απέχει μάλιστα αρκετά από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Γ.** Καταγράφηκαν και απεικονίστηκαν με μορφή πινάκων οι προτάσεις των Επιτροπών Νομού και των Γενικών Γραμματέων Περιφερειών, οι προτάσεις των Τ.Ε.Δ.Κ., όπου υπήρχαν, και οι προτάσεις των ενδιαφερομένων Ο.Τ.Α. και φορέων. Με δεδομένα όλα τα παραπάνω, η Ομάδα Χωροταξικού Σχεδιασμού κατέληξε σε μια συγκεκριμένη πρόταση-εισήγηση ανασυγκρότησης του χώρου της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οποία και υποβάλλει στον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Η πρόταση αυτή με την οποία καθορίζονται οι Εδαφικές Περιφέρειες και η έδρα των νέων ΟΤΑ έγινε με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των μέχρι σήμερα θεσμοθετημένων ή προσδιορισμένων από βασικά εργαλεία του χωροταξικού σχεδιασμού χωρικών ενότητων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού, που προσδιορίζει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις.

Οι χωρικές ενότητες, που λήφθηκαν υπόψη ως βάση, είναι αυτές που δίνονται στον παρακάτω πίνακα.

Είδος Ενότητας	Αριθμός Ενότητων
Ανοικτές Πόλεις (Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης Νομών, ΥΧΟΠ 1984)	555
Γεωγραφικές Ενότητες (Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι Ν. 1416/1984)	573
Γεωγραφικές Περιοχές (Ενότητες) (Ν. 1622/1986)	1.116
Εδαφικές Περιφέρειες (Συμβούλια Περιοχής Ν. 2218/1994)	492
Σημερινοί ΟΤΑ	5.775 Δήμοι και Κοινότητες και 12.543 οικισμοί

Ακολουθούν οι πίνακες με την συνοπτική πρόταση ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ομάδας Χωροταξικού Σχεδιασμού:

### Πρόταση - Εισήγηση της Ομάδας χωροταξικού σχεδιασμού

Α/α	Νομοί	Δήμοι	Κοινότητες	Νέοι Ο.Τ.Α.
-----	-------	-------	------------	-------------

#### 1. Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας & Θράκης

1	Δράμας	8	1	9
2	Έβρου	13	0	13
3	Καβάλας	11	0	11
4	Ξάνθης	6	4	10
5	Ροδόπης	9	3	12
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>47</b>	<b>8</b>	<b>55</b>

#### 2. Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

6	Ημαθίας	12	-	12
7	Θεσσαλονίκης	43	2	45
8	Κιλκίς	11	1	12
9	Πέλλης	11	-	11
10	Πιερίας	13	-	13
11	Σερρών	22	5	27
12	Χαλκιδικής	14	-	14
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>126</b>	<b>8</b>	<b>134</b>

#### 3. Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

13	Γρεβενών	8	7	15
14	Καστοριάς	12	3	15
15	Κοζάνης	16	3	19
16	Φλώρινας	8	4	12
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>44</b>	<b>17</b>	<b>61</b>

#### 4. Περιφέρεια Ηπείρου

17	Άρτης	13	3	16
18	Θεσπρωτίας	8	2	10
19	Ιωαννίνων	28	13	41
20	Πρεβέζης	8	1	9
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>57</b>	<b>19</b>	<b>76</b>

#### 5. Περιφέρεια Θεσσαλίας

21	Καρδίτσης	20	1	21
22	Λαρίσης	28	3	31
23	Μαγνησίας	22	4	26
24	Τρικάλων	23	3	26
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>93</b>	<b>11</b>	<b>104</b>

#### 6. Περιφέρεια Ιονίων Νήσων

25	Ζακύνθου	6	-	6
26	Κερκύρας	13	3	16
27	Κεφαλληνίας	8	1	9
28	Λευκάδος	6	2	8
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>33</b>	<b>6</b>	<b>39</b>

#### 7. Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας

29	Αιτωλοακαρνανίας	29	-	29
30	Αχαΐας	21	2	23
31	Ηλείας	22	-	22
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>74</b>

#### 8. Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

32	Βοιωτίας	18	2	20
33	Ευβοίας	25	2	27
34	Ευρυτανίας	11	-	11
35	Φθιώτιδος	23	2	25
36	Φωκίδος	12	-	12
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>89</b>	<b>6</b>	<b>95</b>

#### 9. Περιφέρεια Αττικής

37	Αθηνών	45	3	48
38	Ανατολικής Αττικής	20	26	46
39	Δυτικής Αττικής	10	2	12
40	Πειραιώς	16	2	18
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>91</b>	<b>33</b>	<b>124</b>

#### 10. Περιφέρεια Πελοποννήσου

41	Αργολίδος	14	2	
42	Αρκαδίας	22	2	
43	Κορινθίας	15	-	
44	Λακωνίας	20	2	
45	Μεσσηνίας	29	2	

	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>107</b>
--	---------------------------	------------	----------	------------

#### 11. Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου

46	Λέσβου	17	1	18
47	Σάμου	8	-	8
48	Χίου	10	-	10
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>36</b>

#### 12. Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

49	Δωδεκανήσου	25	2	27
50	Κυκλάδων	20	11	31
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>45</b>	<b>13</b>	<b>58</b>

#### 13. Περιφέρεια Κρήτης

51	Ηρακλείου	26	-	26
52	Λασιθίου	8	-	8
53	Ρεθύμνης	11	-	11
54	Χανίων	23	2	25
	<b>Σύνολα Περιφέρειας</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>70</b>

	<b>Σύνολα χώρας</b>	<b>900</b>	<b>133</b>	<b>1.033</b>
--	---------------------	------------	------------	--------------

Παρατηρήσεις:

Από τους 900 Δήμους οι 804 είναι νέοι.

Οι παλιοί Δήμοι είναι 96 από τους οποίους: οι 82 είναι από το πολεοδομικό συγκρότημα Αθηνών και οι 14 από το πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης.

Από τις 133 Κοινότητες οι 100 είναι νέες.

Οι παλιές Κοινότητες είναι 33 από τις οποίες οι 31 είναι από το πολεοδομικό συγκρότημα Αθηνών και οι 2 από το πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης.

Μετά την αξιολόγηση των παραπάνω χωρικών ενότητων και με άξονα τους στόχους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», έγινε φανερό, ότι από τις υφιστάμενες χωρικές ενότητες πλεονεκτούν δύο ως προς τη συνεργεία των στόχων της ανασυγκρότησης: αυτές οι ενότητες είναι οι Γεωγραφικές Περιοχές (Ενότητες) του Ν.1622/86 και τα Συμβούλια Περιοχής.

Στις περιπτώσεις, που οι παραπάνω χωρικές ενότητες δεν μπόρεσαν να ικανοποιήσουν τις σύγχρονες απαιτήσεις του Χωροταξικού Σχεδιασμού σε συνδυασμό με τους στόχους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», τέθηκαν βασικές προϋποθέσεις και κριτήρια επαναξιολόγησης των ορίων τους.

Οι βασικές αυτές προϋποθέσεις ήταν:

α. Η επιθυμητή δομή και το αναπτυξιακό πρότυπο των νέων ΟΤΑ.

β. Η διατήρηση, αξιοποίηση και ανάδειξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των συνενομένων ΟΤΑ.

### **Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για το σκοπό αυτό ήταν :**

Γεωγραφική θέση.

Γεωμορφολογία.

Διάρθρωση τομέων παραγωγής.

Αναπτυξιακή και χωρική συνοχή των ορεινών και παράκτιων περιοχών  
Αναπτυξιακή δυναμική νέου ΟΤΑ.

Υφιστάμενη κατάσταση/δυνατότητες παροχής υπηρεσιών / διοικητική και  
λειτουργική εξάρτηση των οικισμών.

Δεσμοί και συμπεριφορές σε σχέση με ιστορικές και πολιτιστικές αναφορές.

Βαθμός συναίνεσης / ψυχολογικό κλίμα.

Οικονομικό κόστος και εφικτότητα υλοποίησης των απαιτούμενων έργων  
υποδομής του νέου Δήμου.

Προστατευόμενες περιοχές (συνθήκη RAMSAR, δίκτυο φύσης 2000).

Τα θεσμοθετημένα ή σε εξέλιξη σχέδια και προγράμματα που αφορούν  
χωροταξικό, πολεοδομικό ή περιβαλλοντικό σχεδιασμό.

Δίκτυα τεχνικής υποδομής (υφιστάμενα και προγραμματισμένα).

Ιδιαιτερότητες κατά Νομό.

Ύστερα από αυτή τη συνεδρίαση της Ομάδας Χωροταξικού Σχεδιασμού του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», κατά την οποία ελήφθησαν υπόψη τα υφιστάμενα, πριν γίνει η νέα χωροθέτηση, δεδομένα, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έγινε συνοπτική πρόταση - εισήγηση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ακολούθησε η πρόταση του ΥΠΕΣΔΔΑ, η οποία και παρατίθεται εδώ, για να καταδειχθεί ενδεχομένως η αναγκαιότητα, οι Αρχές και οι Στόχοι της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## ***B. Πρόταση του ΥΠΕΣΔΑ για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης***

### **1. Αρχές και Στόχοι της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

#### **A. Εισαγωγή**

##### **α. Σκοπός του Προγράμματος**

Η πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγνωρίζεται πλέον από όλους ως το κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος. Η βασική πτυχή του είναι η εγγενής δημογραφική, οικονομική και αναπτυξιακή καχεξία 5.500 περίπου ΟΤΑ, δηλαδή των 5.318 Κοινοτήτων και των περίπου 100 Δήμων με πληθυσμό κάτω των 1.500 κατοίκων, που δεν είναι σε θέση να λειτουργήσουν με τις ταχύτητες που προκρίνουν τα σύγχρονα ευρωπαϊκά πρότυπα της Αυτοδιοίκησης.<sup>1</sup> Δεν είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες ενός ελαχίστου επιπέδου στους πολίτες, πολύ δε περισσότερο δεν έχουν την ικανότητα να εκπληρώσουν την σύγχρονη αποστολή τους, να αναλάβουν δυναμικό ρόλο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η αντιμετώπιση του δομικού προβλήματος της πολυδιάσπασης επιβάλλεται να προκριθεί στη βάση της ανασυγκρότησης ή, όπως εύγλωττα έχει αποδοθεί, της «ανακυττάρωσης» των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Δεν πρέπει βέβαια να υποτιμάται και η μακροπρόθεσμη λύση της συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ, η οποία μπορεί να συμβάλει, εν μέρει, στην άρση των αρνητικών συνεπειών της πολυδιάσπασης. Η προώθηση των συνενώσεων των ΟΤΑ είναι πάντως προσηγορύτερη, διότι διαμορφώνει ευνοϊκές προοπτικές για την ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της δεν πρέπει να θεωρηθούν μόνον ως διαδικασία διοικητικής συνένωσης εκτάσεων και πληθυσμών, η οποία μάλιστα διεξάγεται είτε επί χάρτου είτε με τη λογική τοπικιστικών υπολογισμών. Εάν δε συμβεί αυτό, τότε παραμένουν ανοικτοί οι ορίζοντες για τη σχεδιασμένη ανασυγκρότηση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ανασυγκρότηση που ως αφετηρία θα έχει το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ, αλλά στη συνέχεια θα περιλαμβάνει την έγκαιρη θεσμοθέτησή τους, την προσαρμογή του συστήματος της πολιτικής διοικητικής τους οργάνωσης στις σύγχρονες απαιτήσεις της αποτελεσματικής Αυτοδιοίκησης, την άμεση σύνδεσή της με την

<sup>1</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 6.

εφαρμογή ενός υλοποιήσιμου Προγράμματος επενδύσεων σε βασικές υποδομές, στην κάλυψη λειτουργικών δαπανών, στη στελέχωση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι παραπάνω επιλογές θεμελιώνουν τους ακόλουθους βασικούς στόχους, οι οποίοι τεκμηριώνουν άλλωστε τη σκοπιμότητα του προτεινόμενου Προγράμματος:

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.

Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος.

Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας.

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.

Η ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί την δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειάς της.

Η ανασυγκρότηση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την «αναγέννηση των χωριών» και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

## **β. Στόχοι της ανασυγκρότησης**

### **1. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος**

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αποτελούν τη βάση του διοικητικού μας συστήματος. Από αυτούς αντιμετωπίζονται κρίσιμα για την ποιότητα ζωής των πολιτών προβλήματα και αυτοί είναι εκ του Συντάγματος αποκλειστικά αρμόδιοι για τη διοίκηση εκείνων των δημοσίων υποθέσεων που αναφέρονται στον κοινωνικό, διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό των χωριών και των πόλεων.<sup>2</sup>

Αυτοί οι Οργανισμοί, στερούμενοι πόρων αλλά και ανθρώπινου δυναμικού, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτή προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και εξελίσσεται στο πλαίσιο των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών. Εκπλήρωση της αποστολής σημαίνει πρωτίστως ικανοποίηση των κρίσιμων τοπικών κοινωνικών αναγκών, δημιουργία και υποστήριξη του βασικού (πρωτοβάθμιου) κοινωνικού, διοικητικού και τεχνικού εξοπλισμού και

<sup>2</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Όπου παραπάνω, σελ. 15.



δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη στην εδαφική τους Περιφέρεια.

Σήμερα, η εκπλήρωση της αποστολής των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σημαίνει, εξάλλου, ικανότητα παροχής σε όλους τους κατοίκους ενός ελάχιστου επιπέδου υπηρεσιών σχετικών με την ποιότητα ζωής έτσι, ώστε όλοι οι πολίτες στην ελληνική επικράτεια, και κυρίως εκτός των αστικών κέντρων, να απολαμβάνουν, σε συνθήκες ισότητας, ισοδύναμης ποιότητας υπηρεσίες. Η εκπλήρωση αυτής της αποστολής είναι συνυφασμένη με τον στόχο του εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος, ως προϋπόθεσης και για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας μας.

## **2. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος**

Η πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις –τόσες, ώστε να χαρακτηρίζουν εν μέρει το υφιστάμενο τοπικό πολιτικό σύστημα- στην πλήρη εξάρτηση των Αιρετών από τα δίκτυα της προσωπικής πολιτικής επιρροής του πολιτικού προσωπικού του ευρύτερου τοπικού, νομαρχιακού ή και εθνικού επιπέδου. Το φαινόμενο αυτό γίνεται αρνητικό, όταν καθίσταται προϋπόθεση για την εξοικονόμηση των ισχνών, έτσι και αλλιώς, οικονομικών ενισχύσεων για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Γίνεται αρνητικό, γιατί επιτρέπει τη διανομή δημοσίων πόρων κατά τρόπο αδιαφανή, άνισο και χωρίς αναπτυξιακά κριτήρια. Η στοιχειώδης, πολλές φορές, τοπική κοινωνική και οικονομική ανάγκη γίνεται αντικείμενο πελατειακής σχέσης. Η θέσπιση κριτηρίων, π.χ. για τη διανομή των εκτάκτων πιστώσεων, είναι η μία όψη της ορθολογική λύσης στο πρόβλημα. Η οργάνωση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, στη βάση στοιχειώδους αποτελεσματικής διοικητικής και προγραμματικής μονάδας, ικανής να σχεδιάσει την αναπτυξιακή προοπτική του χώρου της, είναι η άλλη όψη. Μόνο η συνύπαρξη των δύο όψεων επιφέρει αποτελεσματική λύση.

Η «απελευθέρωση» του πολιτικού προσωπικού της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την πελατειακή εξάρτηση και ταυτόχρονα η ανασυγκρότησή της στη βάση αποτελεσματικών διοικητικών μονάδων θα ενισχύσει την θέση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα. Αυτό θα επιτρέψει, ως προς το τοπικό πολιτικό σύστημα, την διαμόρφωση ισορροπιών μεταξύ των τοπικών φορέων άσκησης της πολιτικής εξουσίας, οι οποίες θα συμβάλλουν στην εξυγίανση των θεσμών, θα εμπεδώσουν στην κοινωνία την εμπιστοσύνη προς αυτούς και θα επιτρέψουν στην Πολιτεία τη δρομολόγηση διαδικασιών εξυγίανσης στο συνολικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα.

### **3. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας**

Τα φαινόμενα της πολιτικής αυθαιρεσίας, της παραβίασης της νομιμότητας και ιδίως της προσβολής δικαιωμάτων των πολιτών χαρακτηρίζουν, αρκετές φορές, την άσκηση της τοπικής εξουσίας. Οι περιπτώσεις αυτές εστιάζονται τόσο στους Δήμους όσο και στις Κοινότητες. Στις Κοινότητες η ανάπτυξη τέτοιων φαινομένων οφείλεται και στην αδυναμία άσκησης ουσιαστικού ελέγχου νομιμότητας εξαιτίας του κατακερματισμού σε πολυάριθμες μικρές διοικητικές μονάδες. Είναι πράγματι γεγονός ότι η στοιχειώδης προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η ικανοποίηση του αισθήματος της νομιμότητας, η κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών και η προστασία της νομικοπολιτικής αποστολής του θεσμού της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης επιβάλλουν την άμεση λήψη θεσμικών και πολιτικών μέτρων για την αντιμετώπιση φαινομένων προσβολής της νομιμότητας.<sup>3</sup> Προϋπόθεση για την επιτυχία αυτού του εγχειρήματος είναι, εκτός των άλλων, και η δραστική αντιμετώπιση του κατακερματισμού της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ανάλογη είναι η εικόνα και στην οικονομική διαχείριση. Και εδώ η πολυδιάσπαση καθιστά εξαιρετικά δύσκολο τον έλεγχο εκ μέρους της Πολιτείας.

Η δημιουργία ευρύτερων διοικητικών μονάδων επιτρέπει την αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου νομιμότητας και την καθιέρωση και λειτουργία διαδικασιών διαφάνειας στην ανάθεση και εκτέλεση των τοπικών δημοσίων έργων.

Η καθιέρωση και εφαρμογή των διαδικασιών τήρησης της νομιμότητας και ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης θα συμβάλει στην ευχερέστερη πληροφόρηση των κατοίκων για την πορεία των τοπικών δημοσίων έργων, έργων που συντελούνται για την πρόδοό τους και παράλληλα θα εμπεδώσει, διαμέσου της πληροφόρησης, της διαφάνειας και της ανάδειξης των δικαιωμάτων των κατοίκων, τον κοινωνικό έλεγχο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας, στοιχείο ικανό και αναγκαίο για τη δημοκρατική λειτουργία του θεσμού.

### **4. Ενίσχυση του ρόλου της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων**

Η υφιστάμενη κατάσταση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δεν επιτρέπει την άσκηση του συνόλου των αρμοδιοτήτων, που σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους ανήκουν στους Δήμους και στις Κοινότητες. Η οικονομική και δημογραφική καχεξία

<sup>3</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Όπου παραπάνω, σελ. 17.

καθιστά αδύνατη την συγκρότηση της κατάλληλης υποδομής σε κοινωνικό, διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό έτσι ώστε οι τοπικές αρχές να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους έναντι των κατοίκων που εκπροσωπούν. Εύγλωττα μπορεί να επισημανθεί ότι η «Αυτοδιοίκηση» μεταβάλλεται σε «Ετεροδιοίκηση», επειδή πολλές από αυτές τις λειτουργίες ασκούνται από το Κράτος ή άλλα όργανα εξαιτίας της αδυναμίας των ΟΤΑ να ανταποκριθούν στις βασικές προϋποθέσεις άσκησής τους. Οι περισσότερες Κοινότητες, για παράδειγμα, δεν έχουν την δυνατότητα να συντηρήσουν το κοινοτικό οδικό δίκτυο ή τις άλλες βασικές υποδομές. Επίσης και η άσκηση των κατεξοχόν διοικητικών λειτουργιών, που ως επί το πλείστον αναφέρονται σε κρατικές λειτουργίες, εξαιτίας της δημογραφικής καχεξίας κοστίζει οικονομικά, λόγω της ανάγκης διατήρησης των κοινοτικών γραμματέων.

Είναι προφανές ότι σ' αυτούς τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι δυνατή η ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων, προοπτική που είναι πάντως αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία του διοικητικού συστήματος και την εφαρμογή της Αρχής της αποκέντρωσης, ως Αρχής που επιτάσσει την άσκηση των περισσότερων διοικητικών λειτουργιών, ιδίως μάλιστα εκείνων που αναφέρονται σε τοπικές υποθέσεις, πλησιέστερα στους πολίτες με κριτήρια ασφαλώς την αποτελεσματικότητα και την οικονομία.<sup>4</sup>

Η ουσιαστική αναβάθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος.<sup>5</sup> Γι αυτό είναι επίσης αναγκαία η ανασυγκρότησή της σε διοικητικές μονάδες, ικανές να γίνουν υποδοχείς όλων εκείνων των κρίσιμων αρμοδιοτήτων που επιβάλλεται να ασκούνται πλησιέστερα στους πολίτες, γιατί επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα της ζωής τους. Αυτή την δυνατότητα, της απόλαυσης σημαντικών υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, πρέπει να έχουν όλοι οι πολίτες, είτε κατοικούν στις πόλεις είτε κατοικούν στα χωριά.

## **5. Η ανασυγκρότηση, δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειας**

Η δημιουργία ισχυρών διοικητικών μονάδων σε επίπεδο Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ θα επιτρέψει στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να διεκδικήσει αυτοδύναμα την πρόσβαση στις χρηματοδοτήσεις των προγραμμάτων ανάπτυξης από Εθνικούς

<sup>4</sup> Άρθρο 4, παρ.3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ). «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση της αρμοδιότητας σε άλλη Αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας».

<sup>5</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α΄. Αθήνα, 2000, σελ. 10.

πόρους και την Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που σε συνάρτηση με την αξιοποίηση των τοπικών πόρων στην ευρύτερη χωρική ενότητα θα συντελέσει σταδιακά στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής αυτοδυναμίας, προϋπόθεση κρίσιμη για την αυτοτέλεια του θεσμού.

## **6. Η ανασυγκρότηση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όχημα για την «αναγέννηση των χωριών» και την ανάπτυξη της Ελλάδας**

Η ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαίος, αν όχι και ικανός όρος, για να εκπληρωθούν οι στόχοι της ισόρροπης ενδογενούς ανάπτυξης της χώρας μας. Ιδιαίτερη μάλιστα είναι η σημασία της για την ανασύνταξη του κοινωνικού και οικονομικού ιστού τής εκτός των αστικών κέντρων Ελλάδας με επίκεντρο την ανάδειξη του πολιτισμικού, οικολογικού και κοινωνιολογικού πλούτου της ελληνικής κοινωνίας. Σ' αυτή την προοπτική, η διοικητική ανασυγκρότηση θα επιτρέψει στην Πολιτεία να καταστρώσει και να υλοποιήσει άμεσα ένα Πρόγραμμα τοπικών δημοσίων επενδύσεων για τη δημιουργία βασικών υποδομών κοινωνικού, διοικητικού και τεχνικού εξοπλισμού έτσι ώστε να καταστεί ικανή η Τοπική Αυτοδιοίκηση να δρομολογήσει σχέδια τοπικής ανάπτυξης έχοντας πλέον την ικανότητα να τα υλοποιήσει με αυτάρκεια.

Η εφαρμογή του προτεινόμενου, γι' αυτόν τον σκοπό, επιχειρησιακού Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», με συγκεκριμένα μέτρα, πόρους και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής αποτελεί την «εγγυητική πρωτοβουλία» της Πολιτείας. Η ολοκλήρωσή του θα έχει αποδώσει στην ελληνική ύπαιθρο και κυρίως στα χωριά της ορεινής και νησιώτικης Ελλάδας σύγχρονες υποδομές διοικητικού, κοινωνικού και τεχνικού εξοπλισμού. Ως «αντίτιμο» αυτής της πρωτοβουλίας η Πολιτεία θα ζητήσει από τη νέα ανασυγκροτημένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους συλλογικούς φορείς των κατοίκων και των καταγόμενων από τα χωριά να μεριμνήσουν, μέσα στο πλαίσιο των νέων αρμοδιοτήτων που θα αποκτήσουν οι νέοι ΟΤΑ, και να αναλάβουν την σημαντική ευθύνη της περαιτέρω ανάπτυξης των υποδομών, της κινητοποίησης των τοπικών κοινωνικών δυνάμεων για την ανάδειξη των πολιτισμικής και ιστορικής κληρονομιάς του «ελληνικού χωριού», ως αναπόσπαστου στοιχείου της ελληνικής κοινωνίας στο διάβα της προς την επόμενη χιλιετία.

Η παραπάνω προοπτική είναι η απάντηση σε όλους εκείνους που επιχειρούν να ανακόψουν την πορεία της ανασύνταξης της Πολιτείας και της κοινωνίας και επικαλούνται «την κατάργηση των χωριών», την καθυστόαξη του «ελληνικού θεσμού της Κοινότητας», την ταύτιση του συναισθηματισμού του Έλληνα με το

χωριό, την κιβωτό της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας, προκειμένου να διατηρηθεί το υφιστάμενο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της καχεκτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **γ. Μεθοδολογικά ζητήματα**

Η εκπόνηση του Προγράμματος βασίζεται στο σχεδιασμό τριών αλληλοσυμπληρούμενων προτάσεων. Η πρώτη αναφέρεται στη νομική διαδικασία των Συνενώσεων και στο νέο νομικό πλαίσιο των ΟΤΑ, η δεύτερη επικεντρώνεται στην επιλογή των βασικών χωροταξικών και πολεοδομικών στοιχείων, που είναι αναγκαία για τη συγκρότηση δημογραφικά οικονομικά και αναπτυξιακά βιώσιμων ΟΤΑ, η τρίτη εστιάζεται στο σχεδιασμό και τη διερεύνηση πηγών χρηματοδότησης ενός Ειδικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με το οποίο θα εξασφαλίζεται μεσοπρόθεσμα το ελάχιστο των βασικών υποδομών στους νέους ΟΤΑ, με έμφαση στις ορεινές και παραμεθόριες περιοχές, καθώς και η υποστήριξη της εφαρμογής του συνολικού Προγράμματος. Σ' αυτές προστίθεται η πρόταση επικοινωνιακής προβολής και δημιουργίας αποτελεσματικού μηχανισμού υποστήριξής του.

Η διάκριση των τριών προτάσεων γίνεται προφανώς για μεθοδολογικούς λόγους. Στην πράξη ο διαχωρισμός τους δεν είναι ούτε πρόσφορος ούτε σκόπιμος. Αντίθετα, η εκπόνηση της πρότασης για το Ειδικό Πρόγραμμα Επενδύσεων προϋποθέτει την καταγραφή των βασικών χαρακτηριστικών της «πρότυπης» χωρικής ενότητας του νέου ΟΤΑ έτσι, ώστε να ακολουθήσει στη συνέχεια η αποτίμηση των αναγκαίων υποδομών που θα διασφαλίσουν τη βιωσιμότητά του. Ο σχεδιασμός των χωροταξικών προϋποθέσεων και των αναπτυξιακών προτύπων δεν αρκεί, αν δε διαμορφωθεί το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που θα κατοχυρώνει εγγυήσεις για την εφαρμογή τους.

Η υφιστάμενη δομή του θεσμικού καθεστώτος της συνένωσης των ΟΤΑ, η εμπειρία από τη δεκάχρονη, περίπου, εφαρμογή του και η λειτουργικότητα και φιλοσοφία των υφιστάμενων οικονομικών κινήτρων, που καταγράφονται ως η αιχμή του δόρατος της «εθελοντικής συνένωσης», αποτελούν αναμφίβολα βασικό αντικείμενο μελέτης. Η μελέτη αυτή αποτελεί την ικανή και αναγκαία προϋπόθεση για να τεκμηριωθούν επιστημονικά αλλά -κυρίως- πολιτικά οι προτάσεις που συνθέτουν το Πρόγραμμα.

Κρίσιμο ζήτημα για τη μεθοδολογία, αλλά όχι μόνο, είναι η αξιολόγηση των αντίστοιχων θεσμικών πρωτοβουλιών, που επικεντρώθηκαν μάλιστα με ιδιαίτερη επιμονή, στο παρελθόν, σε ίδιους στόχους. Με άλλα λόγια, η αξιολόγηση και η

αξιοποίηση προηγμένων σχεδιασμών, όπως η εφαρμογή του Ν. 1622/1986, προσφάτως τα Συμβούλια Περιοχής ή ακόμη παλαιότερα οι Γεωγραφικές Ενότητες των Αναπτυξιακών Συνδέσμων (Ν. 1416/1984) δεν είναι μόνο αυτονόητη ανάγκη αλλά και αναγκαία προϋπόθεση. Άλλωστε, η ενδεχόμενη αγνόηση εκείνων των χωρικών διαιρέσεων και η επεξεργασία νέων θα υπονόμευε το κύρος της νέας πολιτικής, την οποία επιχειρεί να οργανώσει το προτεινόμενο Πρόγραμμα. Ήδη είναι διάχυτη η εντύπωση ότι οι προηγηθείσες χωρικές ενότητες δεν υπήρξαν μόνο η Αρχή αλλά ουσιαστικά και το τέλος αντίστοιχων πολιτικών. Αντίθετα, η αξιοποίησή τους καθώς επίσης και η συγκριτική τους αξιολόγηση δε θα διευκολύνει μόνο την εφαρμογή της νέας πολιτικής, αλλά θα επιβεβαιώσει τη συνέχεια των προηγούμενων θεσμικών πρωτοβουλιών. Τώρα το νέο στοιχείο θα είναι ο προγραμματικός σχεδιασμός των νέων ΟΤΑ και η συστηματική υποστήριξη της έγκαιρης εφαρμογής του.

Γι' αυτό είναι χρήσιμο να ζητηθεί από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όσους κληθούν σε τοπικό επίπεδο να εκφράσουν γνώμη, να επιλέξουν κατ'Αρχήν την ευρύτερη δυνατή χωρική ενότητα, δηλαδή εκείνη των Συμβουλίων Περιοχής, διότι αυτές είναι οι ενεργές σήμερα ενότητες στις οποίες εξελίσσεται η αναγκαστική συνεργασία των ΟΤΑ. Εφόσον κρίνουν πλήρως αιτιολογημένα ότι οι Περιφέρειες των Συμβουλίων Περιοχής δεν πληρούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την ίδρυση ΟΤΑ, πρέπει να τεκμηριώσουν μία άλλη πρόταση, η οποία μπορεί να έχει ως βάση τις Γεωγραφικές Ενότητες του Ν. 1622/1986, αλλά δε θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση ενοτήτων, που είναι ταυτόχρονα οι κατ'ελάχιστον αναγκαίες από άποψη χωρικής δυναμικότητας και γι' αυτό δεν ενδείκνυται η διάσπασή τους.

Εν τέλει, εκτιμάται ότι σε κάθε Νομό ο αριθμός των νέων ΟΤΑ θα είναι ίσος ή μεγαλύτερος από τον αριθμό των Συμβουλίων Περιοχής, σε καμία πάντως περίπτωση, δε θα πρέπει να υπερβεί τον αριθμό των Γεωγραφικών Ενοτήτων του Ν. 1622/1986.

## **B. Οι Αρχές που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος**

### **1. Αρχές της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας**

Είναι γνωστή η προβαλλόμενη αντίθεση μεταξύ της μικρής χωρικής ή διοικητικής κλίμακας, στην οποία ο διοικούμενος πολίτης βρίσκεται πλησιέστερα, καταρχήν από άποψη πρόσβασης, στα κέντρα λήψης των αποφάσεων και συνεπώς

είναι ευχερέστερη η συμμετοχή του ή η άσκηση επιρροής σ' αυτά, και της μεγάλης χωρικής και διοικητικής κλίμακας, όπου επιτυγχάνεται η συσσώρευση πόρων και είναι ευχερέστερη η αποδοτική οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού. Η μεγάλη διοικητική μονάδα εναρμονίζεται με την οικονομία αυτής της κλίμακας, ενώ αντίθετα η μικρή μονάδα χαρακτηρίζεται από έλλειψη αρκετών, τουλάχιστον των αναγκαίων, οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων. Αντίθετα, η μεγάλη διοικητική μονάδα, τόσο ως χωρική διάσταση όσο και ως ποσοτική σχέση διοικούντων και διοικούμενων, δεν επιτρέπει την εύκολη πρόσβαση των διοικούμενων πολιτών σ' αυτήν.

Η παραπάνω αντίθεση προσλαμβάνει ιδιαίτερες διαστάσεις στο επίπεδο της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο λόγος είναι προφανής: η Κοινότητα ως βασική διοικητική μονάδα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξαιτίας των λόγων που αναπτύχθηκαν παραπάνω, έχει μικρό πληθυσμιακό μέγεθος και συνεπώς ευνοεί, έστω θεωρητικά, την άμεση πρόσβαση των πολιτών της στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Η πραγματικότητα αυτή δεν δημιούργησε μόνο ένα κεκτημένο εύκολης, φυσικής πρόσβασης στο κέντρο λήψης των αποφάσεων αλλά και ένα κεκτημένο αμεσότερης πολιτικής συμμετοχής, αντιμετωπίζοντας, έως ένα σημείο, και τις γεωγραφικές ιδιομορφίες των διάσπαρτων 12.543 οικισμών.

Το κεκτημένο της κοινοτικής Αυτοδιοίκησης ικανοποιούσε την Αρχή της δημοκρατικότητας υπό την έννοια της αμεσότερης πρόσβασης του πολίτη στο κέντρο λήψης των αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, η μικρή διοικητική μονάδα, ιδίως μετά τη δημογραφική αφαίμαξη των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών και το συνακόλουθο οικονομικό μαρασμό, δεν ήταν ικανή να ασκήσει παρά μόνο πολιτικές μικρής κλίμακας, κυρίως σε ενδοκοινοτικό πεδίο. Δεν είναι τυχαίο ότι από τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες τα Κοινοτικά Συμβούλια ασκούν στην πράξη κυρίως εκείνες που εστιάζονται στη διαχείριση της τεχνικής υποδομής των οικισμών. Αυτή η πραγματικότητα έλαβε δραματικότερες διαστάσεις στη δεκαετία του '80, όταν αναδείχθηκε η ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών αναπτυξιακής πολιτικής από τους ΟΤΑ. Άλλωστε, η αδυναμία εύρυθμης διοικητικής και αναπτυξιακής λειτουργίας στη μικροκλίμακα των ΟΤΑ αναγνωρίστηκε το 1975 και από το συντακτικό νομοθέτη, ο οποίος, εκτός από την αναγκαστική συνεργασία, ρύθμισε και την ενοποίηση των υπηρεσιών.

Η εμπειρία των ευρωπαϊκών χωρών, όπου αντιμετώπισαν παρόμοιο πρόβλημα, αποδεικνύει ότι η Αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης ή της δημοκρατικότητας και η Αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης σε ευρύτερη μονάδα μπορούν να εναρμονισθούν άριστα με τα συστήματα της δημοτικής

αποκέντρωσης και της άμεσης συμμετοχής των πολιτών. Αλλά και η ελληνική εμπειρία δεν είναι πολύ διαφορετική, δεδομένου ότι πριν από την ισχύ του Ν. ΔΝΖ/1912 είχαν καθιερωθεί θεσμοί δημοτικής αποκέντρωσης (από το 1884 στις «νέες χώρες»), αλλά και προσφάτως με το θεσμό του Παρέδρου των οικισμών.

Ο συγκερασμός των δύο Αρχών επιτυγχάνεται με την κατάσταση θεσμών δημοτικής αποκέντρωσης και συμμετοχής των δημοτών έτσι, ώστε να διασφαλίζεται η πολιτική συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της δημοτικής πολιτικής και στη διαχείριση των προβλημάτων μικρής εμβέλειας. Παράλληλα, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών καθώς και η παροχή σύγχρονων διοικητικών υπηρεσιών ανατίθεται στη δημοτική Αρχή, η οποία άλλωστε ως αιρετή είναι προϊόν της πολιτικής συμμετοχής των ιδίων των πολιτών. Ο συγκερασμός των δύο Αρχών στο πεδίο των νέων βιώσιμων ΟΤΑ συντελεί μάλιστα στη συνδυασμένη αναβάθμισή τους. Η Αρχή της δημοκρατικότητας, ως διαδικασία πολιτικής συμμετοχής κατευθύνεται πλέον σε ένα αποτελεσματικό διοικητικό κέντρο, δηλαδή γίνεται αποδοτικότερη, ενώ η Αρχή της αποτελεσματικότητας, ως λειτουργία αποδοτικού διοικητικού κέντρου, απολαμβάνει αμεσότερη και διαρκέστερη δημοκρατική νομομοποίηση, επειδή διαχέεται και ελέγχεται από διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής.

## **2. Αρχή του συντονισμένου σχεδιασμού και δράσης σε νομοθετικό επίπεδο**

Οι έως τώρα θεσμικές πρωτοβουλίες για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν κυρίως επικεντρωμένες στο νομοθετικό πεδίο, Αντίθετα, η εφαρμογή τους αποτελούσε σχεδόν αποκλειστικό «προνόμιο» των άμεσα ενδιαφερομένων τοπικών αρχών, οι οποίες είχαν ασφαλώς ως κέρδος τη συνδρομή οικονομικών κινήτρων, αλλά έπρεπε στην καλύτερη περίπτωση να απεμπολήσουν τα άμεσα πολιτικά συμφέροντά τους, στη χειρότερη να διασφαλίσουν την πραγματική αξιοποίηση των κινήτρων. Σε κάθε περίπτωση η υπόθεση των συνενώσεων έμοιαζε περισσότερο με μία ημεπίσημη διαπραγμάτευση της Πολιτείας και του ενδιαφερόμενου τοπικού πολιτικού προσωπικού ή σε ορισμένες περιπτώσεις και των ιδίων των κατοίκων των ΟΤΑ, όπου η Πολιτεία επεδίωκε την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ένταξή της σε αναπτυξιακή τροχιά και οι τοπικές αρχές ελάμβαναν ως αντάλλαγμα περισσότερα χρήματα από άλλες απρόθυμες. Τα αποτελέσματα είναι γνωστά.

Η νέα πολιτική πρέπει να θεμελιώνεται στην Αρχή της συντονισμένης δράσης των επιμέρους πτυχών της. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η υπέρβαση της λογικής της διαπραγμάτευσης και η προβολή του σχεδίου αναπτυξιακής ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνεπώς η Πολιτεία στο σύνολο της, δηλαδή στο



νομοθετικό και διοικητικό επίπεδο, δεν αποδίδει bonus σ' όσους αποδέχονται την πολιτική, διότι αυτή αναφέρεται υποχρεωτικά σ' όλους, αλλά καταστρώνει σχέδια ειδικών αναπτυξιακών επενδύσεων και εφαρμόζει αντίστοιχες πολιτικές, οι οποίες στοχεύουν στη διαμόρφωση των ελαχίστων προϋποθέσεων βιωσιμότητας και αναπτυξιακής προοπτικής όλων των νέων ΟΤΑ, με ιδιαίτερη έμφαση στις ορεινές περιοχές και παραμεθόριες περιοχές.

Η εφαρμογή των ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων για τις βασικές υποδομές, την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και τη στελέχωση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η τεχνική και επιστημονική υποστήριξη του Προγράμματος δεν πρέπει να κατανοηθούν ως, υπό γενική έννοια, κίνητρο που προσφέρεται ως υπόσχεση αλλά στο μέτρο του δυνατού όχι μόνο πρέπει να τεθεί σε ισχύ από την έναρξη της εφαρμογής του νέου θεσμικού πλαισίου των συνενώσεων, αλλά και να αρχίσει από την προπαρασκευαστική φάση, γεγονός που θα επιβεβαιώσει την αξιοπιστία του Προγράμματος και των δεσμεύσεων της Πολιτείας. Η διαχείρισή τους μάλιστα πρέπει να γίνεται με την ευθύνη του Κράτους (σε επίπεδο Περιφέρειας) και όχι αποκλειστικά από τους νέους ΟΤΑ. Η ευθύνη του Κράτους σηματοδοτείται και από το περιεχόμενο αυτής της πολιτικής ως δημόσιας πολιτικής στρατηγικού προσανατολισμού για την αναγέννηση της χώρας. Γι' αυτό πρέπει να διασφαλισθεί η διαχείριση των έργων και η εφαρμογή του Προγράμματος, στο μέτρο που υλοποιείται από τους ΟΤΑ ή από συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την καθιέρωση αυστηρών διαδικασιών ελέγχου και τήρησης του χρονοδιαγράμματος.<sup>6</sup>

Η συντονισμένη εφαρμογή των νομοθετικών μέτρων και των επενδυτικών προγραμμάτων για την δημιουργία βασικών υποδομών, κ.λ.π. καταλαμβάνει τη θέση Αρχής, που πρέπει να διέπει τη νέα πολιτική των συνενώσεων και συνεπώς το προτεινόμενο Πρόγραμμα.

### **3. Αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής ισορροπίας**

Η μελέτη των υφιστάμενων συνενώσεων αλλά κυρίως η μελέτη των προβλημάτων που παρουσιάζονται στους θεσμικούς διακοινοτικής συνεργασίας έχουν αναδείξει το ζήτημα της μη ισόρροπης ενδοδημοτικής ανάπτυξης. Δηλαδή, οι περισσότερες επενδύσεις κατευθύνονται στην έδρα του Δήμου ή Συνδέσμου, ενώ αντίθετα υποβαθμίζονται οι μικροί οικισμοί, κυρίως όταν δεν έχουν εκπροσώπηση. Αυτή η πραγματικότητα, που προβάλλεται ως ενδοιασμός από μικρές Κοινότητες,

<sup>6</sup> Κων/νος ΓΕ. Αθανασόπουλος; Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α' . Αθήνα, 2000, σελ. 11.

επιβεβαιώνεται στην πράξη. Βέβαια η ισχύουσα νομοθεσία<sup>7</sup> επιδιώκει να επιτύχει μία στοιχειώδη ισορροπία στην κατάρτιση του τεχνικού Προγράμματος, αλλά ούτε αυτή επαρκεί ούτε ελέγχεται η εφαρμογή της.

Στόχος των νέων θεσμικών πρωτοβουλιών είναι η εφαρμογή ρυθμίσεων και διαδικασιών, που περιέχουν εγγυήσεις και των οποίων θα ελέγχεται η τήρηση, με στόχο την διασφάλιση ενός *minimum* αναπτυξιακής ισορροπίας. Η καθιέρωση της προτεινόμενης Αρχής θα λειτουργήσει και ως θετικό στοιχείο για την επίτευξη κλίματος κοινωνικής συναίνεσης στην νέα πολιτική, ιδίως στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών.

#### **4. Η Αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης**

Η επιδίωξη της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης είναι ένας αυτονόητος στόχος, εφόσον η εφαρμογή του προτεινόμενου Προγράμματος επηρεάζει άμεσα τις πολιτικές κυρίως σχέσεις σε τοπικό επίπεδο, αλλά κατεξοχήν επηρεάζει τη ζωή των τοπικών κοινωνιών, μεταβάλλοντας το σημερινό status των σχέσεων των πολιτών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά, προπαντός, στοχεύει στη διαμόρφωση νέων αναπτυξιακών προοπτικών για τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες. Η συναίνεση της κοινωνίας είναι επίσης πρόσφορη και ως αναφορά στο εθνικό επίπεδο εξαιτίας της διάστασης του φαινομένου των ετεροδημοτών κατοίκων και των ισχυρών πολιτιστικών, οικονομικών και, κυρίως, συναισθηματικών δεσμών, που συνδέουν τους Έλληνες με τον τόπο καταγωγής τους.

Η προοπτική των εθελοντικών συνενώσεων ήταν συνώνυμη με την παθητική συναίνεση. Το αποτέλεσμά της δεν ήταν τελικά το επιθυμητό, διότι οδήγησε στην «μη συνένωση».

Τώρα η Αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης πρέπει να τεθεί σε νέα ενεργητική βάση. Αντικείμενο της συναίνεσης δεν πρέπει να είναι η αποδοχή ή μη των συνενώσεων επί της Αρχής αλλά η διαμόρφωση συμφωνιών για τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες. Η συναίνεση θα επικεντρωθεί στην τυπολογία των νέων ΟΤΑ, στην εφαρμογή των ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων και στη διαμόρφωση του νέου δημοτικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος.

Σήμερα άλλωστε οι αντιρρήσεις προς τον θεσμό των συνενώσεων σε ιδεολογική βάση, ιδίως υπό την μορφή «κοινοτιστικής ιδεολογίας» περί ελληνογενούς θεσμού παρουσιάζονται μειωμένες και υποτονικές. Οι αντιρρήσεις επικεντρώνονται στη

---

<sup>7</sup> Άρθρο 4, παρ. 12, εδ. Β, προτ δ' «...το μισό τουλάχιστον του συνόλου της τακτικής οικονομικής ενίσχυσης διατίθεται υποχρεωτικά για την εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων στις περιφέρειες των Δήμων ή Κοινοτήτων που συνενώθηκαν, σε αναλογία με τον πραγματικό πληθυσμό του καθενός».

διαδικασία και στο ενδεχόμενο αρνητικό αποτέλεσμα της. Προβάλλονται ενδοιασμοί για την αποδυνάμωση της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, για τον περαιτέρω μαρασμό των ορεινών οικισμών εξαιτίας των φαινομένων της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής μη ισορροπίας, για τις ατέλειες του οδικού και επικοινωνιακού δικτύου και την έλλειψη υποδομών, για τη μελλοντική τύχη των ελαχίστων κοινοτικών πόρων που αφορούν κληροδοτήματα, περιοχές ιστορικής, αρχαιολογικής ή τουριστικής σημασίας, έσοδα από κοινοτικές επιχειρήσεις, κ.ο.κ. Συνεπώς η προϋπόθεση για την εφαρμογή των αρχών της πολιτικής και κυρίως της κοινωνικής συναίνεσης είναι η καταγραφή και η αντιμετώπιση των προβαλλόμενων ενδοιασμών, είτε θεμελιώνονται με αιτιολογημένα επιχειρήματα είτε αποτελούν προσχήματα. Προς αυτή την κατεύθυνση στοχεύουν οι προαναφερόμενες αρχές. Εδώ ακριβώς εντοπίζεται και η ποιοτική διαφορά του περιεχομένου της πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης, η οποία θα καθορίσει τελικά και το περιεχόμενο του πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου σε τοπικό επίπεδο καθώς επίσης και την πολιτική που θα υποστηρίξει το Πρόγραμμα.

Βέβαια σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να διαφεύγει από την προσοχή μας ότι το ισχυρότερο επιχειρήμα που πρέπει να αντιμετωπιστεί πρωτίτως και αποτελεσματικά από την Πολιτεία είναι η έως τώρα μη πειστικότητα της στην εφαρμογή μιας διαχρονικά σταθερής πολιτικής.

##### **5. Διοικητική και προγραμματική συνένωση με κοινωνική συναίνεση**

Η εφαρμογή των παραπάνω αρχών επικεντρώνεται στην υπέρβαση του διλήμματος: εθελοντική ή υποχρεωτική συνένωση. Στο επίκεντρο τίθεται πλέον η έννοια του προγραμματισμού της χωρικής και θεσμικής ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη σχεδιασμένη και συνδυασμένη εφαρμογή θεσμικών μέτρων και προγραμμάτων για την εξασφάλιση βασικών υποδομών, των ελαχίστων αναγκαίων λειτουργικών δαπανών και του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού. Η Πολιτεία δεν περιορίζεται στην ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών και στην εφαρμογή διοικητικών μέτρων, αλλά προγραμματίζει, σχεδιάζει την τυπολογία των νέων ΟΤΑ και μεριμνά άμεσα για την απόκτηση των κρίσιμων προϋποθέσεων βιωσιμότητας. Έως τώρα πρωταγωνιστής, κινητήρια δύναμη των συνενώσεων ήταν η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι επιπτώσεις τους κατανοήθηκαν ως αποτέλεσμα τοπικής εμβέλειας. Παρότι είναι βέβαιο ότι δεν αποτελούν είδος τοπικών υποθέσεων και παρότι και η νομολογία του Σ.τ.Ε (3194/1991) τις έχει κρίνει ως κρατικές υποθέσεις κρίνοντας θετικά τον βαθμό αναγκαστικότητας που επέβαλε ο Ν. 1622/1986, η Πολιτεία περιορίστηκε στην

παθητική επιλογή της παροχής οικονομικών κινήτρων. Τώρα η ευθύνη για την υλοποίηση του Προγράμματος ανήκει κυρίως στην Πολιτεία, η δε Τοπική Αυτοδιοίκηση συμβάλλει γνωμοδοτικά στον σχεδιασμό και ενεργά στην εφαρμογή χωρίς να υποτάσσει σε τοπικές επιλογές τις βασικές συνισταμένες του Προγράμματος.

Η έννοια και το περιεχόμενο της «Διοικητικής και Προγραμματικής Συνένωσης με Κοινωνική Συναίνεση» πρέπει να αποτελέσει την αιχμή του δόρατος για την προβολή του Προγράμματος. Σ' αυτήν συσσωρεύονται, ως συνιστώσες της, οι παραπάνω προτεινόμενες Αρχές.

## **2. Βασικές πτυχές του νέου θεσμικού πλαισίου και σχολιασμός της πρότασης του ΥΠΕΣΔΔΑ**

### ***A. Θεσμικό πλαίσιο***

#### **1. Τυπολογία των ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας**

Το οργανωτικό σχήμα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εισήγαγε ο Ν. ΔΝΖ'/1912, θεμελίωσε τη διττή τυπολογία των ΟΤΑ στη βάση της διάκρισης μεταξύ αγροτικών και αστικών οικισμών. Η αμφισβήτηση όμως κατά του Δημοτικού θεσμού οδήγησε στον προσδιορισμό με αυστηρά πληθυσμιακά και εμμέσως χωροταξικά κριτήρια των αστικών οικιστικών ενότητων, οι οποίες προσέλαβαν αντίστοιχη διοικητική μορφή, ως Δήμοι. Το σύνθημα της απελευθέρωσης των συνοικισμών επένδυσε ιδεολογικά ένα εύπλαστο θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των Κοινοτήτων και συνέβαλε στο επίμαχο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης εξ'Αρχής μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως, ως προς την αναγνώριση των Κοινοτήτων δεν πρέπει να διαφύγει από την προσοχή μας η καθιέρωση και λειτουργικών κριτηρίων, όπως η ύπαρξη ή η ικανότητα χρηματοδότησης σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης.

Αλλά και το προηγούμενο θεσμικό καθεστώς του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1834 κατέτασσε τους Δήμους σε τρεις «τάξεις» ανάλογα με τον πληθυσμό. Σε κάθε τάξη αντιστοιχούσε διαφορετικός αριθμός Δημαρχιακών Παρέδρων και υπήρξε διαφορά και ως προς τον τρόπο διορισμού του Δημάρχου. Εν ολίγοις, το πληθυσμιακό κριτήριο συνδέθηκε και τότε με διαφορές στη συγκρότηση των διοικητικών οργάνων.

Το φαινόμενο της θέσπισης διαφορετικών τύπων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συναντάται και σε ευρωπαϊκές χώρες, χαρακτηριστικότερη των οποίων είναι η περίπτωση της Γερμανίας. Υπάρχουν πάντως και πολλές, που έχουν ενιαίο τύπο,

ανεξάρτητα από πληθυσμό ή οικιστική μορφή, γεγονός, που συνήθως σχολιάζεται από τους Ειδικούς ως αρνητικό.

Στην χώρα μας παρατηρείται μια κατάσταση ανακόλουθη: ενώ η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ Δήμου και Κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, γεγονός που αποτελούσε θετικό γνώρισμα για το σύστημά μας, στη συνέχεια η μεν Κοινότητα έμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δε Δήμος έγινε κατανοητός ως αξιολογική οντότητα ανώτερη της Κοινότητας και έτσι επιδιώκεται η μετεξέλιξη Κοινοτήτων σε Δήμους, μεταβάλλοντας το αρχικό περιεχόμενο της διαφοράς. Ταυτόχρονα παρατηρείται η θεσμοθέτηση Δήμων, που έχουν ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας, προτείνεται η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ασφαλώς, ως προς το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό, για ιστορικούς αλλά και δεοντολογικούς λόγους προτείνεται η χρήση του όρου: Δήμος. Οι Δήμοι όμως πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα όσο και ως προς τις αρμοδιότητες. Επίσης είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι οι επιθετικοί προσδιορισμοί των τύπων των Δήμων δεν πρέπει να αποτυπωθούν και στο νομικό πλαίσιο. Άλλωστε η διάκρισή τους έχει μόνο λειτουργικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αξιολογική ή οργανωτική διάκριση ΟΤΑ.

### **Δήμος - Ενότητα χωριών**

Βασικό χαρακτηριστικό είναι: η ενότητα αγροτικών οικισμών θα αποτελεί το κατεξοχήν «προϊόν» των συνενώσεων. Κύριο γνώρισμα η αναπτυξιακή λειτουργία της δημοτικής Αρχής και η δημοτική αποκέντρωση στη βάση των πρώην Κοινοτήτων με τα Τοπικά Συμβούλια, ακόμη και στην έδρα του νέου ΟΤΑ. Εκλογικό σύστημα, που επιτρέπει την εκπροσώπηση όλων, στο μέτρο του δυνατού, των πρώην Κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες μπορούν να αναφέρονται στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.

### **Δήμος - Ημιαστικός οικισμός**

Βασικό χαρακτηριστικό η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2.500 ή 5.000 κατοίκων. Μ' αυτόν συνενώνονται όμοροι ΟΤΑ, εφόσον βρίσκονται στην άμεση επιρροή του. Τοπικά Συμβούλια στις μικρότερες Κοινότητες,

που θα συνενωθούν μαζί του. Σύστημα εκπροσώπησης και των μικρότερων Κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

### **Αστικός Δήμος**

Ο κλασικός τύπος του σύγχρονου αστικού Δήμου. Προσαρτώνται οι όμορες Κοινότητες δορυφόροι. Τοπικά Συμβούλια στις προσαρτώμενες Κοινότητες.

### **Δήμος - Νησί**

Εκτός από τα μεγάλα νησιά, που αποτελούν, σε αρκετές περιπτώσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή εκείνα που έχουν μεγάλη έκταση και πληθυσμό, όλοι οι ΟΤΑ των υπολοίπων μικρών νησιών επιδιώκεται η Συνένωση έτσι, ώστε κάθε νησί να οργανώνεται ως Δήμος<sup>8</sup>. Ως προς το διοικητικό σύστημα ισχύουν κατεξοχήν τα αναφερόμενα στους αντίστοιχους τύπους που περιγράφονται παραπάνω.

### **Δήμος- Πολεοδομικό συγκρότημα**

Πρόκειται για τους μεγάλους Δήμους (εκτός των δύο μητροπολιτικών κέντρων), που αποτελούν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές Σ' αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να εξετασθεί, μετά την ολοκλήρωση της ανασυγκρότησης και την ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών, η συγκρότηση θεσμών συνεργασίας για τη διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών της περιοχής.

### **Δήμοι - Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών**

Πρόκειται για τους ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής και Θεσσαλονίκης, που ο ρόλος τους καθώς και η χωρική τους ανασυγκρότηση πρέπει να επαναπροσδιορισθεί στο πλαίσιο συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης. Γι' αυτό άλλωστε το προτεινόμενο Πρόγραμμα δεν αφορά στην Αττική και στα πολεοδομικά συγκροτήματα της Θεσσαλονίκης και του Βόλου - Ν. Ιωνίας.

### **Κοινότητες**

Ως Κοινότητες αναγνωρίζονται οι ήδη υφιστάμενες «Χειμάζουσες Κοινότητες» όπως:

---

<sup>8</sup> Εξαιρούνται εκείνα που έχουν λιγότερους από 1.000 κατοίκους και παραμένουν Κοινότητες.

Νομός	Κοινότητες	Πληθυσμός
Γρεβενών	Αβδέλλας	130
	Δότσικου	70
	Μεσολουριού	135
	Περιβολίου	312
	Σαμαρίνας	285
Ιωαννίνων	Σμίξης	491
	Βραδέτου	32
	Καλαριτών	300
	Ματσουκίου	232
	Σιράκου	141
Κοζάνης	Λετομηλίτσας	196
	Ναμάτων	186
Τρικάλων	Ανθούσης	37
	Κατάφυτου	165
	Καλλιρρόης	151
	Κρανέας	129
	Πολυθέας	215
	Στεφάνου	65
	Χαλκίου	38
	Αγίας Παρασκευής	228
	Αθαμανίας	100
	Γαρδικίου	359
	Δέσης	125
	Δροσοχωρίου	22
	Λιβαδοχωρίου	82
	Μεσοχώρας	529
	Νέας Πεύκης	121
	Νεράιδας	244
	Παράμερου	57
Παχτουρίου	289	
Πύρρας	150	

Τα νησιά που έχουν συνολικό πληθυσμό κάτω των 1000 κατοίκων, που δεν είναι ήδη Δήμοι, αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα.

Νομός	Κοινότητα	Πληθυσμός
Αττικής	Αγκιστριού	791
	Αντικυθήρων	70
Κέρκυρας	Ερεϊκούσσας	334
	Μαθρακίου	143
Κυκλάδων	Οθωνών	98
	Ανάφης	261
	Θηρασίας	233
	Σίκινου	267
	Κιμώλου	728
	Δονούσας	111
	Ηράκλειας	115
	Κουφονησίων	275
Λακωνίας	Σχοινούσας	122
	Αντιπάρου	819
Δωδεκανήσου	Ελαφονήσου	725
Χανίων	Αγαθονησίου	112
Λέσβου	Γαύδου	115
	Αγίου Ευστρατίου	286

Η αναγνώριση αυτών των Κοινοτήτων πρέπει να θεμελιωθεί σε συγκεκριμένα κριτήρια. Για τις «χειμάζουσες» το κριτήριο μπορεί να αναφέρεται στην «κοινωνιολογική» τους ιδιαιτερότητα. Ανάλογο κριτήριο ισχύει και για τα μικρά νησιά της «άγονης γραμμής».

Στην κατηγορία των διατηρουμένων Κοινοτήτων μπορούν να ενταχθούν επίσης και άλλες με αυστηρά κριτήρια, όπως π.χ. απομακρυσμένα ορεινά χωριά, τα οποία, ενώ δεν είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν στις βασικές λειτουργίες του θεσμού, απέχουν άνω των 40 χλμ. από το πλησιέστερο νέο διοικητικό κέντρο. Επίσης στην κατηγορία των Κοινοτήτων μπορούν να ενταχθούν και νέοι ΟΤΑ, προερχόμενοι από την συνένωση, των οποίων ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 1.000 κατοίκους. Οι Κοινότητες πρέπει συνεπώς να καταστούν οι αναγκαίες εξαιρέσεις του Δημοτικού μας συστήματος. Ως γενικό κριτήριο διατήρησής τους πρέπει να αναδειχθεί η αδυναμία ένταξής τους στις προδιαγραφές των νέων βιώσιμων ΟΤΑ. Οι Κοινότητες αυτές θα ασκούν αυτοτελώς τις απολύτως αναγκαίες αρμοδιότητες. Το σύνολο των υπολοίπων υποθέσεων θα μεταβιβάζεται στις υπηρεσίες της περιφερειακής διοίκησης του νομού, στα συνταγματικά πάντως επιτρεπτά όρια.

## **2. Γενικές Αρχές για τον χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ**

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει στη βάση χωροταξικών ενοτήτων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού, που προσδιορίζει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Το κύριο στοιχείο εδώ είναι η επιθυμητή κλίμακα ή το μέγεθος του νέου ΟΤΑ και όχι τόσο τα συγκεκριμένα όρια, τα οποία ποτέ δεν μπορεί να είναι τέλεια. Η επιθυμητή κλίμακα προσδιορίζει με τη σειρά της το συνολικό αριθμό των ΟΤΑ στον εθνικό χώρο και τέλος γίνεται η οριοθέτηση.

Ένα πρώτο σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δε θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την Αρχή ο καθορισμός νέων ενοτήτων, τη στιγμή που υπάρχουν ήδη αρκετά «είδη» από αυτές<sup>9</sup> (Ανοικτές Πόλεις, Συμβούλια Περιοχής, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Γεωγραφικές Περιοχές). Μια τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε μεταξύ των άλλων και αρκετές αντιδράσεις στους πολίτες και τους φορείς της Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, ο καθορισμός αυτός θα πρέπει να στηριχθεί σε

<sup>9</sup> Ηλ. Μπεριάτος: Η ανακντάρωση των ΟΤΑ. Συμβολή στην μελέτη της διοικητικής γεωγραφίας και χωροταξίας στην Ελλάδα. Αθήνα 1995, σελ. 93 επ. Π. Δουκάκη: Ζητήματα σχετικά με τα χωρικά επίπεδα. Εφαρμογή του χωροταξικού προγραμματισμού και σχεδιασμού στην Ελλάδα. Αθήνα, 1994, ΤΟΠΟΣ, τ.8, σελ.76.



κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές (τις λιγότερες δυνατές) να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Ειδικότερα, η επιλογή του είδους της ενότητας, που θα χρησιμεύσει ως αφετηρία ή ως βάση, θα εξαρτηθεί από την επιλογή του επιθυμητού μεγέθους του νέου ΟΤΑ. Οι ενότητες που υπάρχουν σήμερα, δηλαδή οι ομαδοποιήσεις των ΟΤΑ που έχουν επιτευχθεί με ορισμένες διαδικασίες, αλλά και με κάποια σκοπιμότητα, και αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα, δίδουν δε ανάλογα με το είδος τους διαφορετικό αριθμό μονάδων.

Είδος Ενότητας	Αριθμός Ενοτήτων	Αριθμός νέων ΟΤΑ
Ανοικτές Πόλεις	502 Ανοικτές Πόλεις	500 Μείωση σε 1/12
Συμβούλια Περιοχής	492 Συμβούλια Περιοχής	
Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι	573	600 Ενδιάμεση Λύση 800 - 1.000 Μείωση σε 1/7
Γεωγραφικές Περιοχές Ν. 1622/1986	1.116	1.200 Μείωση σε 1/5
Σημερινοί ΟΤΑ	5.775	-

Από τα δεδομένα αυτά μπορούμε να έχουμε μια βάση εκκίνησης, ώστε να προσεγγίσουμε τον τελικό στόχο. Μια πρώτη επεξεργασία τους είναι απαραίτητη, ώστε να καταδειχθεί η ύπαρξη σταθερής και διαχρονικής τάσης στην προτίμηση της γεωγραφικής ενότητας, δηλαδή του κοινού τύπου των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (χώρος αλληλοεπικάλυψης των διαφόρων Γεωγραφικών Ενοτήτων). Αυτή είναι μια επιτελική εργασία γραφείου στο κέντρο. Από εκεί και πέρα θα υπάρξει μια άλλη σειρά διαδικασιών με συμμετοχή και των τοπικών παραγόντων.

Είναι πρόδηλο ότι δύο από τις υφιστάμενες διαιρέσεις πλεονεκτούν ως προς τη συνέργεια των στόχων της ανασυγκρότησης. Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν βέβαια αρκετά διευρυμένες Περιφέρειες, αλλά ταυτόχρονα αποτελούν σήμερα ενεργές μονάδες συνεργασίας, και ως εκ τούτου, είναι σε θέση να υποκατασταθούν από το νέο Δήμο. Τούτο πάντως θα αφηθεί στον εκτίμηση των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όσων κληθούν σε τοπικό επίπεδο να εκφράσουν γνώμη, να επιλέξουν κατ'Αρχήν την ευρύτερη δυνατή χωρική ενότητα, δηλαδή εκείνη των Συμβουλίων Περιοχής. Εφόσον κρίνουν πλήρως αιτιολογημένα ότι οι Περιφέρειες των Συμβουλίων Περιοχής δεν πληρούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την ίδρυση ΟΤΑ, πρέπει να τεκμηριώσουν μία άλλη πρόταση, η οποία μπορεί να έχει ως βάση τη γεωγραφική ενότητα του Ν. 1622/1986, αλλά δε θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση ενότητων, που είναι ταυτόχρονα κατ' ελάχιστον αναγκάτως εφικτές από άποψη χωρικής δυναμικότητας και γι' αυτό δεν ενδείκνυται η διάσπασή τους.

Οι προτάσεις για επανακαθορισμό των γεωγραφικών περιοχών του Ν. 1622/1986 πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες προδιαγραφές:

α. Να μη διασπούν υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους.

β. Να μην καταλήγουν σε ενότητες δύο μόνο ΟΤΑ. Εκείνες μάλιστα από τις υφιστάμενες Γεωγραφικές Περιοχές που έχουν δύο ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθούν σε ευρύτερες μονάδες.

γ. Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η συνένωση των ΟΤΑ σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής.

δ. Να επιδιώκεται η συνένωση ΟΤΑ με ομοιογενή, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών, κ. ο. κ.

### **3. Διαδικασία των συνενώσεων**

Με βάση τις αρχές και τους στόχους του προτεινόμενου Προγράμματος, η νέα πολιτική των συνενώσεων ανακαθορίζει, ως προς τη βούληση των ΟΤΑ, την προαιρετικότητα και υποχρεωτικότητα. Η ολοκλήρωση του Προγράμματος έχει χρονικό ορίζοντα και ενδιάμεσους αναγκαστικούς σταθμούς, όπως η οριστική διαμόρφωση των χωρικών ενότητων, η ψήφιση του σχετικού και η ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών. Παράλληλα, υλοποιούνται τα ειδικά Υποπρογράμματα για τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις.

Η Πολιτεία πρέπει να αναδείξει ως τέσσερις αιχμές, στη διαδικασία των συνενώσεων, τις ακόλουθες: Την προώθηση ενός θεσμικού πλαισίου, που διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα, τον εκσυγχρονισμό και τη δημοκρατική αντιπροσώπευση, την εφαρμογή των Υποπρογραμμάτων βελτίωσης ή και δημιουργίας βασικών υποδομών διοικητικού, τεχνικού και κοινωνικού εξοπλισμού, τη διατήρηση όσων διευκολύνσεων ή προνομίων είχαν έως τώρα οι κάτοικοι των μικρών χωριών και την προσπάθεια να εξασφαλιστεί η ισορροπία ενδοδημοτικής ανάπτυξης. Αυτές οι αρχές πρέπει να προβληθούν μέσα από μια εύστοχη επικοινωνιακή πολιτική. Συνεπώς δε χρειάζονται οικονομικά κίνητρα, ως μέσα διαπραγμάτευσης, για την εφαρμογή τής τόσο σημαντικής κρατικής πολιτικής των συνενώσεων.

Η έδρα των νέων Δήμων θα καθορίζεται με βάση τα κριτήρια που θέτει το Πρόγραμμα, έτσι ώστε να είναι δυνατή η αντικειμενική αξιολόγηση όλων των οικισμών που έχουν τα απαραίτητα εφόδια για να ορισθούν ως έδρα. Τέτοια κριτήρια είναι: η κεντρικότητα του οικισμού, δηλαδή η δυνατότητα πρόσβασης των κατοίκων των υπολοίπων οικισμών, πράγμα που επιβεβαιώνεται τόσο από την οδική

επικοινωνία όσο και από την βατότητα του οδικού δικτύου, η απαραίτητη διοικητική υποδομή, η υφιστάμενη χωροθέτηση των άλλων δημοσίων υπηρεσιών και ο πληθυσμός.<sup>10</sup> Με βάση τα κριτήρια αξιολόγησης, που προαναφέρονται, και τις βασισμένες σε αυτά προτάσεις των συνενούμενων ΟΤΑ, διατυπώνεται η απολύτως αιτιολογημένη γνωμοδότηση της Δ.Ε. της ΤΕΔΚ και του Γ.Γ. της Περιφέρειας. Η έδρα θα έχει οπωσδήποτε το Δημοτικό Κατάστημα αλλά όχι απαραίτητα και όλο τον κοινωνικό εξοπλισμό (π.χ. Κ.Α.Π.Η., Βρεφονηπιακός Σταθμός, κ.ο.κ.) του νέου Δήμου (ιδιαίτερα στην περίπτωση που συνενώνονται σχετικά ισοδύναμοι οικισμοί). Τέλος, η σημασία της έδρας και η ανάδειξή της ως επίκεντρου τοπικής αντιπαλότητας, μεταξύ ΟΤΑ με ισόδυναμους οικισμούς, αμβλύνεται, στην περίπτωση αυτή, με την εκλογή Τοπικού Συμβουλίου και στον πρώην ΟΤΑ, που ορίζεται ως έδρα.

Ως προς το όνομα των νέων Δήμων οι προτάσεις των ενδιαφερομένων ΟΤΑ, μαζί με τις σχετικές γνωμοδοτήσεις της Δ.Ε. της ΤΕΔΚ και του Γ.Γ. της Περιφέρειας, θα υποβληθούν στο Συμβούλιο Τοπωνυμίων, το οποίο θα υποβάλλει σχετική πρόταση στον Υπουργό ΕΣΔΔΑ. Η πρόταση προς το Συμβούλιο Τοπωνυμίων μπορεί να συνοδεύεται και από γνωμοδότηση άτυπης ειδικής επιτροπής, ανάλογης σύνθεσης με εκείνης του Συμβουλίου Τοπωνυμίων, η οποία συγκροτείται, εφόσον κριθεί αναγκαίο, ανά Περιφέρεια με απόφαση του Υπουργού. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί σε ονομασίες που έχουν ιστορική καταβολή και συμβολίζουν την ενότητα της τοπικής κοινωνίας.

Η διαδικασία εξέλιξης του σχεδιασμού και της ίδρυσης των νέων ΟΤΑ αναπτύσσεται στη συνέχεια (Υποπρογράμματα 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup>).

#### **4. Αντιπροσωπευτικό σύστημα του νέου ΟΤΑ**

Στόχος πρέπει να είναι η επίτευξη, στο μέτρο του δυνατού, της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης των πρώην ΟΤΑ στο Δημοτικό Συμβούλιο και τη διοίκηση του νέου ΟΤΑ. Η σημασία της επίτευξης του στόχου είναι ακόμη σπουδαιότερη στους Δήμους που αποτελούν «Ενότητες Κοινοτήτων (χωριών)».

Η απόλυτη εφαρμογή του μέτρου με νομοθετική ρύθμιση, που θα ορίζει ότι όλοι ανεξαιρέτως οι πρώην ΟΤΑ θα συμμετέχουν στο Δημοτικό Συμβούλιο χωρίς όριο πληθυσμού, είναι δύσκολο να εφαρμοσθεί, εάν προηγουμένως δεν έχει καταγραφεί η πραγματικότητα των νέων γεωγραφικών περιοχών, διότι τούτο είναι

<sup>10</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 27.

συνάρτηση του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται αλλά και του πληθυσμού καθενός από αυτές.

Έτσι προτείνονται τα ακόλουθα:

α. Ο αριθμός των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου δεν είναι μόνο συνάρτηση του πληθυσμού αλλά και του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται.

β. Οι αρχές του ισχύοντος εκλογικού συστήματος παραμένουν αμετάβλητες.

γ. Ο τρόπος εκλογής και αντιπροσώπευσης πρέπει να διασφαλίζει την ενότητα και το ενιαίο του Δήμου και ταυτόχρονα να εγγυάται τη συμμετοχή αντιπροσώπων των πρώην ΟΤΑ στη λήψη των αποφάσεων.

δ. Στη θέση των πρώην ΟΤΑ, ανεξαρτήτως πληθυσμού, λειτουργούν Τοπικά Συμβούλια ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης.

ε. Η Περιφέρεια κάθε Τοπικού Συμβουλίου - πρώην ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο οπωσδήποτε με ένα<sup>11</sup> τουλάχιστον Δημοτικό Σύμβουλο από τον Συνδυασμό του επιτυχόντος Δημάρχου. Εάν αυτό δεν προκύψει αυτομάτως από την κατανομή των εδρών, εφαρμόζονται ειδικές ρυθμίσεις για την εξομάλυνση. Σε κάθε συνδυασμό υποψηφίων, στις περιπτώσεις των παραπάνω πρώην ΟΤΑ, συμμετέχουν οπωσδήποτε δύο τουλάχιστον υποψήφιοι που εκπροσωπούν αυτούς.

στ. Ο μοναδικός Δημοτικός Σύμβουλος ή, μεταξύ περισσότερων, ο πρώτος σε ψήφους Δημοτικός Σύμβουλος, που εκπροσωπεί Περιφέρεια Τοπικού Συμβουλίου με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων, είναι Πρόεδρος του αντίστοιχου Τοπικού Συμβουλίου και ασκεί επίσης τις αρμοδιότητες, που του αναθέτει ο Δήμαρχος.

ζ. Επικεφαλής των Τοπικών Συμβουλίων σε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους είναι ο Δημαρχιακός Πάρεδρος (δεν είναι μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου), ο οποίος συμμετέχει με δικαίωμα λόγου σε όλες τις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και με δικαίωμα ψήφου μόνο στη συζήτηση θεμάτων που αναφέρονται άμεσα στην Περιφέρεια του Τοπικού του Συμβουλίου.

### **5. Δημοτική Αποκέντρωση, Τοπικά Συμβούλια, Δημαρχιακοί Πάρεδροι**

Σε κάθε πρώην ΟΤΑ συγκροτείται ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης το Τοπικό Συμβούλιο. Το Τοπικό Συμβούλιο, ως όργανο του νέου ΟΤΑ, συγκροτείται υποχρεωτικά. Τα Τοπικά Συμβούλια δεν είναι νομικά πρόσωπα. Συνεπώς καταργείται η διάταξη του άρθρου 122, παρ. 1 ΔΚΚ. Τοπικά Συμβούλια

---

<sup>11</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 21

συγκροτούνται και στην έδρα του νέου ΟΤΑ, όταν ο πληθυσμός του πρώην ΟΤΑ, που έχει οριστεί ως έδρα, δεν υπερβαίνει τους 1.000 κατοίκους.

Οι διατάξεις του άρθρου 122 ΔΚΚ προσαρμόζονται στον προτεινόμενο ρόλο του Τοπικού Συμβουλίου ως οργάνου δημοτικής αποκέντρωσης. Αρμοδιότητες το Τοπικό Συμβούλιο έχει τις οριζόμενες από την επιταγή του άρθρου 122, παρ. 2 ΔΚΚ, οι οποίες απαριθμούνται ως εξής:

- α. Η συντήρηση των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης.
- β. Η συντήρηση και λειτουργία δικτύου άρδευσης.
- γ. Η συντήρηση συστήματος αποχέτευσης.
- δ. Η συντήρηση και λειτουργία παιδικών χαρών.
- ε. Η συντήρηση και λειτουργία νεκροταφείων.
- στ. Η συντήρηση δημοτικών οδών και γεφυρών, πλατειών και άλλων κοινόχρηστων χώρων.
- ζ. Η εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων.

Οι παραπάνω αρμοδιότητες ασκούνται, εκ του νόμου, από το Τοπικό Συμβούλιο στο πλαίσιο των προγραμμάτων και των κατευθύνσεων που δίδει το Δημοτικό Συμβούλιο. Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων στα παραπάνω θέματα θεωρούνται αποφάσεις του Δήμου και εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο ή άλλο αρμόδιο όργανο του Δήμου.

Στις υποχρεωτικές αρμοδιότητες προστίθενται και οι ακόλουθες:

- η. Διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων,
- θ. Διαχείριση κληροδοτημάτων καθώς και άλλων πλουτοπαραγωγικών πηγών ιδιαίτερης σημασίας, που ανήκαν στους καταργούμενους ΟΤΑ, υπό τις προϋποθέσεις που θα θέσει ο νόμος σχετικά με τον έλεγχο και την αξιοποίηση των εσόδων.

Ο νομοθέτης μπορεί να ορίσει και άλλες υποχρεωτικές αρμοδιότητες ειδικά για τα Τοπικά Συμβούλια των χαρακτηριζόμενων ως ορεινών, νησιώτικων και παραμεθωρίων περιοχών.

Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί επίσης να αναθέσει και άλλες αρμοδιότητες στο Τοπικό Συμβούλιο στους παρακάτω τομείς.

- α. Παροχή Υπηρεσιών και προστασία στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής του, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου.
- β. Διαχείριση της πρώην κοινοτικής περιουσίας ή κοινοτικής επιχείρησης στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.
- γ. Όσες άλλες αρμοδιότητες κρίνει πρόσφορο το Δημοτικό Συμβούλιο να αναθέσει.

Τοπικά Συμβούλια, που συγκροτούνται σε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους, είναι τριμελή, ενώ, όταν συγκροτούνται σε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους, είναι πενταμελή. Στα τριμελή Τοπικά Συμβούλια εκλέγονται δύο μέλη, από τα οποία ένα είναι από το συνδυασμό του επιτυχόντος Δημάρχου και ένα από τον επιλαχόντα συνδυασμό, ο οποίος έλαβε το μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων στην Περιφέρεια του Τοπικού Συμβουλίου. Στα πενταμελή Τοπικά Συμβούλια εκλέγονται τέσσερα μέλη, από τα οποία τα δύο ανήκουν στο συνδυασμό του επιτυχόντος Δημάρχου και δύο στους επιλαχόντες συνδυασμούς ανάλογα με τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στη Περιφέρεια του Τοπικού Συμβουλίου.

Ο Δημαρχιακός Πάρεδρος, ως επικεφαλής των τριμελών Τοπικών Συμβουλίων, εκλέγεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις για την εκλογή του Παρέδρου, με την διαφορά ότι εκλέγεται πλέον στην Περιφέρεια των πρώην ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων και όχι σε οικισμούς άνω των 150 κατοίκων.

Κατ' εξαίρεση, για Τοπικά Συμβούλια ορεινών ή παραμεθορίων περιοχών μπορεί να προβλέπεται η τακτική παρουσία και παροχή υπηρεσιών από υπάλληλο του νέου ΟΤΑ έως και δύο πλήρεις εργάσιμες ημέρες στην έδρα του Τοπικού Συμβουλίου.

## **6. Παράλληλες αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης των ΟΤΑ**

Η Αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, σε εναρμόνιση με την Αρχή της αποτελεσματικότητας, αναδεικνύουν και την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων στο σύστημα διοίκησης των ΟΤΑ.

Ήδη, ο θεσμός του Δημοτικού Συμβουλίου βρίσκεται σε κρίση εξαιτίας της ανορθολογικής κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτού και του Δημάρχου. Το Δημοτικό Συμβούλιο ασχολείται με όλα τα θέματα, έχοντας το τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας. Στην πράξη δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί στα καθήκοντά του αποτελεσματικά, κυρίως εξαιτίας της σύγχρονης πολυπλοκότητας των τοπικών υποθέσεων. Πρέπει να αποκτήσει ευελιξία και αποτελεσματικές διαδικασίες πολιτικού ελέγχου των εκτελεστικών οργάνων.

Η Δημαρχιακή Επιτροπή - αποκτά κρίσιμη θεσμική σημασία, αναβαθμίζεται και ασκεί διαρκή έλεγχο στη διαχείριση των παντός είδους οικονομικών ζητημάτων του Δήμου - θα αναλαμβάνει την απευθείας ανάθεση έργων, τη χορήγηση αδειών και άλλες σημαντικές αρμοδιότητες. Έτσι, διασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και ευρύτερη κοινωνική και πολιτική συναίνεση

στο έργο της δημοτικής Αρχής. Τη λειτουργία αυτή ευνοεί η ολιγομελής και διαπαραταξιακή σύνθεσή της.

Τέλος, είναι αναγκαίες οι μεταρρυθμίσεις για τη διαφάνεια στην οικονομική διοίκηση των ΟΤΑ, τον εκσυγχρονισμό των δημοτικών επιχειρήσεων και την τήρηση της νομιμότητας.

#### **7. Νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων κατά τύπο ΟΤΑ**

Σύμφωνα με την τυπολογία των ΟΤΑ, που θα προκύψει μετά την εφαρμογή της προτεινόμενης πολιτικής, πρέπει να εξετασθεί η ανάθεση ορισμένων επιπλέον αρμοδιοτήτων σε κατηγορίες ΟΤΑ ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να υπάρξει για τους νέους ΟΤΑ, που αντιστοιχούν στη συνολική έκταση ενός νησιού, και τους ΟΤΑ των ορεινών και παραμεθωρίων περιοχών.

#### **8. Εγγύηση για τη διατήρηση δικαιωμάτων σε ΟΤΑ που συνενώνονται**

α. Στους συνενούμενους ΟΤΑ παρέχεται το δικαίωμα να διαχειρίζονται με τα Τοπικά Συμβούλια την περιουσία τους στις περιπτώσεις που αυτή αναφέρεται σε κληροδοτήματα, σε χορτολιβαδικές, δασικές εκτάσεις, πλουτοπαραγωγικές πηγές, κ.ο.κ.

β. Διατηρούνται οι ειδικές ρυθμίσεις, που έχουν τεθεί υπέρ των κατοίκων των πρώην Κοινοτήτων και αναφέρονται στην οικονομική ζωή των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών.

#### **9. Καταστατική θέση των εν ενεργεία Αιρετών των ΟΤΑ που συνενώνονται**

Ως «ηθική αναγνώριση» της προσφοράς των εν ενεργεία Προέδρων Κοινοτήτων προτείνεται η καταβολή ισόβιας χορηγίας σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει η ισχύουσα νομοθεσία, ως προς την ηλικία χορήγησης κ.ο.κ. Η ισόβια χορηγία θα είναι ίση με το κατώτερο ποσοστό της σημερινής χορηγίας των Προέδρων και θα αναπροσαρμοστεί στο μέλλον ανάλογα με την αναλογική στον αντίστοιχο πρώην ΟΤΑ αύξηση των ΚΑΠ που χορηγεί στους νέους ΟΤΑ. Το ποσόν θα καταβληθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό (ΥΠΕΣΔΔΑ) για την πρώτη δεκαετία και εν συνεχεία θα βαρύνει τους προϋπολογισμούς των νέων ΟΤΑ.

#### **10. Ζητήματα προσωπικού**

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης θα ρυθμίσει το υπηρεσιακό καθεστώς του προσωπικού, που υπηρετεί σήμερα στις

Κοινοότητες και στα νομικά τους πρόσωπα, σύμφωνα με τις ανάγκες των νέων Ο.Τ.Α. Θα ληφθεί μέριμνα για την όσο το δυνατόν ευνοϊκότερη αντιμετώπιση της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων αυτών, με γνώμονα πάντοτε την εύρυθμη λειτουργία των νέων Δήμων.

### **11. Μέτρα προστασίας από ανεπιθύμητες επιπτώσεις στη διοικητική διαίρεση της χώρας**

Μεταβολές στη χωρική ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπεται να επιφέρουν μεταβολές στο διοικητικό χάρτη της χώρας από το επίπεδο των νομών και άνω. Δηλαδή, δεν επιτρέπεται δια μέσου της εφαρμογής του προτεινόμενου Προγράμματος η μεταβολή των ορίων των νομών. Τούτο δεν ισχύει, σε ακραίες περιπτώσεις, για τα όρια των Επαρχιών, τα οποία άλλωστε δεν έχουν βαρύνουσα σημασία για τη λειτουργία του διοικητικού συστήματος.

#### ***B. Το Χωροταξικό και αναπτυξιακό πρότυπο των νέων Δήμων***

Ο καθορισμός της κλίμακας ή του μεγέθους των νέων Δήμων, που προέκυψαν από τις Συνενώσεις, καθορίζει αυτόματα και το είδος των υποδομών, που θα πρέπει να δημιουργήσουν, για να στηρίξουν τη βιωσιμότητα και την ενδογενή ανάπτυξη.

Τα στοιχεία, που πρέπει να ληφθούν υπόψη για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη προσέγγιση των αναγκών σε τεχνικές και κοινωνικές υποδομές, είναι: ο πληθυσμός, η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας καθώς και τη γειτνίαση με την θάλασσα.

Με βάση το μέγεθος του πληθυσμού, καθορίζονται ποιοτικά και ποσοτικά οι διάφορες κοινωνικοοικονομικές και διοικητικές υποδομές. Για τις τεχνικές υποδομές σημασία έχει (εκτός του πληθυσμού) η γεωγραφική και χωρική δομή της περιοχής του νέου Δήμου, δηλαδή, όπως είπαμε και παραπάνω, η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας, τις παραμεθόριες περιοχές, καθώς επίσης και τη γειτνίαση με την θάλασσα, κ. λ.

Με βάση την Αρχή αυτή και με σχετική αφαίρεση δημιουργείται μία ιδεατή ανθρωπογεωγραφική και αναπτυξιακή οντότητα, ως πρότυπο νέου Δήμου, το οποίο φυσικά θα πρέπει να προσαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή στην πράξη.



Μπορεί έτσι να διαμορφωθούν ορισμένοι "τύποι" Δήμων, ανάλογα με τη διαφοροποίηση των παραμέτρων και των παραγόντων που εκτέθηκαν πιο πάνω.

Μία πρώτη τυπολογία, με βάση την οποία μπορούν να προσδιορισθούν οι υποδομές, διακρίνει τους Δήμους σε: αστικούς, ημιαστικούς και αγροτικούς με την έννοια, ότι όλοι κινούνται στο πλαίσιο του επαρχιακού χώρου και δεν αφορούν στους ΟΤΑ, που απαρτίζουν τα πολεοδομικά συγκροτήματα και τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Η διαφοροποίηση μεταξύ τους δεν σημαίνει ότι είναι κατ' ανάγκη ποσοτική (μέγεθος πληθυσμού), αλλά οπωσδήποτε το πληθυσμιακό μέγεθος συμβαδίζει στην πράξη με τις ποιοτικές διαφορές, που παρατηρούνται λόγω της θέσης και του είδους ανάπτυξής τους.

Σε κάθε περίπτωση (ύπαρξης ή όχι κεντρικού) υπάρχουν τα εξής προβλήματα:

Κατανομής στο χώρο των υποδομών και του κοινωνικού εξοπλισμού κάθε νέου Δήμου, που θέλει αρκετή προσοχή στην αντιμετώπισή του.

Κοστολόγησης αυτών των υποδομών, που μπορεί να αντιμετωπιστεί στην Αρχή γενικά και ενδεικτικά, ώστε να δοθεί μια εικόνα στο σύνολο του εθνικού χώρου ως προς την τάξη μεγέθους του Προγράμματος.

### **3. Μέτρα και πολιτικές υποστήριξης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»**

#### **A. Περιεχόμενο του Προγράμματος**

Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει 7 Υποπρογράμματα, που είναι μεταξύ τους συμπληρωματικά και συντονισμένα στο πλαίσιο της 5ετίας (1997 - 2001):

##### Υποπρόγραμμα 1<sup>ο</sup>

Επεξεργασία Νομικού Πλαισίου - Νομοπαρασκευαστικό Έργο

Μέτρο 1: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία της διαδικασίας των συνενώσεων μετά το χωροταξικό σχεδιασμό.

Μέτρο 2: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία τροποποιήσεων στο ευρύτερο πεδίο των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και άλλων νόμων, που βελτιώνουν την οργάνωση και λειτουργία της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα των συνενώσεων των ΟΤΑ.

##### Υποπρόγραμμα 2<sup>ο</sup>

Χωροταξικός Σχεδιασμός των νέων ΟΤΑ

Μέτρο 1: Προπαρασκευή χωροταξικού σχεδιασμού.

Διερεύνηση της αλληλοεπικάλυψης των υφιστάμενων ενοτήτων και παραγωγή νέων χαρτών με κοινούς τύπους.

Μέτρο 2: Επεξεργασία στο πεδίο εφαρμογής- Συμμετοχική διαδικασία.

Οργάνωση συζήτησης στις ΤΕΔΚ κάθε νομού με συμμετοχή των ενδιαφερομένων ΟΤΑ, αφού προηγηθεί η αποστολή του σχετικού υλικού και γραπτών οδηγιών, καθώς και η κατάρτιση των κατάλληλων στελεχών των ΤΕΔΚ και των Περιφερειακών Διοικήσεων.

Σύνταξη πορίσματος και αιτιολογημένης πρότασης δημιουργίας νέων ΟΤΑ, η οποία θα σταλεί στο ΥΠΕΣΔΔΑ και, παράλληλα, θα χρησιμεύσει ως εισήγηση για γνωμοδότηση από τη Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚ,

Μέτρο 3: Τελική Επεξεργασία - Σύνταξη οριστικού σχεδίου.

Αποστολή: α) της πρότασης της ΤΕΔΚ και β) της πρότασης της Επιτροπής της Γ.Γ Περιφέρειας σε κάθε Περιφερειακή Διοίκηση νομού. Εισήγηση της αρμόδιας Ομάδας Εργασίας. Πολιτική Απόφαση του ΥΠΕΣΔΔΑ και σύνταξη των σχετικών διατάξεων του σχεδίου νόμου, όπου αποτυπώνεται, ανά Νομό, η διοικητική γεωγραφία της χώρας.

#### Υποπρόγραμμα 3<sup>ο</sup>

Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις

Μέτρο 1<sup>ο</sup>: Διοικητική υποδομή και τεχνικός εξοπλισμός των νέων Δήμων.

Το Μέτρο αφορά :

Την επισκευή και τον εξοπλισμό ενός κτιρίου στην έδρα κάθε νέου Δήμου.

Την προμήθεια ενός ελάχιστου αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού, την εξασφάλιση ενός δημοσίου μεταφορικού μέσου.

Σημειώνεται ότι στο νέο δημοτικό κατάστημα θα εγκατασταθούν και τυχόν δημόσιες υπηρεσίες που είναι απαραίτητες, αλλά δεν έχουν δική τους εγκατάσταση (Γραφείο ΕΛΤΑ, ΔΕΗ κ.λ.).

Μέτρο 2<sup>ο</sup>: Βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και προστασίας του περιβάλλοντος.

Το Μέτρο αφορά :

Τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τις αναπλάσεις κοινοχρήστων χώρων, αισθητικές παρεμβάσεις κ.λ.

Τη βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής, που εξασφαλίζουν τη συγκοινωνιακή επικοινωνία των πρώην Κοινοτήτων με την έδρα του νέου Δήμου.

Την κατασκευή έργων προστασίας του περιβάλλοντος χώρου (π.χ. την υγειονομική ταφή απορριμμάτων).

Μέτρο 3<sup>ο</sup>: Βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής.

Το Μέτρο αφορά :

Τη βελτίωση και επέκταση εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων, που είναι απαραίτητες για την ενοποίηση ολιγοθέσιων σχολείων με στόχο, όπου είναι εφικτό, εξατάξιο σχολείο Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

Μέτρο 4<sup>ο</sup>: Βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής σημασίας.

Το Μέτρο αφορά :

Τη βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού διακοινοτικής σημασίας (π.χ. βρεφονηπιακός σταθμός, αγροτικό ιατρείο, ΚΑΠΗ).

Μέτρο 5<sup>ο</sup>: Βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής σημασίας.

Το Μέτρο αφορά :

Τη βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής σημασίας (π.χ. χώρος πολλαπλών χρήσεων, βιβλιοθήκη, γήπεδα αθλοπαιδιών).

Μέτρο 6<sup>ο</sup>: Ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού.

Το Μέτρο περιλαμβάνει:

Οικονομικά και άλλα κίνητρα προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, που θα αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούν τοπικούς πόρους και θα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.

Προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, με αξιοποίηση και του θεσμού των τοπικών συμφώνων απασχόλησης.

#### Υποπρόγραμμα 4<sup>ο</sup>

Στελέχωση των νέων ΟΤΑ.

Μέτρο 1<sup>ο</sup>: Εφαρμογή ρυθμίσεων θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού.

Μέτρο 2<sup>ο</sup>: Αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημοσίου τομέα, με οικονομικά και άλλα κίνητρα.

Μέτρο 3<sup>ο</sup>: Πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού.

#### Υποπρόγραμμα 5<sup>ο</sup>

Κάλυψη Λειτουργικών Δαπανών.

Το Υποπρόγραμμα αυτό στοχεύει στην κάλυψη των βασικών λειτουργικών δαπανών, κυρίως από τους ΚΑΠ, οι οποίες θα προϋπολογισθούν μετά την ολοκλήρωση του προσδιορισμού προτύπου λειτουργικών δαπανών. Επιδιώκεται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

#### Υποπρόγραμμα 6<sup>ο</sup>

Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού.

Το Υποπρόγραμμα στοχεύει στην οργάνωση των υπηρεσιών των νέων Δήμων με σύγχρονες μεθόδους και χρήση εργαλείων πληροφορικής και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού τους (υπηρετούντων και νεοπροσλαμβανομένων).

Μέτρο 1<sup>ο</sup>: Εκπόνηση προδιαγραφών, προτύπων και μελετών.

Το Μέτρο περιλαμβάνει :

Την εκπόνηση προδιαγραφών και προτύπων για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των δημοτικών λειτουργιών και του πληροφοριακού συστήματος των νέων ΟΤΑ.

Την εκπόνηση των αναγκαίων ερευνών και μελετών.

Μέτρο 2<sup>ο</sup>: Προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού πληροφορικής.

Το Μέτρο περιλαμβάνει την προμήθεια και εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού πληροφορικής (H/W και S/W).

Μέτρο 3<sup>ο</sup>: Κατάρτιση του προσωπικού.

Το μέτρο περιλαμβάνει προγράμματα κατάρτισης, σε πρώτη φάση, των μελών των Επιτροπών νομών και, στη συνέχεια, του προσωπικού των νέων Δήμων, καθώς και προγράμματα ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης των Αιρετών.

Μέτρο 4<sup>ο</sup>: Υποστήριξη της εφαρμογής του ΥποΠρογράμματος. Το μέτρο περιλαμβάνει:

Τη συλλογική συμβουλευτική υποστήριξη των νέων Δήμων για την οργάνωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών τους και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Ενέργειες διοικητικής, τεχνικής και επιστημονικής υποστήριξης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», που είναι αναγκαίες για την επιτυχή εφαρμογή του Υποπρογράμματος αυτού.

#### Υποπρόγραμμα 7<sup>ο</sup>

Ενημέρωση - Δημοσιότητα

Οι στόχοι του Υποπρογράμματος υπηρετούν τους πολιτικούς και τους επιχειρησιακούς στόχους του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με μέτρα και ενέργειες μιας συγκροτημένης επικοινωνιακής πολιτικής.

Τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές εξασφαλίζουν την κατάλληλη ενημέρωση, διαμορφώνουν τα απαραίτητα μηνύματα δημοσιότητας και δημιουργούν τις προϋποθέσεις ενός αποδοτικού, δημοκρατικού διαλόγου, που αναδεικνύει την σκοπιμότητα και την εφικτότητα του Προγράμματος, διασφαλίζοντας την ευρύτερη

δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση και διευκολύνοντας την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά του.

Τα μέτρα και οι ενέργειες ενημέρωσης και δημοσιότητας απευθύνονται:

Στους Αιρετούς και το Προσωπικό των ΟΤΑ, ώστε να συμβάλουν στην εξειδίκευσή του κατά Νομό και να συμμετάσχουν ενεργά στην εφαρμογή του.

Στην Πολιτική Ηγεσία και τα αρμόδια Στελέχη της Κεντρικής και Περιφερειακής Διοίκησης, ώστε να αξιοποιήσουν τις δημόσιες πολιτικές, τα χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους για την επιτυχή εφαρμογή του Προγράμματος.

Στα Κόμματα και τους Κοινωνικούς Φορείς, ώστε να συμβάλουν θετικά στο δημοκρατικό διάλογο και να εξασφαλιστεί η συναίνεση και υποστήριξή τους.

Στα μαζικά μέσα ενημέρωσης, για να ενημερωθεί και ευαισθητοποιηθεί η Κοινή Γνώμη και ειδικότερα όσοι διατηρούν δεσμούς με τους τόπους καταγωγής τους, ώστε να εξασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές έχουν το ακόλουθο περιεχόμενο :

Καταδεικνύουν τη σκοπιμότητα του Προγράμματος.

Αναλύουν το περιεχόμενο του Προγράμματος.

Αναδεικνύουν τον καινοτομικό χαρακτήρα του.

Τονίζουν τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά των επιλογών του Προγράμματος.

Υπογραμμίζουν τις διαχρονικές προγραμματικές δεσμεύσεις της Πολιτείας για την υποστήριξη της εφαρμογής του νέου θεσμού.

## **Β. Όργανα και επιχειρησιακό σχέδιο του Προγράμματος**

### **1. Όργανα του Προγράμματος**

Ως Όργανα διοίκησης και παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος προτείνονται τα ακόλουθα:

Σε κεντρικό επίπεδο η Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος, που αποτελείται από: έξι μέλη, που ορίζονται από τον Υπουργό ΥΕΣΔΔΑ, ένα εκπρόσωπο του ΥΠΕΘΟ, ένα εκπρόσωπο του ΥΠΕΧΩΔΕ και δύο εκπροσώπους της ΚΕΔΚΕ, από τους οποίους ο ένας εκπροσωπεί απαραίτητως τις Κοινότητες. Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο αρμόδιος Υφυπουργός του ΥΠΕΣΔΔΑ Με την Επιτροπή συνδέονται οι Ομάδες Εργασίας, που αποτελούνται από υπηρεσιακούς παράγοντες του ΥΠΕΣΔΔΑ και άλλων αρμόδιων Υπουργείων και Εμπειρογνώμονες. Η Επιτροπή υποστηρίζεται διοικητικά από την Ομάδα Εργασίας Δ' (των Υποπρογραμμάτων 4 και

5). Επίσης, υποστηρίζεται από Επιστημονικές Ομάδες Υποστήριξης για την εκπόνηση των αναγκαίων υποστηρικτικών ερευνών και μελετών (μέτρο 6.1.).

Σε επίπεδο Νομού συγκροτείται Επιτροπή Νομού για την υποστήριξη του Προγράμματος με επικεφαλής εκπρόσωπο του ΥΠΕΣΔΔΑ, αποτελούμενη από δύο στελέχη της Περιφερειακής Διοίκησης και δύο εκπροσώπους της ΤΕΔΚ. Υποστηρίζεται διοικητικά από το αρμόδιο τμήμα της Περιφερειακής Διοίκησης. Οι Επιτροπές Νομού συντονίζονται από την Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος.

Με απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ, μετά από πρόταση της Επιτροπής Διοίκησης, συγκροτείται σε επίπεδο Περιφέρειας Ομάδα Υποστήριξης, Ενημέρωσης και Προβολής του Προγράμματος υπό την Προεδρία του οικείου Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Οι Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης υποβοηθούν την Επιτροπή και την Ομάδα Ε' (Ενημέρωσης και Προβολής) στο συντονισμό της εφαρμογής και την προβολή του Προγράμματος.

Οι λεπτομέρειες της οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος Διοίκησης του Προγράμματος ρυθμίζονται με Κανονισμό Διοίκησης, που θεσπίζεται με απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ, μετά από πρόταση της Επιτροπής Διοίκησης, εντός 20 ημερών από την συγκρότηση της Επιτροπής.

## **2. Αρμοδιότητες των οργάνων Διοίκησης του Προγράμματος**

Η Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος. Εγκρίνει την εξειδίκευση των μέτρων, παρακολουθεί την εφαρμογή του Προγράμματος, συντονίζει τις Ομάδες Εργασίας, τις Ομάδες Επιστημονικής Υποστήριξης, τις Επιτροπές Νομού για την υποστήριξη του Προγράμματος και τις Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης Ενημέρωσης και Προβολής, ενημερώνει την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ, συνεργάζεται με την επιτροπή του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ».

Ομάδα Εργασίας Α'- Νομοπαρασκευαστικό έργο. Υλοποίηση των μέτρων 1.1, 1.2, 1.3, και 4.1, νομοπαρασκευαστική υποστήριξη του συνολικού Προγράμματος και ειδικότερα των μέτρων 4.2 και 4.3.

Ομάδα Εργασίας Β'- Χωροταξικός Σχεδιασμός. Υλοποίηση των μέτρων 2.1, 2.2., και 2.3.

Ομάδα Εργασίας Γ'- Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις. Εξειδίκευση Υποπρογράμματος 3 (Μέτρα 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 και 3.6), επιστημονική υποστήριξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του.

Ομάδα Εργασίας Δ'- Διοικητική Υποστήριξη. Εξειδίκευση και παρακολούθηση εφαρμογής του Υποπρογράμματος 4 (μέτρα 4.1, 4.2 και 4.3) και ΥποΠρογράμματος 5. Διοικητική υποστήριξη του συνολικού Προγράμματος.

Ομάδα Εργασίας Ε'- Ενημέρωση και Προβολή. Εξειδίκευση του Υποπρογράμματος 7 και παρακολούθηση της εφαρμογής του. Συνεργάζεται και με τις Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης Ενημέρωσης και Προβολής.

Το Υποπρόγραμμα 6 υλοποιείται από την Επιτροπή Διοίκησης των μέτρων 2.4 και 1.3 του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» με βάση τις σχετικές προτάσεις της Επιτροπής Διοίκησης του Προγράμματος.

### **3. Επιχειρησιακό σχέδιο του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»**

Ως πρώτο βήμα προτάθηκε η εκπόνηση ενός επιχειρησιακού σχεδίου (Business Plan) για την πενταετία 1997 - 2001, το οποίο θα περιλαμβάνει αναλυτικά τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και τα Υποπρογράμματα με το χρονοδιάγραμμα και το κόστος εφαρμογής τους.

### **4. Πόροι του ΥΠΕΣΔΔΑ για τη χρηματοδότηση του Προγράμματος**

Οι προϋπολογιζόμενοι πόροι του ΥΠΕΣΔΔΑ για την τετραετία 1998-2001, που θα διατεθούν για την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και ειδικότερα για την υλοποίηση της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ, προέρχονται κατεξοχήν από τρεις πηγές:

- α. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).
- β. Την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).
- γ. Το κονδύλι που διατίθεται για την παροχή ατόκων δανείων στους ΟΤΑ.

Πηγή Χρηματοδότησης	1998	1999	2000	2001
Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)	24.040	27.600	31.740	36.500
Σ.Α.Τ.Α.	23.800	27.300	31.500	36.200
Άτοκα	6.050	6.650	7.320	8.050
Σύνολο	53.890	67.550	70.560	80.750
Ολικό Σύνολο 1997-2001(σε εκ. δραχμές)				266.750

Το ποσόν, που θα διατεθεί από τους ΚΑΠ αντιστοιχεί στα δύο τρίτα (2/3) της αναμενόμενης ετήσιας αύξησης των πόρων αυτών, η οποία κυμαίνεται στο 15% του ετήσιου συνολικού ποσού τους.

Το ποσόν που θα διατεθεί από την ΣΑΤΑ είναι ίσο με το 20% του ετήσιου συνολικού ποσού. Το διατιθέμενο ποσόν της ΣΑΤΑ προέρχεται από τα 2/3 της αναμενόμενης ετήσιας αύξησης του συνολικού ποσού και από το 10% της ΣΑΤΑ, που σήμερα διανέμεται στα Συμβούλια Περιοχής.

Το κονδύλι των ατόκων δανείων υπολογίζεται με βάση την αναμενόμενη ετήσια αύξηση του ποσού, που έως τώρα διένειμε το ΥΠΕΣΔΔΑ με την μορφή ατόκων δανείων στους ΟΤΑ. Με το ποσό από το εν λόγω κονδύλι χρηματοδοτούνται κυρίως οι μικροί ΟΤΑ για την κάλυψη των αναγκών τους.

Τώρα, στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, επιδιώκεται η αποδοτική αξιοποίηση αυτού του πόρου για την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, εκτός από τα προαναφερόμενα ποσά, το ΥΠΕΣΔΔΑ διαθέτει στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού το σύνολο του υπολοίπου ποσού των ΚΑΠ και της ΣΑΤΑ έτσι, ώστε οι ΟΤΑ, τόσο το 1998 όσο και από το 1999 και μετά (νέοι ΟΤΑ), να διαθέτουν αποπληθωρισμένους τους πόρους που διατίθενται σήμερα από το Υπουργείο.

Οι πόροι που προϋπολογίζονται, για να διατεθούν στην εφαρμογή του Προγράμματος, δηλαδή το ποσόν των 266.750.000.000 δρχ. αποτελεί επιπλέον ενίσχυση των νέων ΟΤΑ, η οποία πάντως θα επικεντρωθεί αποκλειστικά και μόνο στους σκοπούς και θα διατεθεί σύμφωνα με τα κριτήρια και τις διαδικασίες του Προγράμματος.

### *Γ. Εισηγητική Έκθεση του Ν. 2539/1997*

#### *1. Γενικά*

Η χώρα μας είχε παραμείνει το τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη, η οπισθοφυλακή της αναποτελεσματικής διοίκησης που ταλαιπωρεί, βασανίζει και καταρρακώνει τον πολίτη, μνημείο της εκμαυλισμένης και ταυτόχρονα εξοντωτικής γραφειοκρατίας. Οι έως τώρα ριζικές τομές στην οργάνωση και τη λειτουργία του Κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης πραγματώνουν θετικές αξίες όπως η αποκέντρωση, η δημοκρατικοποίηση, η αξιοκρατία, η διαφάνεια, η προστασία του πολίτη, η αποτελεσματικότητα.<sup>12</sup>

Το ελληνικό Κράτος του 21<sup>ου</sup> αιώνα πρέπει να είναι ευέλικτο, να έχει επιτελικό ρόλο, δηλαδή να οργανώνει, να υποστηρίζει, να κατευθύνει χωρίς να υποκαθιστά την κοινωνία. Με άλλα λόγια να γίνεται στρατηγείο ανάπτυξης. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, πρέπει να παρέμβουμε δραστικά στην γερασμένη καρδιά αυτού του Κράτους, τη Δημόσια Διοίκηση. Στόχος είναι η συγκρότηση ισχυρής δημόσιας διοίκησης. Ισχυρή διοίκηση είναι εκείνη που καθίσταται

<sup>12</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 1.



αποτελεσματική, δηλαδή εκπληρώνει την αποστολή της και ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας. Ισχυρή διοίκηση είναι η συμμετοχική, κοινωνικά ευαίσθητη και διαφανής διοίκηση, εκείνη που έχει ως μοναδικό στόχο την ικανοποίηση των αναγκών του ανθρώπου και του πολίτη.

Η διοίκηση, για να έχει και να μπορεί να λειτουργήσει με τα παραπάνω χαρακτηριστικά, πρέπει να ασκείται πλησιέστερα στον πολίτη έτσι, ώστε να αντιλαμβάνεται σαφέστερα τα προβλήματά του και να μπορεί να τα αντιμετωπίζει με αμεσότερο και λειτουργικότερο τρόπο.

Προϋπόθεση για την άσκηση της διοίκησης πλησιέστερα στον πολίτη είναι η αποκέντρωση των λειτουργιών της και η μεταβίβαση όλων εκείνων που δεν έχουν εκ της φύσεως τους γενικό περιεχόμενο στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης και κυρίως πρώτης βαθμίδας. Προϋπόθεση για την εκπλήρωση αυτού του στόχου είναι πάντως η οργανωτική και λειτουργική ετοιμότητά τους.

Η ίδρυση της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η περιφερειακή συγκρότηση της κρατικής διοίκησης αποτελούν τους ενδιάμεσους σταθμούς για την ολοκλήρωση της αποκεντρωμένης, συμμετοχικής και αποτελεσματικής διοίκησης, της κινητήριας δύναμης του Κράτους - στρατηγείου.

Είναι πάντως κοινά αποδεκτό ότι η σημερινή κατάσταση της πολυδιασπασμένης και καχεκτικής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπει την υλοποίηση του στόχου της ευρείας αποκέντρωσης και της ενίσχυσης των ΟΤΑ με λειτουργίες και αρμοδιότητες.

Γι αυτό, κλειδί για την πραγμάτωση της ανασυγκρότησης του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης είναι η συγκρότηση ισχυρής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή Οργανισμών ικανών να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών και ιδίως να διασφαλίζουν την ισότητα παρεχομένων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου. Σήμερα οι πρώτοι, παρά τις δυσμενείς συνθήκες διαβίωσης στις πόλεις, απολαμβάνουν από τους Δήμους, τις επιχειρήσεις και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και από την Δημόσια Διοίκηση Υπηρεσίες που οι Κοινότητες και οι μικροί Δήμοι της Περιφέρειας δεν είναι σε θέση να παράσχουν, γεγονός που αναγκάζει τους κατοίκους αυτών των περιοχών να προσφεύγουν στο πλησιέστερο αστικό κέντρο ή στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και κυρίως στην Αθήνα, προκειμένου να επιλύσουν προβλήματα επαγγελματικής δραστηριότητας, προβλήματα πρόνοιας και περίθαλψης, μόρφωσης κ.ο.κ.

Η συγκρότηση του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στην νεαρή Ελληνική Πολιτεία υπήρξε από τα πρώτα μελήματα του Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια.<sup>13</sup> Στον σκληρό πυρήνα των επιλογών του Κυβερνήτη ήταν η μετεξέλιξη του κοινοτικού συστήματος, που είχε αναπτυχθεί κάτω από τον σκληρό ζυγό της τουρκοκρατίας ως μηχανισμός φοροδοτικής και εν μέρει διοικητικής οργάνωσης των υποδούλων Ελλήνων, σε θεσμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τα πρότυπα των σύγχρονων τότε εθνικών Κρατών της ηπειρωτικής Ευρώπης. Η προσπάθειά του προϋπόθετε ασφαλώς τον απεγκλωβισμό των Κοινοτήτων από τον έλεγχο της κυρίαρχης σ' αυτές πολιτικής και κοινωνικής τάξης των προεστών και την υπαγωγή του θεσμού στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Το εγχείρημα συνάντησε την έντονη αντίδραση των προεστών και παρέμεινε τελικά ανεκπλήρωτο εξαιτίας της βίαιης διακοπής του νήματος της ζωής του Καποδίστρια.

Έτσι έμελλε στην Βαυαρική Αντιβασιλεία να θέσει και να ολοκληρώσει τα θεμέλια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833. Τότε η χώρα διαιρέθηκε σε Δήμους, οι οποίοι απέκτησαν αιρετή διοίκηση παρότι το πολίτευμα είχε οργανωθεί ως Απόλυτη Μοναρχία. Οι Βαυαροί επέλεξαν τον όρο: «Δήμος», για να αντικαταστήσει τον όρο: «Κοινότητα», για δύο λόγους: Πρώτον, για να τον αντιδιαστείλουν με τις Κοινότητες, τις τοπικές φοροδοτικές και διοικητικές μονάδες, που είχαν οργανωθεί ή είχαν γίνει αποδεκτές από την Οθωμανική Αυτοκρατορία<sup>14</sup> και ήταν υπό τον έλεγχο της κυρίαρχης τάξης των προεστών και δεύτερον, για να ζωντανέψουν την βαθύτατα ελληνική έννοια του Δήμου, του διοικητικού θεσμού που ενυπήρχε στις Πόλεις-Κράτη και ταυτόχρονα υποδήλωνε το σώμα των δρώντων πολιτών. Η έννοια του Δήμου με τις βαθιές ιστορικές της ρίζες στην ελληνική πολιτική σκέψη και πράξη πέρασε κατόπιν στο θεσμικό οικοδόμημα της ρωμαϊκής Πολιτείας και κληρονομήθηκε εν συνεχεία στο θεσμικό πολιτισμό της Ευρώπης.

Κατά κανόνα οι Δήμοι ήταν ενότητες χωριών που, ως επί το πλείστον, δεν αντιστοιχούσαν στο κοινοτικό σύστημα της Τουρκοκρατίας, παρότι και αυτό βασιζόταν, κυρίως, στην ενότητα χωριών. Στόχος των Βαυαρών, όπως και του Κυβερνήτη, ήταν να αποδυναμώσουν τα υφιστάμενα κέντρα τοπικής εξουσίας και να δημιουργήσουν προϋποθέσεις ελέγχου των νέων διοικητικών κέντρων. Ως προς την χωροταξική διάρθρωση πάντως οι Δήμοι του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου

<sup>13</sup> Γ. Κοντογιώργης, Κοινοτική Αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα, στο έργο: Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους, 1983, σ. 95 επ.

<sup>14</sup> Ν. Μοσχοβάκης, Το εν Ελλάδι Δημόσιο Δίκαιο επί Τουρκοκρατίας, 1882.

1833 αντιστοιχούσαν σε ευρείες περιφέρειες, είχαν στοιχειώδη οικονομική αυτοδυναμία και οι αρμοδιότητές τους εκτείνονται σε σημαντικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η πρόνοια, η δημόσια τάξη κ.ο.κ. Πηγές εσόδων τους ήταν οι πρόσοδοι της δημοτικής περιουσίας, τα πρόστιμα των αστυνομικών παραβάσεων, οι έμμεσοι δημοτικοί φόροι, οι άμεσοι έρανοι και οι άμισθες δημοτικές εργασίες των δημοτικών. Οι έμμεσοι φόροι αναφέρονται στους δασμούς κατανάλωσης, τα τέλη χαρτοσήμων, τα κληρονομικά τέλη και τα τέλη επί των οικοδομών, τα «διαπύλια τέλη» κ.ο.κ. Οι άμεσοι έρανοι<sup>15</sup> στόχευαν στην κάλυψη των ελλειμμάτων στον δημοτικό προϋπολογισμό.

Στο πλαίσιο των Δήμων τα χωριά είχαν σχετική διαχειριστική αυτονομία, δηλαδή είχαν δικαίωμα να διαχειρίζονται αυτοτελώς την περιουσία τους, ακόμη δε και να διεκδικούν δικαστικά την προστασία της. Το δικαίωμα αυτό καθώς και η συνακόλουθη προϋπόθεση της συγκατάθεσης των χωριών για την συγχώνευση της περιουσίας υποδηλώνει την συμπερίληψη στο δημοτικό σύστημα του σκληρού πυρήνα της κοινοτικής παράδοσης των Ελλήνων, καταρρίπτοντας την προβαλλόμενη από αρκετούς αντιπαράθεση μεταξύ δημοτικής Αυτοδιοίκησης και κοινοτισμού. Στα χωριά υπήρχε επίσης ο Ειδικός Πάρεδρος, που διοριζόταν μαζί με τον Δήμαρχο και ήταν εκπρόσωπός του. Έτσι το κάθε χωριό διατηρούσε, έστω και στοιχειωδώς, την διοικητική του Αρχή.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης θέσπιζε το πληθυσμιακό κριτήριο ως το βασικό για τον σχηματισμό των Δήμων. Δήμος μπορούσε να γίνει κάθε χωριό που είχε 300 τουλάχιστον κατοίκους ή υπερέβαινε αυτόν τον πληθυσμό μαζί με άλλα γειτονικά χωριά. Οι Δήμοι διακρίνονταν σε τρεις τάξεις. Οι Δήμοι πρώτης τάξεως είχαν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, δηλαδή ήταν πόλεις. Οι Δήμοι δεύτερης τάξεως είχαν τουλάχιστον 2.000 κατοίκους, δηλαδή ήταν κυρίως κομποπόλεις και τα υπόλοιπα χωριά, που είχαν πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους, αποτελούσαν τους Δήμους τρίτης τάξεως. Η ίδρυση των Δήμων ακολούθησε την έκδοση του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 και έγινε με περισσότερα τους ενός Βασιλικά Διατάγματα. Προηγήθηκε της έκδοσης των ιδρυτικών διαταγμάτων η πολύπλοκη και επίμονη διεργασία σε τοπικό και νομαρχιακό επίπεδο, σύμφωνα με τις εντολές που αποτυπώθηκαν στην οδηγία της 15<sup>ης</sup> Απριλίου 1834 «περί σχηματισμού των Δήμων». Στην διαδικασία της χωροθέτησης συμμετείχε ο κρατικός μηχανισμός σε κάθε Νομό, αλλά παρά-

<sup>15</sup> Γ- Λ. Μάουρερ: Ο ελληνικός λαός. Αναδημοσίευση 1970. Θ.Ν. Φλογαίτης: Οδηγός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων. 1892, Τιμολέοντος Φιλήμονος: ο Δήμαρχος εν τη ελληνική νομοθεσία. Εν Αθήναις, 1893.

ληλα συνεργάσθηκαν οι Έπαρχοι, οι Νομάρχες και άλλοι Τοπικοί Παράγοντες. Για κάθε Δήμο σχηματίσθηκε ειδικός φάκελος με στοιχεία για τις χρονοαποστάσεις των χωριών, το περιεχόμενο και την δυναμική της παραγωγικής δραστηριότητας των κατοίκων, με λίγα λόγια καταγράφηκε η «αναπτυξιακή τους ταυτότητα». Όλη αυτή η διεργασία καθοδηγήθηκε από την «Γραμματεία Εσωτερικών» και ειδικότερα από το «Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας», που υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών.<sup>16</sup>

Το 1863, μετά την έκπτωση του Όθωνα και την έλευση του Γεωργίου Α΄ και ενόψει της καθιέρωσης του πολιτεύματος της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας, με το Σύνταγμα του 1864, η συνελθούσα γι αυτόν τον σκοπό Β΄ Εθνική Συνέλευση ανέθεσε σε Επιτροπή Βουλευτών υπό την Προεδρία του Δημητρίου Αινιάνος να συντάξει σχέδιο ψηφίσματος «περί Δήμων και Δημαιορεισιών» για την μεταρρύθμιση του Δημοτικού συστήματος των Βαυαρών και την εισαγωγή της δημοκρατικής Αρχής στην λειτουργία των Δήμων. Η «επιτροπή Αινιάν» πρότεινε, μεταξύ των άλλων, την διατήρηση των Δήμων ως θεσμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά ταυτόχρονα εισηγήθηκε τη συγκρότηση στο εσωτερικό τους συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης, βάση του οποίου θα ήταν η αναγνώριση των χωριών ως Κοινοτήτων, Κοινοτήτων όμως που δεν θα ήταν ΟΤΑ αλλά όργανα δημοτικής αποκέντρωσης. Το σχέδιο δεν εφαρμόσθηκε παρά μόνο ως προς το σκέλος που εισήγαγε την δημοκρατική Αρχή στην τοπική Αυτοδιοίκηση, τον νόμο ΗΔ΄ του 1864 «περί δημαιορεισιών». Άλλωστε το Σύνταγμα του 1864 καθιέρωσε την δημοκρατική Αρχή με το μοναδικό άρθρο, που αναφερόταν στην τοπική Αυτοδιοίκηση. Η ιδέα όμως της αναγνώρισης των Κοινοτήτων ως οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης θεσμοθετήθηκε τελικά το 1884 και εφαρμόσθηκε στις αποκαλούμενες νέες χώρες, δηλαδή στις περιοχές που προσαρτήθηκαν τότε στην ελληνική επικράτεια.

Ο Δήμος, στο καθεστώς του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833, δεν ήταν πράγματι το ιδεατό, φυσικό κύτταρο της συλλογικής οργάνωσης των τοπικών κοινωνιών, όπως άλλωστε δεν ήταν τέτοιο ούτε οι ελληνικές Κοινότητες της τουρκοκρατίας. Υπήρξε ένας σύνθετος πολιτικός, διοικητικός και κοινωνικός θεσμός, στον οποίο είχε πάντως ενσωματωθεί η πραγματική κοινοτική υπόσταση που γεννάται με την συνοίκηση των ανθρώπων και την έξη σε κοινές παραδόσεις, ήθη και έθιμα, ενώ ταυτόχρονα αποτελούσε το βασικό κύτταρο της διοικητικής συγκρότησης της Πολιτείας.

<sup>16</sup> Ελ. Σκιαδά: Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδας 1833-1912. Αθήνα, 1994, σ. 29 επ.

Είναι άλλωστε γεγονός ότι σε κάθε σύγχρονη αλλά και στις παλαιότερες πολιτείες η συγκρότηση της πρωτογενούς μονάδας πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης είναι έργο της κρατικής εξουσίας. Το έργο αυτό γίνεται αποτελεσματικό όταν λαμβάνει υπόψη τις υπαρκτές «φυσικές» Κοινότητες, οι οποίες υπάρχουν στο μέτρο που οι άνθρωποι που τις αποτελούν θέλουν και μεριμνούν για την ύπαρξή τους. Εξάλλου και η υπαγωγή στο πρωτογενές διοικητικό και πολιτικό κύτταρο δημιουργεί ενότητα συμφερόντων, παράγει κοινοτικό πνεύμα, συνθέτει κοινές παραδόσεις, συγκροτεί τελικά την τοπική κοινωνία ως έργο της κοινωνικής συνείδησης, της ιστορίας και της πολιτικής βούλησης της Πολιτείας που την συνέχει. Η επισήμανση αυτής της, αυτονόητης ίσως, αλήθειας είναι αναγκαίο να γίνει, για να αντιμετωπίσουμε την ιστορική εξέλιξη αλλά και την σύγχρονη πραγματικότητα του θεσμού χωρίς έμμονες ιδέες, αντιεπιστημονικές και ανιστόρητες προκαταλήψεις και μικροπολιτικούς ιδεολογισμούς.

Η συγκρότηση των Δήμων σε ευρεία χωροταξική βάση, η άσκηση σημαντικών αρμοδιοτήτων και η σταδιακή συγκρότηση του πολιτικού συστήματος με άξονες τα τοπικά κέντρα πολιτικής επιρροής, ανέδειξε το πολιτικό προσωπικό των Δήμων και ιδιαίτερα τους Δημάρχους σε σημαντικούς πολιτικούς παράγοντες, οι οποίοι επηρέαζαν την διαμόρφωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος. Οι επιπτώσεις από την αρνητική λειτουργία του δημαρχοκεντρικού συστήματος έγιναν όντως αισθητές αρκετά νωρίς και εκείνες ήταν που τροφοδότησαν την κριτική και την απόρριψη του από μεγάλη μερίδα του πολιτικού κόσμου και της φιλελεύθερης διάνοησης.<sup>17</sup> Στην πρώτη φάση του συστήματος η αναγνώριση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι, σε όσους είχαν τη δυνατότητα να πληρώνουν άμεσους φόρους, και η διατήρηση της γνωστής από την τουρκοκρατία μεθόδου της «ενοικίασης των φόρων», δηλαδή της ανάληψης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού από ιδιώτες συνετέλεσε στην χειραγώγηση του εκλογικού σώματος και κατέστησε τους Δημάρχους συναλλασσόμενους με τους φοροεισπράκτορες και δυνάστες των πολιτών. Στην συνέχεια η άμεση εκλογή τους, παράλληλα με την ισχυρή θέση τους στο διοικητικό σύστημα και την έλλειψη ισχυρού κεντρικού κομματικού συστήματος, τους μετέβαλε σε παντοδύναμους τοπάρχες. Τα πολιτικά κόμματα της εποχής υπήρξαν κυρίως πολιτικές συσσωματώσεις τοπικών παραγόντων έτσι, ώστε οι Βουλευτές να βρίσκονται σε συνεχή συναλλαγή με τους Δημάρχους, προκειμένου να

---

<sup>17</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 5.

διασφαλίζουν την επιρροή τους. Έτσι, εύκολα η αρχική αντίδραση στο θεσμικό έργο των Βαυαρών, που είχε την μορφή ιδεολογικής υπεράσπισης των Κοινοτήτων της τουρκοκρατίας, βρήκε γόνιμο έδαφος ανάπτυξης και εξαιτίας των αναγκών απεξάρτησης από την επιρροή των Δημάρχων. Έτσι, το αντιδημοτικό κλίμα, που καταγράφεται γλαφυρά στην συζήτηση του Ν.ΔΝΖ'/1912, συνοδεύτηκε από το φιλελεύθερο σύνθημα της «απελευθέρωσης των συνοικισμών» και προβλήθηκε ως κατεξοχήν στόχος θεσμικού εκσυγχρονισμού.

Ο κεντρικός στόχος της Κυβέρνησης του Ελευθέριου Βενιζέλου ήταν πρόδηλος. Η συγκρότηση σύγχρονου αστικού Κράτους περνούσε μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα την ανύψωση του κοινοβουλευτισμού. Αυτό σήμαινε ότι το παλαιό πολιτικό σύστημα έπρεπε να αντικατασταθεί από εθνικά κόμματα μεταφέροντας το κέντρο πολιτικής επιρροής στο Κοινοβούλιο. Προϋπόθεση ήταν η αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας. Η απελευθέρωση των συνοικισμών, δηλαδή η διάσπαση των Δήμων ήταν το μέσον για την απελευθέρωση των Βουλευτών από τα σχήματα τοπικής επιρροής. Η επιλογή αυτή, ως προς τον κεντρικό στόχο της μεταρρύθμισης, υπήρξε απόλυτα εύστοχη και επιβεβλημένη. Άλλωστε, γι αυτό έγινε αποδεκτή και επικροτήθηκε από την κοινωνία και τις πολιτικές δυνάμεις.

Η διάκριση σε Δήμους και Κοινότητες θεμελιώθηκε, το 1912, στην επιλογή της διαφορετικής διοικητικής οργάνωσης των αγροτικών και αστικών οικισμών. Έτσι, η αναγνώριση και ίδρυση Κοινοτήτων<sup>18</sup> βασίσθηκε στο πληθυσμιακό κριτήριο και την ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης, ως βασικής υποδομής. Επικουρικά πάντως, ως εξαίρεση από τα γενικά κριτήρια, καθιερώνεται και η οικονομική δυνατότητα.

Ως προς τους Δήμους τα κριτήρια ήταν ακόμη πιο συγκεκριμένα. Δήμος μπορούσε να αναγνωρισθεί πόλη με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή πρωτεύουσα νομού ανεξαρτήτως πληθυσμού.

Η ίδρυση των Κοινοτήτων και οι εν γένει μεταβολές έγιναν για κάθε Νομό χωρίς ασφαλώς να ενεργοποιούνται οι διατάξεις του νόμου για την υποβολή αιτήσεων από τους κατοίκους. Δηλαδή η χωροθέτηση των Κοινοτήτων και η διάσπαση των Δήμων έγινε με μονομερή ενέργεια της Κυβέρνησης,

---

<sup>18</sup> Κ.Δ. Πολυχρονιάδου: Μελέτη επί του υποβληθέντος Σχεδίου Νόμου περί μεταρρυθμίσεως των νόμων περί συστάσεως και διοικήσεως Δήμων ως και του νόμου περί δημαρτυσιών, 1911. Μ. Δένδια: Η Τοπική Αυτοδιοίκησης α' Βαθμού εν Ελλάδι. Έκθεσις περί της καταστάσεως των ελλείψεων και των μέσων ανορθώσεως των παρ' ημίν Δήμων και Κοινοτήτων. Επιθεώρησης Τοπικής Αυτοδιοικήσεως 1936, σ. 201 επ.

συνεπικουρούμενης από τα αποκεντρωμένα Όργανα του Κράτους, όπως έγινε και η ίδρυση των Δήμων του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833.

Οι οκτώ περίπου δεκαετίες που ακολούθησαν μετέβαλαν ριζικά τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες και αποτύπωσαν αυτές τις μεταβολές στην δομή και την λειτουργία της Πολιτείας μας. Σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει τον περιθωριακό ρόλο που κατείχε τότε στο πολιτικό σύστημα ούτε η νομικοπολιτική δυναμική των οργάνων της, όπως π.χ. του Δημάρχου, έχει την σημασία που είχε αποκτήσει υπό το φάσμα ενός εύθραυστου συγκεντρωτικού πολιτικού συστήματος. Οι ρυθμοί και οι αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας ήταν διαφορετικές, η ελληνική ύπαιθρος διατηρούσε ακόμη περιορισμένες ίσως αλλά ενεργές δυνάμεις. Δεν υπήρξε το φαινόμενο των άδειων χωριών, των χωριών του Αυγούστου, που χαρακτηρίζει σήμερα την ορεινή Περιφέρεια της χώρας. Η εσωτερική κυρίως μετανάστευση των πρώτων μεταπολεμικών χρόνων συνετέλεσε στην ερήμωση των χωριών, στη συγκέντρωση του ενεργού ανθρώπινου δυναμικού στα αστικά κέντρα και στην περαιτέρω αποδυνάμωση της κοινοτικής Αυτοδιοίκησης.

Η διαρθρωμένη σε Δήμους και Κοινότητες Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση απέκτησε έτσι, εκτός από το χαρακτηριστικό της πολυδιάσπασης, και το γνώρισμα της δημογραφικής και αναπτυξιακής καχεξίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο πληθυσμός της χώρας εγκαθίσταται σε 12.548 αυτοτελείς οικισμούς. Οι περισσότεροι από τους ΟΤΑ περιλαμβάνουν τουλάχιστον δύο οικισμούς.

Η διάκριση των δύο μορφών οργάνωσης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατανοήθηκε, στις οκτώ περίπου δεκαετίες της εφαρμογής της, ιδίως μάλιστα στις δύο τελευταίες δεκαετίες, ως αξιολογική διάκριση έτσι, ώστε οι Αιρετοί των Κοινοτήτων και οι κάτοικοι, στην περίπτωση που συνέτρεχαν νόμιμες προϋποθέσεις, επεδίωκαν την «αναβάθμιση» της Κοινότητας σε Δήμο. Τέτοιες προϋποθέσεις προστέθηκαν στα αρχικά κριτήρια και αναφέρονται σε λουτροπόλεις με περισσότερους από 2500 κατοίκους και σε Κοινότητες ιδιαίτερης ιστορικής σημασίας. Η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα την ουσιαστική κατάργηση του αρχικού κριτηρίου της διάκρισης Δήμων και Κοινοτήτων και οδήγησε στην υφιστάμενη κατάσταση όπου από τους 457 Δήμους οι 223, δηλαδή ποσοστό 48,45%, έχουν λιγότερους από 5.000 κατοίκους, όριο που τελικά προέκυψε ως πληθυσμιακή προϋπόθεση για την αναγνώριση Δήμου.

Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει η σταδιακή κατάργηση των αρχικών κριτηρίων για τη διάκριση Δήμων και Κοινοτήτων. Στην εξέλιξη αυτή δεν συνετέλεσε μόνο η αναζητούμενη αίγλη του Δήμου, αίγλη που έχει τις ρίζες της στην δυναμική του θεσμού πριν από την μεταρρύθμιση του 1912. Συνετέλεσε αποφασιστικά και η δυνατότητα που παρέχει το οικονομικό και οργανωτικό πλαίσιο του Δήμου για την διοικητική ανάπτυξη της περιοχής του. Με αυτόν τον τρόπο, Κοινότητες, που είχαν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν τις νόμιμες προϋποθέσεις, επεδίωκαν, διαμέσου της διοικητικής μετατροπής τους σε Δήμους να αντιμετωπίσουν την εγγενή καχεξία σε υποδομές και οικονομική δυνατότητα, καχεξία που χαρακτηρίζει προδήλως τις Κοινότητες. Άλλωστε, από τις 5.318 οι 4491, δηλαδή ποσοστό 84,44%, έχουν λιγότερους από 1000 κατοίκους, οι 3164, δηλαδή ποσοστό 59,49 %, έχουν λιγότερους από 500 κατοίκους και 1995, δηλαδή ποσοστό 37,51 %, έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους όσοι ήταν το όριο για την αναγνώριση συνοικισμού ως Κοινότητας με τον ιδρυτικό νόμο, ΔΝΖ'/1912. Ο κατακερματισμός της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τις ακόλουθες κρίσιμες συνέπειες:

α. Οι Κοινότητες και οι μικροί Δήμοι δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στην συνταγματική αποστολή τους, δηλαδή δεν ικανοποιούν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όπως αυτές διαμορφώνονται βέβαια στην σύγχρονη εποχή, λαμβανομένων υπόψη των γεωοικονομικών, κοινωνικών και ιδίως τεχνολογικών συνθηκών. Συνθηκών τελικά που προϋποθέτουν αυξημένο κόστος στις υποδομές και ευρύτερο πεδίο ανταποδοτικότητας. Αυτές τις υποδομές δεν είναι σε θέση να αποκτήσουν οι καχεκτικοί, από οικονομική και δημογραφική άποψη, πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ.<sup>19</sup>

Αρκεί να αναζητήσει κανείς τον βαθμό ικανότητας μιας μεσαιάς Κοινότητας (άνω των 500 κατοίκων) αλλά και ενός μικρού Δήμου να ανταποκριθεί στην στοιχειωδώς αποτελεσματική άσκηση μιας κλασικής αρμοδιότητας, της καθαριότητας. Όχι ασφαλώς υπό το πρίσμα της συλλογής των απορριμμάτων και της απόρριψής τους σε ανεξέλεγκτες χωματερές αλλά με σύγχρονους όρους αποκομιδής και εν συνεχεία διαχείρισης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτή η παραδοσιακή τοπική υπόθεση δεν μπορεί πλέον να ασκηθεί από τους καχεκτικούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Αντίθετα, προϋποθέτει μεγαλύτερη κλίμακα.

Ανάλογο παράδειγμα μπορεί να δοθεί και για μια άλλη, όχι ασφαλώς τοπική αλλά κρατική, υπόθεση, που επίσης παραδοσιακά έχει ανατεθεί στους ΟΤΑ, το

<sup>19</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόμος Α'. Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 7.



ληξιαρχείο. Εάν επιχειρηθεί η μηχανοργάνωση της εν λόγω υπηρεσίας έτσι, ώστε να θέσουμε τέλος στο μικρό χαρτοβασίλειο του μικρού και συνήθως κλειστού Κοινοτικού γραφείου, είναι απολύτως βέβαιο ότι το κόστος αυτής της αλλαγής είναι απολύτως αντιλειτουργικό, εάν γίνει στη μικροκλίμακα της Κοινότητας. Αν αφήσουμε τα πράγματα όπως έχουν, τότε καταδικάζουμε ένα μεγάλο μέρος των κατοίκων της υπαίθρου σε διοικητική μιζέρια.

Η εκτέλεση των έργων, επίσης παραδοσιακών τοπικών υποθέσεων, σε Κοινότητες και μικρούς Δήμους εξελίσσεται σε δυσμενείς συνθήκες τόσο για την οικονομία του έργου όσο και για τον χρόνο ολοκλήρωσης του, δεδομένου ότι η εκπόνηση των σχετικών μελετών γίνεται σε επίπεδο νομού από τις τεχνικές υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων, οι οποίες, ακόμη και με την πληρέστερη στελέχωση, δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν με την απαιτούμενη αμεσότητα. Τόσο η μελέτη αλλά και η επίβλεψη των έργων θα ήταν ευχερέστερη, εάν κάθε ΟΤΑ είχε τη δυνατότητα να οργανώσει δική του τεχνική υπηρεσία, όπως μπορούν να έχουν όλοι οι μεγάλοι Δήμοι.

Από τα παραδείγματα που παρατέθηκαν προκύπτει ευθέως το συμπέρασμα ότι το περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων, υπό το πρίσμα των τεχνολογικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, σήμερα έχει μεταβληθεί και απαιτεί συνθετότερα και γι αυτό αποτελεσματικότερα συστήματα διοίκησης. Επίσης διαπιστώνεται ότι το πρόσφορο πεδίο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, εξαιτίας της προαναφερόμενης μεταβολής, είναι ευρύτερο από εκείνο που αποτελούν σήμερα οι Κοινότητες και οι μικροί Δήμοι.

β. Τόσο η σημερινή αλγεινή πραγματικότητα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο κυρίως η προοπτική της μεταφοράς στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ευρύτερου φάσματος αρμοδιοτήτων έτσι, ώστε οι υπηρεσίες που παρέχονται από την Πολιτεία στους πολίτες να παρέχονται στο πλησιέστερο σ' αυτούς επίπεδο, θέτει στο επίκεντρο το ζήτημα της διοικητικής αναποτελεσματικότητας των υφιστάμενων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Από τα παραδείγματα που προηγήθηκαν αλλά και από μία απλή απαρίθμηση υπηρεσιών, που παρέχονται από τους Δήμους ή ακόμη και από το Κράτος στους κατοίκους των μεγάλων αστικών κέντρων, είναι βέβαιο ότι δεν μπορούν, όση φαντασία, πολιτική τόλμη και ικανότητα να έχουν οι τοπικοί άρχοντες, να παρασχεθούν στους κατοίκους των Κοινοτήτων και μικρών Δήμων της υπαίθρου. Τούτο τους οδηγεί στα μεγάλα επαρχιακά αστικά κέντρα ή στην Αθήνα. Εκεί ασφαλώς εκτός των άλλων αντιμετωπίζουν τις δαιδαλώδεις γραφειοκρατικές διαδικασίες και όλα τα παρεπόμενα. Αυτή η κωμικοτραγική

πραγματικότητα του αβυσσαλέου και ταυτόχρονα θελκτικού «Κράτους των Αθηνών» πρέπει να γίνει οριστικά παρελθόν.<sup>20</sup>

γ. Τέλος, η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, όπως άλλωστε σε όλη την Ευρώπη από πολλές δεκαετίες, έχει αναδειχθεί σε κρίσιμο επίπεδο σχεδιασμού και υποστήριξης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Ο ρόλος της, ως μοχλού της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνάδει απολύτως με την ιστορική αλλά και την συνταγματική αποστολή της. Αυτόν τον ρόλο έως σήμερα η ελληνική κατακερματισμένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση τον ασκεί αποτελεσματικά εκεί όπου μπορεί να οργανώσει μηχανισμούς υποστήριξης, να εκπονήσει σχέδια ανάπτυξης, βασιζόμενη στις δικές της οικονομικές και διοικητικές δυνάμεις. Οι μεγάλοι Δήμοι είναι εκείνοι που πραγματώνουν τον αναπτυξιακό ρόλο του θεσμού. Οι μικρότεροι Δήμοι και οι Κοινότητες υποχρεώνονται να παραμείνουν θεατές ή, στην καλύτερη περίπτωση, να μεταβάλλουν θεσμούς αναπτυξιακής συνεργασίας σε μηχανισμούς αναδιανομής πόρων και έργων, όπως π.χ. οι περισσότεροι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής. Η εμπειρία αυτή αναδεικνύει την ανάγκη ενός ισχυρού διοικητικού κέντρου με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση έτσι, ώστε να αναβαπτίζεται στην πολιτική ευθύνη και στον έλεγχο της τοπικής κοινωνίας η αντίστοιχη αναπτυξιακή προσπάθεια.

δ. Από την ανάλυση των παραπάνω επιπτώσεων προκύπτει το συμπέρασμα ότι η κατακερματισμένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανταποκριθεί ούτε στον επίκαιρο αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε στην παραδοσιακή διοικητική αποστολή της. Άλλωστε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, για να μην καταλήγει σε ετεροδιοίκηση, πρέπει να διαθέτει, εκτός από την διοικητική της αυτοτέλεια, την οικονομική αυτοδυναμία και την λειτουργική της αυτάρκεια. Με άλλα λόγια, πρέπει να έχει επαρκείς πόρους και επαρκές ανθρώπινο δυναμικό. Αυτά τα εφόδια είναι αδύνατον να υπάρξουν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες που οδηγούνται σε δημογραφική και αναπτυξιακή «χειμερία νάρκη».

Η αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης άρχισε από το 1980 με την σημαντική αύξηση του πληθυσμιακού ορίου για την αναγνώριση ενός αυτοτελούς συννοικισμού σε Κοινότητα. Η αφετηρία αυτής της πολιτικής ήταν απολύτως αμυντική. Επιχειρούσε να σταματήσει την περαιτέρω διάσπαση, η οποία άλλωστε δεν ήταν ποτέ θεαματική σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των ΟΤΑ Αυτή η πολιτική άλλαξε το 1984, στο πλαίσιο της αναβάθμισης του ρόλου

<sup>20</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Όπου παραπάνω, σελ. 7.

της Αυτοδιοίκησης, της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για τη πρόταξη του αναπτυξιακού ρόλου του θεσμού. Πρώτο σημαντικό βήμα ήταν η διαμόρφωση ευνοϊκού διαδικαστικού πλαισίου έτσι, ώστε οι πρωτοβουλίες για την συνένωση των ΟΤΑ να προέρχονται διαζευκτικά είτε από τους αιρετούς είτε από τους ίδιους τους εκλογείς κατοίκους, δηλαδή από τα πραγματικά μέλη των τοπικών κοινωνιών.

Το κατεξοχήν νεωτεριστικό στοιχείο της πολιτικής που εισήγαγε ο Ν. 1416/1984 είναι η παροχή οικονομικών κινήτρων.<sup>21</sup> Αυτά κυρίως ήταν:

α. Αν ο νέος ΟΤΑ είχε έως 1.000 κατοίκους η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται.

β. Αν ο νέος ΟΤΑ είχε έως 10.000 κατοίκους, τότε η επιχορήγηση διπλασιάζεται.

γ. Αν ο νέος ΟΤΑ είχε περισσότερους από 10.000 κατοίκους, λαμβάνει επιπλέον επιχορήγηση μόνο για το ποσοστό του πληθυσμού που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους.

δ. Στους νέους ΟΤΑ παρέχονται με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια, ενώ οι οφειλές από δάνεια των ΟΤΑ που ενώνονται διαγράφονται υπό την προϋπόθεση να έχει ο καθένας πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους.

ε. Στην έννοια του έμμεσου οικονομικού κινήτρου εμπίπτει και η ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία οι νέοι ΟΤΑ υποχρεούνται να διαθέσουν το μισό της ετήσιας τακτικής επιχορήγησης για την εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων στους χώρους των πρώην ΟΤΑ ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Έτσι διασφαλίζεται, κατ'αρχήν, η ορθολογική και ισομερής κατανομή των πιστώσεων, αλλά δεν θίγονται ικανοποιητικά οι υφιστάμενες αναπτυξιακές ανισότητες.

Ως διοικητικά κίνητρα θεσπίστηκαν: η εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από Πάρεδρο και η αναγνώριση ως πλήρους της θητείας των εν ενεργεία Προέδρων Κοινοτήτων ή Δημάρχων των ΟΤΑ που συνενώθηκαν.

Από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Ν 1416/1984 προέκυψαν έως το 1987 δεκαοκτώ νέοι Δήμοι.

Δύο χρόνια μετά την εφαρμογή του Ν 1416/1984, ο νομοθέτης, με το άρθρο 1 του Ν. 1622/1986, επιχειρεί μια ακόμη δραστικότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Εισάγεται η διαδικασία της «Σχεδιασμένης Συνένωσης». Οι Νομοί διαιρούνται σε Γεωγραφικές Ενότητες, εντός των οποίων οι ΟΤΑ καλούνται να συνενωθούν. Οι σχετικές ενότητες καθορίζονται με Προεδρικά Διατάγματα, αφού έχει

<sup>21</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Όπου παραπάνω, σελ. 8.

προηγηθεί διάλογος με τους ΟΤΑ και έχει γνωμοδοτήσει σχετικά το οικείο Νομαρχιακό Συμβούλιο. Έτσι, σχηματίστηκαν 1.116 ενότητες.

Ο νέος ΟΤΑ θα ήταν απαραίτητος Δήμος. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίσσεται όπως ορίζει ήδη ο Ν. 1416/1984 με την διαφορά ότι τώρα εισάγεται και το στοιχείο της αναγκαστικότητας. Πράγματι, εάν τα 3/5 των ΟΤΑ της γεωγραφικής ενότητας αποφάσιζαν να συνενωθούν και ταυτόχρονα εκπροσωπούσαν περισσότερο από το 50% του πληθυσμού, η συνένωση ήταν υποχρεωτική και για τα υπόλοιπα 2/5 των ΟΤΑ. Με την ευκαιρία μάλιστα αυτής ακριβώς της αναγκαστικότητας το Σ.τ.Ε. έκρινε ότι η αναγκαστική συνένωση είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα (Απ. Ολομ. 3194/1990).

Ο νομοθέτης ενίσχυσε το πλαίσιο των οικονομικών κινήτρων ορίζοντας πάντως ως χρονική διάρκεια παροχής την τριετία. Επιπλέον δε προέβλεψε την παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς επίσης και την κατανομή έως και το 1/2 των συνολικών εσόδων από τον Φ.Α.Π. Το ποσό από τον Φ.Α.Π. και ίσο ποσόν από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων έπρεπε να δοθεί αποκλειστικό για:

- α. την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης
- β. την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού
- γ. την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις που συνιστούν ή συμμετέχουν
- δ. την κάλυψη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν από προγραμματικές συμβάσεις
- ε. την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης
- στ. την κάλυψη δαπανών από την συμμετοχή σε στεγαστικά προγράμματα
- ζ. την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού

Ως προς τα αποκαλούμενα διοικητικό κίνητρα, προβλέφθηκε στην θέση κάθε καταργούμενου ΟΤΑ με περισσότερους από 200 κατοίκους η ίδρυση Τοπικού Συμβουλίου. Το Τοπικό Συμβούλιο είναι δημοτικό νομικό πρόσωπο. Αρμοδιότητες του είναι σχεδόν εκείνες που «εν τοις πράγμασι» ασκεί ένα Κοινοτικό Συμβούλιο.

Παράλληλα, από το 1984, με τον ν. 1416/1984 οργανώθηκε συστηματικά η συνεργασία μεταξύ των Κοινοτήτων και των Δήμων έτσι, ώστε να αντιμετωπίσουν άμεσα τα κοινά προβλήματα και να δρομολογήσουν από κοινού πρωτοβουλίες για την τοπική ανάπτυξη, αλλά ταυτόχρονα να προετοιμάσουν το κλίμα για την διοικητική τους συνένωση. Συγκεκριμένα, θεσμοθετήθηκαν οι

αναπτυξιακοί σύνδεσμοι ως οργανισμοί σχεδιασμένης διακοινοτικής συνεργασίας. Οι όμοροι ΟΤΑ κάθε νομού εντάχθηκαν σε χωρικές ενότητες, εντός των οποίων μπορούσαν με δική τους πρωτοβουλία να συστήσουν αναπτυξιακό σύνδεσμο.

Σε γενικές γραμμές οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δεν λειτούργησαν αποτελεσματικά, στις περιπτώσεις ασφαλώς που συγκροτήθηκαν. Από εκείνους όμως που λειτούργησαν αναδείχθηκε η συνεισφορά του θεσμού στην τοπική ανάπτυξη και επαληθεύτηκε η προσδοκία του νομοθέτη γι αυτούς.

Δέκα χρόνια αργότερα, το 1994, με τον Ν 2218/1994 θεσμοθετήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής. Η κατακερματισμένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτήθηκε σε 492 Συμβούλια Περιοχής. Σ' αυτά ανατέθηκε ο σχεδιασμός και η υποστήριξη διακοινοτικών πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης, η παροχή κοινών υπηρεσιών και η εκτέλεση διακοινοτικών έργων. Ταυτόχρονα, η ευχέρεια της εκχώρησης αρμοδιοτήτων από τις Κοινότητες, σε συνδυασμό με την δυνατότητα απόκτησης αυτοτελούς διοικητικού μηχανισμού, καθιστούσε τα Συμβούλια Περιοχής μήτρες των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο διάστημα των δύο χρόνων, που ακολούθησαν την συγκρότησή τους, τα Συμβούλια Περιοχής ενισχύθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών με ποσόν που ανέρχεται ετησίως στο 20% της ΣΑΤΑ για την εκτέλεση έργων. Εν τω μεταξύ οι ΟΤΑ μέλη των Συμβουλίων υποχρεούνται να καταβάλλουν ως εισφορά το 5% των εσόδων που τους αναλογούν από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

Τα δύο χρόνια είναι ασφαλώς λίγα, για να αποτιμηθεί το έργο των Συμβουλίων Περιοχής. Είναι όμως κοινή διαπίστωση ότι μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις καταβλήθηκαν προσπάθειες για την αποτελεσματική οργάνωση και την λειτουργία τους και σε ακόμη λιγότερες προβλήθηκαν οι κοινοί αναπτυξιακοί στόχοι. Κατά κανόνα λειτούργησαν ως μηχανισμοί ανακατανομής των πιστώσεων μεταξύ των Κοινοτήτων και εκτέλεσης μικρών κοινοτικών έργων. Η επισήμανση αυτής της πραγματικότητας δεν στοχεύει στην απόδοση ευθυνών τους Δημοτικούς και Κοινοτικούς άρχοντες για την υποβάθμιση του θεσμού. Ούτε ασφαλώς στοχεύει στην αποσιώπηση των ευθυνών της Πολιτείας. Σε τελική ανάλυση δεν ευσταθεί ούτε ο ισχυρισμός ότι τα Συμβούλια Περιοχής απέτυχαν ως θεσμός.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις είναι χρήσιμες, για να κατανοήσουμε τα όρια της διακοινοτικής συνεργασίας, ιδίως όταν αναπτύσσονται συμπεριφορές και πρακτική μη συνεργασίας. Πολλοί πιστεύουν ότι η αχίλλειος πτέρνα της διακοινοτικής συνεργασίας, όπως λειτούργησε με τα Συμβούλια Περιοχής και προηγουμένως με τους αναπτυξιακούς συνδέσμους, είναι η έλλειψη ισχυρού διοικητικού κέντρου,

ικανού να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και να παρακάμπτει τοπικιστικές αντιπαραθέσεις ή να υπερβαίνει ισορροπίες «αναπτυξιακής απραξίας». Αρκετοί από εκείνους που αντιπαραβάλλουν στην αναγκαιότητα της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης την προσφορότητα της διακοινοτικής συνεργασίας επικαλούνται την ενίσχυση των Συμβουλίων Περιοχής με αρμοδιότητες. Τα Συμβούλια Περιοχής είχαν, όπως προαναφέραμε, ισχυρές αρμοδιότητες και οι ΟΤΑ μέλη είχαν δικαίωμα να τους εκχωρήσουν ακόμη περισσότερες. Ήταν τόσο ευρύ το φάσμα ώστε εάν τυχόν υπήρχαν εφαρμογές της νομοθεσίας προς αυτή την κατεύθυνση, οι ΟΤΑ μέλη θα ήταν μόνο τυπικά αυτοτελείς οργανισμοί, ενώ στην πράξη πρωτοβάθμιος οργανισμός υπό τις προϋποθέσεις του Συντάγματος θα ήταν τα Συμβούλια Περιοχής. Ακριβώς σε αυτό το σημείο εντοπίζεται και το ακραίο όριο της διακοινοτικής συνεργασίας.

Οι δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες δεν φάνηκαν πρόθυμοι να κατευθυνθούν προς το ακραίο όριο, αλλά δεν διήνυσαν σε πολλές περιπτώσεις ούτε τα στοιχειώδη βήματα για την δικαίωση του θεσμού. Από την άλλη πλευρά, η αναζητούμενη πρωτοβουλία της Πολιτείας να αφαιρέσει υποχρεωτικά από τους ΟΤΑ τον σκληρό πυρήνα των αρμοδιοτήτων τους χωρίς ταυτόχρονα να δημιουργεί πρωτοβάθμιο οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα προσέκρουε στο γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος που ορίζει τους Δήμους και τις Κοινότητες ως πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Έτσι μονόδρομος για την ενίσχυση της κοινής προσπάθειας των τοπικών κοινωνιών είναι η ανασύνταξή τους σε νέους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μετεξέλιξη του θεσμού της υποχρεωτικής συνεργασίας σε ενιαίο διοικητικό και πολιτικό οργανισμό, δηλαδή σε ΟΤΑ πρώτου βαθμού, αποτελεί συνεπή προσήλωση στον κύκλο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ξεκίνησε το 1984, εξελίχθηκε σε ευρύ ορίζοντα προβληματισμού, πειθούς, κινήτρων και εφαρμογών, κατατέθηκε η μέριμνα της Πολιτείας, παρότι δεν εξαντλήθηκαν όλες οι δυνατές πρωτοβουλίες της. Κρίθηκαν τελικά τα ακραία όρια της ανοχής απέναντι σε ένα κεντρικό πρόβλημα του διοικητικού μας συστήματος, για το οποίο όλοι συμφωνούν στη λύση του αλλά κανείς από εκείνους στους οποίους ανήκε η πρωτοβουλία της δρομολόγησής της, είτε με εθελοντική συνένωση είτε με την αξιοποίηση της υποχρεωτικής συνεργασίας, δεν είχε έως τώρα την πολιτική τόλμη να την υλοποιήσει.

Η μεταρρύθμιση που έγινε με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται από καταξιωμένες αρχές και κατευθύνεται σε συγκεκριμένους στόχους.

## *2. Αρχές του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»*

### **α. Η Αρχή της συντονισμένης δράσης**

Η εν λόγω Αρχή που περιγράφεται παραπάνω δεν ήταν πάντοτε σταθερό γνώρισμα των θεσμικών αλλαγών που επιχειρήθηκαν. Έτσι, ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο μπορούσε να παραμείνει εν πολλοίς ανεφάρμοστο ή να εφαρμοσθεί με στρεβλώσεις, επειδή δεν είχαν αναληφθεί πρωτοβουλίες που υποστήριζαν, με οικονομικά μέσα, αναπτυξιακά προγράμματα και επαρκή στελέχωση, την εφαρμογή του στην πράξη. Υπό αυτή την έννοια η ανάδειξη της Αρχής της συντονισμένης δράσης, ενώ έπρεπε να είναι αυτονόητο γνώρισμα κάθε μεταρρύθμισης, αποτελεί σήμερα το νεωτεριστικό στοιχείο της μεγάλης προσπάθειας για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Αρχή της συντονισμένης δράσης αποτυπώνεται ειδικότερα στο άρθρο 13 που θεσμοθετεί τους πόρους και τα χρηματοδοτικά μέσα του Προγράμματος. Σ' αυτό συμπυκνώνεται η ειδική φροντίδα της Πολιτείας, που στοχεύει όχι μόνο στην κάλυψη βασικών προϋποθέσεων βιωσιμότητας της ίδιας της μεταρρύθμισης αλλά στην συνεχή διαδικασία απόδειξης στον κάθε πολίτη του οφέλους που επιδιώκεται με την ίδρυση νέων ΟΤΑ. Η απόδειξη αυτή αποτελεί κρίσιμη πηγή νομιμοποίησης και αποδοχής από την κοινωνία. Έτσι, από την εφαρμογή της Αρχής της συντονισμένης δράσης, οδηγούμαστε στην επίτευξη της κοινωνικής συναίνεσης.

### **β. Η Αρχή της κοινωνικής συναίνεσης**

Η συναίνεση των τοπικών κοινωνιών στους στόχους και στη μέθοδο της μεταρρύθμισης αποτελεί ασφαλώς μία από τις προϋποθέσεις της επιτυχίας της. Άλλωστε κανένα μέτρο πολιτικής δεν είναι σε θέση να επιτύχει τον σκοπό του, στο πλαίσιο τουλάχιστον της δημοκρατικής Πολιτείας, εάν δεν έχει την αποδοχή εκείνων προς τους οποίους απευθύνεται και τις προσδοκίες των οποίων προορίζεται να ικανοποιήσει.

Αρκετοί υποστηρίζουν ότι η διαμαρτυρία δημοτικών ή κοινοτικών αρχόντων ή ομάδων πολιτών αρκεί για να καταδείξει την έλλειψη της κοινωνικής συναίνεσης. Αυτοί αγνοούν πράγματι τους αποδέκτες της μεταρρύθμισης. Πιστεύουν ότι η ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης θίγει τα καλώς ή κακώς εννοούμενα συμφέροντά τους και ανησυχούν.

Η Αρχή της κοινωνικής συναίνεσης αγνοεί παντελώς αυτές τις ψευδεπίγραφες μορφές έκφρασης της κοινωνικής βούλησης. Αφετηρία της είναι η θέση ότι η

μεταρρύθμιση δεν απευθύνεται σε προεστούς. Απευθύνεται στον πολίτη, στον κάτοικο, στον δημότη. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν είναι μόνο «λόγος» και «νόμος». Είναι κυρίως διάλογος και έργο. Γι αυτό η υλοποίηση του Προγράμματος αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του διαλόγου με την κοινωνία. Δεν απευθύνουμε υπόσχεση, αλλά, υλοποιώντας το Πρόγραμμα, αποδεικνύουμε την ωφέλεια και το έργο. Συνεπώς η διαδικασία της κοινωνικής συναίνεσης εξελίσσεται όσο προχωρεί η εφαρμογή του Προγράμματος και είναι κρίσιμη προϋπόθεση για την επιτυχία του.

#### **γ. Αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης**

Έχει ήδη αναδειχθεί ως κεντρικός στόχος αυτής της μεταρρύθμισης η συγκρότηση Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ικανών να προγραμματίζουν και να υποστηρίζουν την ανάπτυξη στον χώρο τους, ικανών να παρέχουν υπηρεσίες αξιοποιώντας σύγχρονες μορφές διοικητικής οργάνωσης, να λειτουργούν τελικά ως μονάδες αποτελεσματικής διοίκησης. Αντίθετα, η διοικητική λειτουργία στην μικροκλίμακα της Κοινότητας και του μικρού Δήμου δεν δημιουργεί γόνιμες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση.

Η δημιουργία του νέου ΟΤΑ σε ευρύτερη χωρική ενότητα αμβλύνει τον άμεσο δεσμό αντιπροσώπευσης που επιτυγχάνεται στην μικρή κλίμακα. Ο αντιπρόσωπος απομακρύνεται από το «βλέμμα» του αντιπροσωπευόμενου. Έτσι, η αμεσότητα της πολιτικής συμμετοχής, που χαρακτήριζε την δημοκρατική αντιπροσώπευση στις μικρές Κοινότητες, υποθηκεύεται στον βωμό της αποτελεσματικής διοίκησης.

Εν τούτοις η παραπάνω αντίθεση μεταξύ αποτελεσματικότητας και δημοκρατικής αντιπροσώπευσης καθίσταται μόνο θεωρητικό πρόβλημα, εφόσον οργανωθεί το πλαίσιο των συμμετοχικών θεσμών στο εσωτερικό του νέου ΟΤΑ. Τούτο αποδεικνύεται σε όλες τις αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις σε ευρωπαϊκές χώρες. Παντού το πρόβλημα της απόστασης μεταξύ της δημοτικής Αρχής και των δημοτών αντιμετωπίζεται με την ανάδειξη ενδιάμεσων Αιρετών οργάνων, που μεταφέρουν αμφίδρομα τα αιτήματα, την πληροφόρηση και τα μηνύματα της δημοτικής Αρχής. Το σύστημα της ενδοδημοτικής δημοκρατικής αντιπροσώπευσης ενδυναμώνεται με την ενθάρρυνση διαδικασιών αδιαμεσολάβητης συμμετοχής των πολιτών. Η εμπειρία έδειξε ότι η διάθεση συμμετοχής των ενεργών πολιτών αυξήθηκε σε αυτές τις περιπτώσεις. Ο λόγος είναι προφανής. Οι πολίτες αισθάνονται πράγματι την ανάγκη να κατοχυρώσουν τα δικαιώματά τους και να κάνουν αισθητή την παρουσία τους σε ένα ισχυρό



διοικητικό κέντρο, όπου η ασκούμενη διοίκηση έχει βαρύτητα και το αίτημά τους αποκτά αποτελεσματικό αποδέκτη.

Η ισορροπία μεταξύ του αποτελεσματικού διοικητικού κέντρου του νέου ΟΤΑ και της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων των χωριών στη διαμόρφωση και την άσκηση της δημοτικής πολιτικής αποτελεί το κεντρικό σημείο αναφοράς του συστήματος διοίκησης των νέων Δήμων. Ταυτόχρονα, σ' αυτό το σύστημα συναρθρώνεται το θεσμικό οικοδόμημα της δημοτικής αποκέντρωσης έτσι, ώστε η δημοτική Αρχή να βρίσκεται διαρκώς πλησιέστερα στον πολίτη και να διασφαλίζει την αμεσότητα και την ποιότητα στην παροχή των υπηρεσιών.

Η κατοχύρωση της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων των χωριών στην άσκηση της δημοτικής πολιτικής αποτελεί άλλωστε την εμπέδωση του απορρέοντος, από το άρθρο 5, παράγραφος 1 του Συντάγματος, δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική ζωή, στο πλαίσιο πάντοτε των συνταγματικών κανόνων.<sup>22</sup> Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι υφίσταται «δικαίωμα Αυτοδιοίκησης», που επιτάσσει την επιλογή της χωρικής ενότητας, εντός της οποίας θα λειτουργήσει ο οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους ίδιους τους κατοίκους.<sup>23</sup> Είναι επίσης γνωστό ότι η άποψη αυτή, παρά την ισχυρή ιδεολογική επιρροή της μεταρρύθμισης του 1912, δεν οδήγησε στην αναγνώριση αντίστοιχης υποχρέωσης της διοίκησης να υλοποιήσει την επιλογή των κατοίκων, ακόμη και όταν συνέτρεχαν όλες οι νόμιμες διαδικαστικές προϋποθέσεις.<sup>24</sup> Έτσι, το δικαίωμα ίδρυσης Δήμου ή Κοινότητας, παρά την νομοθετική κατοχύρωση της πρωτοβουλίας των πολιτών, αναγνωρίστηκε αποκλειστικά στη διοίκηση. Επισημαίνεται πάντως ότι το θεμελιωμένο στο Σύνταγμα δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή, ως έκφραση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, δεν εκλαμβάνεται ασφαλώς ως δικαίωμα αυτοδιάθεσης των

<sup>22</sup> Ευ. Βενιζέλος: Ο νομοθέτης και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής και δημοκρατικό συμμετοχικό κερτημένο (Γνωμοδ.). Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1990, τευχ. 5-6, σελ. 73 επ. Όπου γίνεται εύστοχα λόγος για το ατομικό δικαίωμα συμμετοχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως βασική συνταγματική επιταγή για την διοικητική οργάνωση του κράτους και το πολιτικό δικαίωμα της συμμετοχής στη διαδικασία της εκλογής των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης". Επίσης Γ. Παπαδημητρίου: Το άτυπο δημοψήφισμα στο πλαίσιο της λειτουργίας των ΟΤΑ. Η νομιμότητα και η σημασία ανάλογων συμβουλευτικών διαδικασιών (Γνωμοδ.). Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα, 1985, τευχ. 3-4, σελ. 42 επ.

<sup>23</sup> Αθ. Ράϊκος: Μελέτη: Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. ΕΔΔΔ. Αθήνα, 1967, σ.111 επ. Όπου θεμελιώνεται η έννοια του δικαιώματος αυτού χωρίς πάντως να συνδέεται με το δικαίωμα επιλογής της χωρικής ενότητας. Αντίθετα, υπέρ αυτής της άποψης, περί δικαιώματος Αυτοδιοίκησης, τάσσεται ο Π. Δ. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 3η έκδοση, 1992, σ.529 επ. Επίσης, Φ. Βεγλερής: Η Διοικητική Οργάνωση. Αθήνα, 1963, σ.112 επ.

<sup>24</sup> Αποφάσεις ΣτΕ: 2033/1962, 1248/1964, 1427/1981 και κυρίως η νεότερη 3194/90, τμήματα της οποίας αναδημοσιεύτηκαν στο κείμενο της μελέτης - πρότασης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Επίσης, Ι. Σαρμά: Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του ΣτΕ. Αθήνα, 1990, σελ. 461 -462.

κατοίκων ενός οικισμού ή μιας πόλης, για να δημιουργήσουν δική τους διοικητική οντότητα, δηλαδή για να ασκήσουν αρμοδιότητα που ο συντακτικός νομοθέτης αναγνωρίζει στην Βουλή και την διοίκηση, αλλά αποτελεί πράγματι την πεμπτουσία της πολιτικής ολοκλήρωσης του πολίτη μέσα στις επάλληλες τοπικές Κοινότητες (Δήμος, Νομός) και στην κρατική Κοινότητα. Υπό αυτή την έννοια η δημιουργία ισχυρού και αποτελεσματικού διοικητικού κέντρου επιτάσσει την ενίσχυση των θεσμών της τοπικής δημοκρατίας, δηλαδή της συλλειτουργίας διαδικασιών αντιπροσωπευτικής και αδιαμεσολάβητης πολιτικής συμμετοχής. Το πεδίο αυτό υπήρξε ως σήμερα καχεκτικό, ανεπαρκές και εν πολλοίς ψευδεπίγραφο. Τώρα δημιουργούνται ευνοϊκές προϋποθέσεις για να καταστεί γόνιμο και δυναμικό.

#### **δ. Η Αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας**

Η συνάρθρωση επιμέρους τοπικών κοινωνιών με διαφορετικά πληθυσμιακά μεγέθη, διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών ακόμη και με διαφορές στην οικονομική, κοινωνική, γεωγραφική και πολιτιστική φυσιογνωμία καθίσταται ιδιαίτερα προβληματική, όταν επιδιώκεται μονοσήμαντα σε διοικητική βάση. Από την άλλη πλευρά, η ανάδειξη των επιμέρους διαφορών δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως ιδιαιτερότητα που επιβάλλει την διοικητική «καθαρότητα», διότι έτσι η συγκρότηση του ισχυρού διοικητικού κέντρου θα ήταν πρακτικά και θεσμικά αδύνατη.

Η παραπάνω επισήμανση αποτελεί καίριο γνώμονα κατά την εκπόνηση και εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Στόχος του είναι ο συγκερασμός και ταυτόχρονα η εγγύηση της έκφρασης των διαφορετικοτήτων που χαρακτηρίζουν κάθε χωριό του νέου ΟΤΑ. Παράλληλα, επιχειρείται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου ορίου έργων, που θα χωροθετούνται στους συνοικισμούς του νέου Δήμου με ορθολογικά κριτήρια, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες σε υποδομές πρώτης σημασίας, όπως οδικό δίκτυο, δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, κοινωνικό εξοπλισμό, πληθυσμό και χρονοαπόσταση από την έδρα του Δήμου.

Η εγγύηση ενός ελαχίστου μεριδίου στην κατανομή των έργων, τέτοιου που σίγουρα θα είναι μεγαλύτερο από εκείνο που προσέφερε η Κοινότητα, δεν επαρκεί για να εμπεδώσει στην λειτουργία του νέου Δήμου την Αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας. Άλλωστε ανάλογες εγγυήσεις, μικρότερης πάντως εμβέλειας, συμπεριλάμβανε το ισχύον άρθρο 265 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Γι αυτόν ακριβώς τον λόγο κατοχυρώνεται ο

αποφασιστικός ρόλος του Τοπικού Συμβουλίου και του Παρέδρου στην ιεράρχηση και τον προγραμματισμό των έργων που θα εκτελεστούν στα χωριά. Επιπλέον μάλιστα τα όργανα αυτά της δημοτικής αποκέντρωσης και της ενδοδημοτικής δημοκρατικής συμμετοχής αποκτούν το νομοθετικά πλέον κατοχυρωμένο δικαίωμα της παρακολούθησης στην εκτέλεση των έργων και στη λειτουργία των Δημοτικών Υπηρεσιών και της άσκησης πολιτικού ελέγχου με την υποβολή προτάσεων προς την δημοτική Αρχή.

#### **ε. Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης**

Ός επιστέγασμα της προσήλωσης στις παραπάνω αρχές το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και ειδικότερα το εισηγούμενο σχέδιο νόμου καθιερώνει και κατοχυρώνει την Αρχή της ελάχιστης, της εγγυημένης αντιπροσώπευσης των καταργούμενων και συνενωθέντων σε νέο ΟΤΑ Δήμων και Κοινοτήτων .

Μέριμνα του σχεδίου νόμου δεν είναι μόνο η συγκρότηση των νέων ΟΤΑ αλλά και η ομαλή ένταξη και συνύπαρξη των προϋπαρχουσών θεσμικών ενοτήτων, είτε αυτές αναφέρονται σε μοναδικό αυτοτελή συνοικισμό, όπου υφίσταται έτσι και αλλιώς μία πρωτογενής Κοινότητα συμφερόντων και παραδόσεων, είτε αναφέρονται σε ενότητα συνοικισμών, που διαμορφώθηκε ως επιμέρους Κοινότητα συμφερόντων και παραδόσεων εξαιτίας της συνύπαρξης κάτω από το ίδιο διοικητικό θεσμό για περισσότερα από ογδόντα χρόνια. Μέριμνα του σχεδίου νόμου είναι η δημιουργία θεσμικών συνθηκών για την ενοποίηση της υποκείμενης στο νέο διοικητικό κέντρο τοπικής κοινωνίας χωρίς ταυτόχρονα την μηχανιστική αγνόηση των υφιστάμενων μερών της.

Άλλωστε, ο στόχος της μεταρρύθμισης είναι η αναγέννηση των χωριών, του πολιτιστικού και κοινωνικού τους ιστού και της αυτοτελούς συνύπαρξής τους στην διοικητική ενότητα. Ένα από τα μέτρα εμπέδωσης αυτής της πολιτικής για την συμμετοχή όλων των χωριών στο νέο θεσμικό γίνεσθαι του ισχυρού Δήμου είναι και η εφαρμογή της Αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.

Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, που περιγράφεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο της έκθεσης αναλυτικότερα, κατοχυρώνεται για να διατηρήσουν και να συμμετάσχουν με την δική τους φωνή οι κάτοικοι όλων των χωριών στην συγκρότηση, την οργάνωση και την λειτουργία του νέου Δήμου. Να μπορούν έτσι να συμβάλλουν με όρους ισηγορίας και αναλογίας στην αναγέννηση του κοινού τους τόπου.

### **στ. Η Αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά**

Οι αντικειμενικοί όροι διαβίωσης και επαγγελματικής δραστηριότητας στα μικρά και σχεδόν «άδεια» χωριά της υπαίθρου καθώς και η ανάγκη να παραμείνει το παραγωγικό δυναμικό σ' αυτά οδήγησε την Πολιτεία να κατοχυρώσει ορισμένες διευκολύνσεις οικονομικής, ασφαλιστικής και φορολογικής φύσεως. Η μεταβολή των συνθηκών αυτών αποτελεί στόχο του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Η εξάλειψη πάντως αυτών των διευκολύνσεων τώρα θα είχε ως αποτέλεσμα την δυσμενή και άδικη αντιμετώπιση των κατοίκων εκείνων που επέμεναν να ζουν και να εργάζονται στα χωριά.

Γι αυτό η διακήρυξη για την διατήρηση των διευκολύνσεων αποτελεί στοιχείο της φυσιογνωμίας του Προγράμματος και καθίσταται θεμελιώδης Αρχή του.

Άλλωστε η μεταβολή των αντικειμενικών όρων θα είναι αποτέλεσμα επίμονης και επίπονης προσπάθειας. Σ' αυτήν πρέπει να συμμετέχουν οι ίδιοι οι κάτοικοι και, για να μπορούν να συμμετέχουν, δεν πρέπει να βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση από εκείνη στην οποία βρέθηκαν πριν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

### **3. Στόχοι του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»**

#### **α. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος**

Η νευραλγική θέση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα την καθιστά κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του, αλλά ταυτόχρονα προϋποθέτει και τον εκσυγχρονισμό της ίδιας της Αυτοδιοίκησης. Η εναρμόνιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τις σύγχρονες διοικητικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών εξελίσσεται σε δύο κατευθύνσεις: προσαρμογή της εσωτερικής οργάνωσης και επαύξηση των λειτουργικών της δυνατοτήτων και προσαρμογή των ορίων άσκησης των αρμοδιοτήτων, με τρόπον ώστε να παράγονται περισσότερα θετικά αποτελέσματα προς όφελος των κατοίκων.

Σήμερα η κατακερματισμένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέχει άνιση ποιότητα υπηρεσιών στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και ταυτόχρονα δεν είναι σε θέση να γίνει αποδέκτης νέων αρμοδιοτήτων οι οποίες πρέπει να παρέχονται πλησιέστερα στους πολίτες. Αυτές τις αρμοδιότητες μπορούν ασφαλώς να τις αναλάβουν ευχερέστερα οι μεγάλοι Δήμοι, αλλά είναι αδύνατον να τις φέρουν σε πέρας οι μικρότεροι Δήμοι και οι Κοινότητες.

Εάν επομένως δεν καταστούν και οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ της Περιφέρειας ικανοί να γίνουν, εκτός από αποτελεσματικοί διαχειριστές της σημερινής

εξουσίας τους, και δυναμικοί υποδοχείς νέου μεριδίου στην ανακατανομή της εξουσίας μεταξύ κέντρου και Περιφέρειας, τότε δεν θα καταστεί δυνατή η συγκρότηση της αποκεντρωμένης Πολιτείας, δεν θα ανοίξουμε ορίζοντες πρωτοβουλίας και συμμετοχής στην κοινωνία, δεν θα δημιουργήσουμε το Κράτος στρατηγείο της ανάπτυξης.

Αντίθετα, με την συγκρότηση ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών ΟΤΑ στην Περιφέρεια η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων θα συναντήσει αποτελεσματικούς φορείς και θα δώσει στους κατοίκους τους τη δυνατότητα να απολαύσουν υπηρεσίας αντίστοιχης ποιότητας με εκείνες που μπορούν να απολαμβάνουν οι κάτοικοι των πόλεων.

Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού έλκει την αφετηρία του από την ανάγκη να γίνει πράξη στη δομή και την λειτουργία του διοικητικού μας συστήματος η Αρχή της επικουρικότητας, στην οποία προσανατολίζεται πλέον ο σύγχρονος ευρωπαϊκός θεσμικός πολιτισμός. Σύμφωνα με την Αρχή της επικουρικότητας, οι δημόσιες υποθέσεις πρέπει να διοικούνται στο πλησιέστερο στους πολίτες διοικητικό επίπεδο και μόνο όταν τούτο δεν είναι δυνατόν, είτε εξαιτίας της εμπέλειας της υπόθεσης, που προϋποθέτει λύσεις σε ευρύτερο πεδίο είτε εξαιτίας του κόστους και της αδυναμίας των αντίστοιχων διοικητικών υποκειμένων να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σ' αυτήν, τότε ασκείται σε ανώτερο επίπεδο.

### **β. Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νέου τύπου - θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων**

Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού δεν είναι ούτε αυτοσκοπός ούτε επιδέχεται απλές διοικητικές και χωροταξικές αριθμητικές πράξεις. Η δομή ενός διοικητικού συστήματος, ιδιαίτερα όταν αυτό αντιστοιχεί σε πρωτοβάθμιες τοπικές κοινωνίες, πρέπει να εναρμονίζεται με την κοινωνική, οικονομική και δημογραφική κατάσταση της περιοχής. Αυτήν πρέπει να λαμβάνει υπόψη, γιατί αυτήν έχει ως πεδίο δράσης.

Προς την κατεύθυνση αυτή η μεταρρύθμιση αξιοποιεί μια σχετικά πρόσφατη αλλά έως τώρα ανολοκλήρωτη και γι' αυτό ανεκπλήρωτη προσπάθεια ανασύνταξης του χωροταξικού και διοικητικού προτύπου της Περιφέρειας. Πρόκειται για τις Ανοικτές Πόλεις.

Το πρότυπο των ανοικτών πόλεων, δηλαδή της συλλειτουργίας αυτοτελών οικιστικών μονάδων, που αλληλεξαρτώνται για την παροχή εξυπηρετήσεων στον πληθυσμό τους, που αποτελούν ένα δίκτυο ενιαίων αναγκών, στις οποίες πρέπει να

ανταποκριθεί ένα σύνολο ενιαίων υπηρεσιών, είναι η μορφή οργάνωσης που έρχεται να ενσαρκώσει ο σύγχρονος βιώσιμος και λειτουργικός Δήμος. Ο νέου τύπου πρωτοβάθμιος ΟΤΑ έχει στο σκληρό πυρήνα της θεσμικής του οντότητας αυτήν ακριβώς την συλλειτουργία αυτοτελών οικιστικών μονάδων, που προϋποθέτουν κοινό δίκτυο εξυπηρετήσεων, σε αντίθεση με τον «παλαιό», «αναχρονιστικό» πλέον τύπο ΟΤΑ, που έχει ως βάση την διοικητική αυτοτέλεια της μεμονωμένης οικιστικής μονάδας, δηλαδή τον κατακερματισμό του δικτύου των ενιαίων αναγκών. Αυτός ο κατακερματισμός δεν επιτρέπει την συντονισμένη και ενιαία αντιμετώπισή τους.

Οι νέοι Δήμοι αποτελούν τη θεσμική οντότητα των ανοικτών πόλεων, είναι δύο όψεις ενός και μόνου νομίσματος. Αυτή τη θεσμική οντότητα έως σήμερα είχαν στόχο να την ενσαρκώσουν οι θεσμοί της διακοινοτικής συνεργασίας. Αποδείχθηκε ότι η πολυδιάσπαση του διοικητικού χώρου της ανοικτής πόλης δεν επιτρέπει, πέρα από ορισμένα όρια, την σύνθεση ενιαίας αντίληψης. Αυτό ακριβώς επιτυγχάνει η ενοποίηση του διοικητικού χώρου και η ανάδειξη της αιρετής διοικητικής Αρχής, η οποία θα έχει την πολιτική εντολή του συνόλου των κατοίκων της ανοικτής πόλης για την δρομολόγηση κοινών αναπτυξιακών στόχων και την παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών.

Επίσης, κρίσιμο στοιχείο της ανάδειξης του προτύπου των ανοικτών πόλεων είναι η μη συγκέντρωση των εξυπηρετήσεων αναγκαστικά στο πολεοδομικό ή διοικητικό κέντρο. Αντίθετα ο κοινωνικός εξοπλισμός που καλύπτει κοινές ανάγκες κατανέμεται στις επί μέρους οικιστικές μονάδες, με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η ισόρροπη συμμετοχή όλων των οικισμών στην λειτουργία της ανοικτής πόλης. Γιατί σε τελική ανάλυση το πρότυπο της ανοικτής πόλης δεν είναι μόνο πρότυπο οργάνωσης και λειτουργία του χώρου ή της νέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι και καταξιώνεται ως πρόταση δημοκρατικής οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής κοινωνίας έτσι, ώστε η ανοικτή πόλη και ο Δήμος νέου τύπου να καθίστανται εστίες μιας ανοικτής τοπικής δημοκρατίας.

### **γ. Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος**

Σήμερα, οι Αιρετοί, ιδίως στους μικρούς Δήμους και στις Κοινότητες, είναι υποχρεωμένοι να αναζητήσουν οικονομικά και λειτουργικά μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους, επιδιώκοντας να αποκτήσουν έρεισμα σε κέντρα πολιτικής επιρροής και να μεταχειρισθούν διαδικασίες του πελατειακού συστήματος. Αυτό δημιουργεί ασφαλώς προϋποθέσεις άνισης μεταχείρισης και παράλληλα υποβαθμίζει το κύρος των Αιρετών. Όταν ο δημοτικός ή κοινοτικός

λειτουργός αναγκάζεται, εξαιτίας της αντικειμενικής αδυναμίας του θεσμού που υπηρετεί, να προστρέξει στην αρωγή πολιτικών λειτουργών ανώτερου βαθμού ή του εθνικού επιπέδου, πολύ δε περισσότερο όταν «επατεί» την αρωγή του Κράτους τότε είναι πλέον αδύνατον να γίνεται λόγος για Αυτοδιοίκηση, εφόσον στην ουσία πρόκειται για «ετεροδιοίκηση».

Η ανάδειξη των Αιρετών Αρχών σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έχουν εμβέλεια και αντιστοιχούν σε δυναμικές τοπικές κοινωνίες, δημιουργεί όλες τις θετικές προϋποθέσεις για την κατάκτηση αντίστοιχου δυναμικού ρόλου στο πολιτικό σύστημα. Η ύπαρξη ενός ισχυρού σώματος πολιτικών λειτουργών σε τοπικό επίπεδο συμβάλλει στην αναζωογόνηση των πολιτικών και διοικητικών θεσμών αλλά και στη συνολική αναγέννηση του πολιτικού συστήματος.

#### **δ. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.**

Η οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι αδύναμοι να εκπληρώσουν την αποστολή τους, αναγκάζονται να υποθηκεύσουν την οικονομική και εν πολλοίς την διοικητική τους αυτοτέλεια. Πράγματι, η διοικητική αυτοτέλεια, που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στους ΟΤΑ (άρθρο 102, παρ.2, εδ. α' του Συντ.), δεν περιορίζεται απλώς στην άμεση εκτελεστότητα των διοικητικών πράξεων. Αναφέρεται στην ικανότητά τους να αποφασίζουν και να είναι σε θέση να υλοποιήσουν τις αποφάσεις τους, πράγμα που προϋποθέτει την κατάλληλη διοικητική οργάνωση και τα αναγκαία λειτουργικά μέσα. Όταν αυτά δεν τα έχουν, είτε διότι οι δημογραφικές και οικονομικές τους δυνάμεις δεν επαρκούν είτε γιατί η πολυπλοκότητα των τοπικών υποθέσεων απαιτεί παρέμβαση σε ευρύτερο επίπεδο, τότε η πεμπτουσία της Αυτοδιοίκησης, η διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια, τραυματίζεται σοβαρά.

Γίνεται σαφές ότι η δημιουργία ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συντελεί στη επίτευξη ουσιαστικών προϋποθέσεων, για τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και συνεπώς στην ενδυνάμωση της.

#### **ε. Συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων**

Ο κατακερματισμός της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυρίως στην Περιφέρεια, έχει ως αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση των πόρων που κατευθύνονται για τοπικές δημόσιες επενδύσεις. Τόσο η ύπαρξη των μικρών και ανίσχυρων ΟΤΑ, που επιδιώκουν έργα μικρής εμβέλειας, τέτοια που να εναρμονίζονται με το μέτρο της δημογραφικής και οικονομικής τους καχεξίας, όσο και η δυσκολία να προγραμματίσουν και να εκτελέσουν έργα διατοπικής χρησιμότητας, εφόσον δυσπιστούν απέναντι σε θεσμούς συνεργασίας, συντελεί στην απόλεια ή στην

σπατάλη σημαντικών τοπικών δημοσίων επενδύσεων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφέρονται στην εμπειρία των αναπτυξιακών συνδέσμων και προσφάτως των συμβουλίων περιοχής. Οι περιπτώσεις όπου αξιοποιήθηκαν σωστά και συντονισμένα σε διατοπικό επίπεδο οι δημόσιες επενδύσεις είναι ελάχιστες.

Η δημιουργία ισχυρού διοικητικού κέντρου σε ευρύτερη από την υφιστάμενη τοπική κλίμακα και ταυτόχρονα η οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση των νέων ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την θεσμοθέτηση εγγυήσεων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία, θα συμβάλλει στο συντονισμό και την αυξημένη αποδοτικότητα των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες πλέον θα κατευθύνονται σε έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

Η προοπτική του συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων δεν αναφέρεται μόνο στις καλύτερες προϋποθέσεις εφαρμογής της αναπτυξιακής πολιτικής από τους νέους Δήμους, αλλά έχει άμεσο πεδίο αναφοράς την εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), το οποίο είναι καθ'αρχήν πενταετούς διάρκειας αλλά μπορεί να επεκταθεί έως την επταετία. Έτσι η επίτευξη ενός μεγάλου μέρους αυτού του στόχου επιδιώκεται με ευθύνη της ίδιας της Πολιτείας, μέσα σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και με συγκεκριμένους πόρους.

Σήμερα ειδικά, ο στόχος του συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων έτσι, ώστε να επιτυγχάνεται η αποδοτικότερή αξιοποίηση τους προς όφελος των κατοίκων της Περιφέρειας, αποκτά βαρύνουσα σημασία, γιατί αποτελεί απάντηση σε ανασφάλειες που προδικάζουν την κατεύθυνση της αναπτυξιακής προσπάθειας προς το κέντρο, προκειμένου η χώρα να πετύχει το «ιστορικό στοίχημα» του 2004. Η εφαρμογή του ΕΠΤΑ εγγυάται τη διαρκή και «βιώσιμη» περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

#### **στ. Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία**

Η εξουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται ασφαλώς από το Σύνταγμα και πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο της νομιμότητας. Τούτο σημαίνει ότι οι διοικητικές τους πράξεις ή οι πράξεις οικονομικής διαχείρισης δεν πρέπει να είναι μόνο νόμιμες, αλλά πρέπει να αποδεικνύονται τέτοιες. Συνεπώς, πρέπει να ελέγχονται από τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τους νόμους όργανα. Το Κράτος δεν έχει μόνο υποχρέωση να ελέγχει τη νομιμότητα αλλά, διαμέσου αυτού του ελέγχου, να κατοχυρώνει την ελευθερία πρωτοβουλίας και δράσης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και ταυτόχρονα να προστατεύει τους πολίτες από τις αυθαιρεσίες ή την καταχρηστική άσκηση της τοπικής εξουσίας. Ανάλογη



σημασία έχει και ο διαχειριστικός έλεγχος, δεδομένου μάλιστα ότι και αυτός εγγυάται την ορθολογική αξιοποίηση των πόρων.

Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι αρκεί να αναφέρει κανείς την ανάγκη για την τήρηση της νομιμότητας ή της διαφάνειας, για να έχει προσάψει ψόγο προς τους διαχειριστές της τοπικής εξουσίας. Η αντίδραση αυτή δεν είναι σωστή. Πρώτον, επειδή η εντύπωση της λυσιτελούς, από άποψη διαφάνειας και νομιμότητας, διαχείρισης βασίζεται στην ανεπάρκεια μηχανισμών ελέγχου, δηλαδή εστιάζεται στην λειτουργική αδυναμία εκ μέρους της Πολιτείας. Δεύτερον, η διαφάνεια αποτελεί την κρίσιμη προϋπόθεση, για να αποδεικνύεται ακόμη χωρίς έλεγχο η νομιμότητα.

Σε κάθε περίπτωση είναι χρέος της Πολιτείας να κατοχυρώσει ή να καταστήσει αποτελεσματικότερη την διαχείριση των πόρων και να ενισχύσει τον κοινωνικό έλεγχο στην τοπική εξουσία. Τούτο άλλωστε αποτελεί προαπαιτούμενο της τοπικής δημοκρατίας, η οποία με την σειρά της γίνεται εφόδιο της σύγχρονης δημοκρατικής Πολιτείας.

Ο στόχος της νομιμότητας και της διαφάνειας συνδέεται προδήλως με την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», όχι επειδή προϋπόθεση της επίτευξής του είναι η ύπαρξη μικρότερου αριθμού ΟΤΑ, πράγμα εντελώς αδιάφορο, αλλά επειδή η πραγμάτωσή του αποκτά νόημα, όταν η ασκούμενη τοπική εξουσία έχει σημαντικό βάρος και το διακύβευα της λυσιτελούς άσκησης της έχει επιβλαβέστερες προεκτάσεις για την κοινωνία.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε αναδεικνύονται τα κρίσιμα χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρύθμισης. Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είναι καινοτόμο, γιατί για πρώτη φορά μια μεταρρύθμιση δεν περιορίζεται στην κατάθεση και ψήφιση νομοσχεδίου και δεν συνοδεύεται από αόριστες προσδοκίες για την υποστήριξη της εφαρμογής της. Το νομοσχέδιο, δηλαδή το θεσμικό σώμα της μεταρρύθμισης, συνοδεύεται από συγκεκριμένα προγράμματα υποστήριξης των καιρίων στόχων της, τα προγράμματα αυτά έχουν χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και ολοκλήρωσης και η Πολιτεία προσδιορίζει επακριβώς τους πόρους, που θα χρηματοδοτήσουν την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ'

### Η ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ

#### **Συνέδριο ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο Κρήτης**

Μετά την ανακοίνωση της πρότασης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ακολούθησε, αμέσως μετά το έκτακτο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, στις 26, 27 και 28 Μαρτίου 1997, στο Ηράκλειο της Κρήτης. Το συνέδριο αυτό είχε ως μοναδικό σκοπό την αποδοχή ή μη της πρότασης του ΥΠΕΣΔΔΑ, για το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», από την ΚΕΔΚΕ και την εκ μέρους της ΚΕΔΚΕ υποβολή σχετικών με το Πρόγραμμα προτάσεων, προκειμένου αυτό να βελτιωθεί έτι περαιτέρω. Το Συνέδριο, ύστερα από συζήτηση, εξέδωσε ψήφισμα, το οποίο έχει ως ακολούθως:

#### **ΤΟ ΨΗΦΙΣΜΑ**

Το Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, που συνήλθε εκτάκτως στο Ηράκλειο Κρήτης στις 26, 27 και 28 Μαρτίου 1997, αφού συζήτησε το θέμα των συνενώσεων και τη δημιουργία σύγχρονων ΟΤΑ, αποφάσισε τα παρακάτω:

α. Επικρότησε την πρωτοβουλία της Κυβέρνησης και ειδικότερα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να καταθέσει για διάλογο, προς τους Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την κοινωνία, ολοκληρωμένο σχέδιο Προγράμματος για την ανασυγκρότηση και την ισχυροποίηση των ΟΤΑ της χώρας. Το σχέδιο αυτό ήρθε ως συνέχεια των πάγιων και ομοφώνων ψηφισμάτων των συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ για δημιουργία σύγχρονων και βιώσιμων ΟΤΑ στη χώρα.

β. Η ΚΕΔΚΕ, οι ΤΕΔΚ, αλλά και κάθε Φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα συμβάλλουν με τον πιο ενεργό και αποφασιστικό τρόπο στην επιτυχή έκβαση του διαλόγου, ώστε στις δημοτικές εκλογές του 1998 να υπάρχει μια νέα Τοπική Αυτοδιοίκηση, ισχυρή και ικανή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών. Ειδικότερα, το συνέδριο υιοθέτησε την προτεινόμενη διαδικασία και θεώρησε ότι η ΤΕΔΚ κάθε νομού της χώρας πρέπει να πρωτοστατήσει τόσο στην οργάνωση και ανάπτυξη του σχετικού διαλόγου όσο και στη διατύπωση της τελικής πρότασης για τη δημιουργία των νέων ΟΤΑ.

γ. Θεώρησε ότι, για να επιτύχει η επιχειρούμενη μεταρρύθμιση, πρέπει να ισχύσουν τα κατωτέρω:

Οι πόροι, που απαιτούνται και πρέπει να εξασφαλιστούν για την ενίσχυση των νέων Δήμων, να είναι επαρκείς και προσθετικοί στο σύνολο των σημερινών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Να σχεδιαστεί, με καταληκτική ημερομηνία τον Οκτώβριο του 1998, η στελέχωση των νέων Δήμων με κατάλληλο και εξειδικευμένο προσωπικό, με διασφάλιση ουσιαστικής αυτονομίας της διαδικασίας στελέχωσης, η οποία πρέπει να είναι διαφανής, αξιοκρατική και αντικειμενική.

Να υπάρξει ολοκληρωμένο Πρόγραμμα υποστήριξης και μέτρων πολιτικής για τους νέους Δήμους, για την εξειδίκευση και εφαρμογή του οποίου το συνέδριο εξουσιοδοτεί το Δ Σ της ΚΕΔΚΕ να προβεί σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες και συνεννοήσεις με την Κυβέρνηση και τα Πολιτικά Κόμματα.

Το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ θεώρησε ότι, ταυτόχρονα με τη διαδικασία των συνενώσεων, πρέπει να ξεκινήσει αμέσως μια ουσιαστική και συντεταγμένη προσπάθεια ενίσχυσης και λειτουργικής αναβάθμισης ολόκληρης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ της χώρας, η οποία θα περιλαμβάνει ιδίως τα παρακάτω:

Τη δημιουργία ευέλικτων και αποτελεσματικών οργανωτικών δομών.

Την εισαγωγή νέου συστήματος οικονομικής και λογιστικής διαχείρισης.

Ολοκληρωμένες πολιτικές υποκίνησης, ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Διεύρυνση των δυνατοτήτων άντλησης και αυτοτελούς διαχείρισης πόρων, στα πλαίσια ενός νέου φορολογικού συστήματος, που θα λαμβάνει υπόψη του την τοπική φοροδοτική ικανότητα.

Ανακατανομή των πόρων και των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και Αυτοδιοίκησης με βάση την Αρχή της επικουρικότητας και στα πλαίσια ενός νέου και αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος.

Η ΚΕΔΚΕ θεώρησε, ότι μετά το συνέδριο του Ηρακλείου πρέπει Κράτος - Κυβέρνηση - Κόμματα και Τοπική Αυτοδιοίκηση να στρατευτούν σε κοινή προσπάθεια, ώστε να ανατείλει για τη χώρα μας μια Τοπική Αυτοδιοίκηση ικανή να συμβάλει με πιο ενεργό και δυναμικό τρόπο στην ανάπτυξη της πατρίδας μας και στη βελτίωση των προσφερομένων υπηρεσιών προς τον πολίτη.

## ΜΕΡΟΣ Δ΄

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

#### ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ Ν. 2539/1977 ΓΙΑ ΤΗ «ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ». ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

##### *1. Γενικά*

Είναι γεγονός, ότι μεγάλος αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας μας λόγω της διαφοροποίησής τους με βάση την απόσταση, που τους χώριζε κατά πρώτο λόγο από την ελληνική πρωτεύουσα και κατά δεύτερο από τα μεγάλα αστικά κέντρα της Περιφέρειας, είχε διαδραματίσει, τα τελευταία χρόνια, έναν αρνητικό ρόλο στην όποια μορφή αναπτυξιακής διαδικασίας, που επιχειρηθεί κατά καιρούς με αποτέλεσμα - και παρά τις κατά καιρούς προσπάθειες που είχαν καταβληθεί για αποκέντρωση και περιφερειακή ανάπτυξη - να παρατηρούνται φαινόμενα ερήμωσης χωριών της Περιφέρειας με παράλληλη πληθυσμιακή διόγκωση των μεγάλων αστικών κέντρων και δημιουργία νέων κοινωνικών προβλημάτων.

Η ελληνική Πολιτεία, προσβλέποντας στην ενεργό και καθοριστική συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη της πατρίδας μας αποφάσισε, συμβαδίζοντας και με όσα συμβαίνουν στον τομέα αυτό σε χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης, να αναλάβει μια σειρά από πρωτοβουλίες, που απέβλεπαν στη δημιουργία, μέσα από τις συνενώσεις, πιο βιώσιμων και λειτουργικών ΟΤΑ, που θα οδηγούσαν σε μια πορεία αναγέννησης της Περιφέρειας και της υπαίθρου χώρας, καθώς επίσης και στην ανάδειξη και αξιοποίηση όλων εκείνων των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων της Περιφέρειας, που εντοπίζονται τόσο στους φυσικούς πόρους, όσο και στο ανθρώπινο δυναμικό της.<sup>1</sup>

Με τις συνενώσεις της κατακερματισμένης σε πολύ μικρές κοινότητες Τοπικής Αυτοδιοίκησης η ελληνική Πολιτεία επιχειρούσε τη δημιουργία μεγαλύτερων και πιο οργανωμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι, μέσα από την άρτια οργάνωση των Υπηρεσιών τους αλλά και τον συντονισμό των Οργάνων τους θα προσέφεραν πολύ πιο ικανοποιητικού βαθμού υπηρεσίες στους πολίτες τους από εκείνες τις οποίες προσέφεραν οι μικρές και ανοργάνωτες Κοινότητες, ο ρόλος των οποίων εξαντλείτο στην διεκπεραίωση πιστοποιητικών και στην εκτέλεση κάποιων μικρών τεχνικών έργων, που από μόνα τους δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως

<sup>1</sup> Αντ. Μανιτάκης: Γνωμοδότηση προς το ΥΠΕΣΔΔΑ. Αθήνα. 1997, παραγρ. 4.

ικανά να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και να αναγεννήσουν την ελληνική Περιφέρεια.

## **2. Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ**

Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω προθέσεων της Πολιτείας, καθώς και πολλών άλλων, ήταν το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», με το οποίο επιχειρήθηκε η ανακυττάρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το Πρόγραμμα αυτό, ύστερα από ένα κοινωνικό διάλογο που προηγήθηκε, υλοποιήθηκε με τον ψηφισθέντα από τη Βουλή των Ελλήνων και δημοσιευθέντα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Με βάση το νόμο αυτό αφετηρία για τη συγκρότηση των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η σύστασή τους. Η συστατική πράξη σε όλες τις προηγούμενες συγκροτήσεις του θεσμού, το 1833, με το Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833, και το 1912, με τον ΔΝΖ'/1912, έγινε με την έκδοση Διαταγμάτων, τα οποία περιελάμβαναν τους ΟΤΑ ενός ή περισσότερων Νομών. Έκτοτε οποιαδήποτε μεταβολή γινόταν οπωσδήποτε με διάταγμα, εφόσον συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος, και εφόσον ο αρμόδιος Υπουργός Εσωτερικών έκρινε, ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη σύσταση ή μεταβολή ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η νομολογία, κατά πάγιο τρόπο, αναγνώριζε στη Διοίκηση το αποκλειστικό δικαίωμα να ιδρύει νέο ΟΤΑ με τη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων.

Ο νέος νόμος σε σχέση με τους άλλους «ιδρυτικούς» νόμους που αναφέρθηκαν ήδη, πρωτοτυπεί. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, που απαρτίζουν την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, ιδρύονται απευθείας με το νόμο έτσι, ώστε η συστατική «πράξη» να προβάλλει την αυξημένη, σε σχέση με το διάταγμα, ισχύ του τυπικού νόμου. Στο άρθρο 1 του νόμου, όπου αναφέρονται κατά Νομό οι νέοι Δήμοι ή Κοινότητες, επαναλαμβάνονται οι ΟΤΑ που παραμένουν χωρίς μεταβολή. Όπως αντιλαμβάνεται κανείς, η επανάληψή τους στη συγκεκριμένη διάταξη έχει το χαρακτήρα οιονεί επανίδρυσης και αυτών. Με την έννοια αυτή ο νομοθέτης συγκροτεί την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αναβαθμίζοντας συνολικά τη νομική βάση της σύστασης όλων των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

«Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, που ιδρύονται με το παρόν σχέδιο νόμου, προέρχονται από τη συγχώνευση των υφιστάμενων Δήμων ή Κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται. Η εδαφική Περιφέρεια των νέων Δήμων περιλαμβάνει το άθροισμα

της εδαφικής Περιφέρειας των καταργηθέντων, οι δημότες των οποίων καθίστανται αυτοδικαίως δημότες των νέων Δήμων ή Κοινοτήτων».<sup>2</sup>

Οι ιδρύμενοι με τον πιο πάνω νόμο νέοι Δήμοι και Κοινότητες προερχόμενοι από την κατάργηση των ΟΤΑ, που περιλαμβάνονται στα όριά τους, αρχίζουν να λειτουργούν μετά την εκλογή των Αιρετών αρχών τους και ειδικότερα από τη στιγμή της εγκατάστασής τους. Έως ότου όμως εγκατασταθούν οι νέες Αρχές θα εξακολουθούν να λειτουργούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες που συγχωνεύονται.<sup>3</sup> Με λίγα λόγια, οι υφιστάμενες δημοτικές και κοινοτικές Αρχές βάσει του νόμου θα εξαντλήσουν την τρέχουσα θητεία τους, μετά το τέλος της οποίας παύει η λειτουργία του αντίστοιχου νομικού προσώπου.

Έτσι, το ιδρύμενο με το νόμο νομικό πρόσωπο του νέου ΟΤΑ βρίσκεται σε αδράνεια μέχρι την εκλογή και εγκατάσταση των Αρχών του, ενώ οι καταργούμενοι ΟΤΑ, που το συναποτελούν, διατηρούνται έως την λήξη της θητείας των εν ενεργεία Αιρετών Αρχών τους. Κατά λογική συνέπεια, οι δημότες του νέου ΟΤΑ, που είναι άλλωστε δημότες των καταργούμενων, που περιλαμβάνονται σ' αυτόν, αποκτούν τη ιδιότητα δημότη στο νέο ΟΤΑ κατά την στιγμή της ίδρυσής του, πλην όμως η ιδιότητα αυτή παραμένει αδρανής και εξακολουθεί να ενεργοποιείται η προηγούμενη ιδιότητα στο Δήμο και Κοινότητα που θα λειτουργεί έως τη λήξη της τρέχουσας δημοτικής περιόδου. Ουσιαστικά, κατά τη μεταβατική περίοδο, έχουμε δισπόστατη ιδιότητα δημότη ανενεργή μεν ως προς το νέο ΟΤΑ, ενεργή δε ως προς τον υπό κατάργηση.

Από την κατάσταση αυτή τελικά υπάρχει μία εξαίρεση. Το εκλογικό δικαίωμα που απορρέει από την ιδιότητα δημότη ενεργοποιείται πλέον στο νέο ΟΤΑ πριν από την έναρξη της λειτουργίας του. Ο λόγος είναι προφανής. Ο δημότης καθίσταται πλέον εκλογέας, για να αναδείξει τις Αρχές του νέου ΟΤΑ και, έτσι, να δρομολογήσει την έναρξη της λειτουργίας του. Από την άλλη μεριά, δεν υφίσταται πεδίο άσκησης αυτού του δικαιώματος στο πλαίσιο του καταργούμενου ΟΤΑ, δεδομένου, ότι η διανυόμενη δημοτική περίοδος είναι τελευταία γι' αυτόν. Ανάλογη εφαρμογή έχουν όλα τα παρεπόμενα του εκλογικού δικαιώματος, δηλαδή η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι, η μεταδημότευση για συμμετοχή στις εκλογές κ.ο.κ.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Άρθρο 2, παραγρ. 8. του Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

<sup>3</sup> Άρθρο 10, παραγρ. 2, όπου παραπάνω.

<sup>4</sup> Άρθρο 2, παραγρ. 2,3,4 και 5 του Ν. 2529/1997.

Γενικότερα, το νομικό πρόσωπο του νέου ΟΤΑ είναι καθολικός και ειδικός διάδοχος του νομικού προσώπου του καταργούμενου ΟΤΑ και από την έναρξη της λειτουργίας του υπεισέρχεται σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του.

Οι ιδρύόμενοι με το Ν. 2539/1997 Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, που προέρχονται από συνένωση Κοινοτήτων και έχουν λιγότερους από 1.000 κατοίκους, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1991 (άθροισμα πληθυσμού των συνενούμενων ΟΤΑ), αναγνωρίζονται ως Κοινότητες. Οι υπόλοιποι, με περισσότερους από 1.000 κατοίκους, αναγνωρίζονται ως Δήμοι.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου αυτού η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτείται **σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες**. Τα κριτήρια διάκρισης των Δήμων και των Κοινοτήτων είναι τα ακόλουθα:

α. Ως προς τους νέους ΟΤΑ, το κριτήριο είναι πληθυσμιακό, δηλαδή το όριο των 1000 κατοίκων.

β. Ως προς τους ΟΤΑ, που παραμένουν χωρίς μεταβολή, είναι το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης, όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο ΟΤΑ και τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Η συνδρομή των κριτηρίων εξετάζεται σε κάθε Νομό χωριστά, λαμβανομένη υπόψη και των γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του Νομού.

Από τα κριτήρια αυτά προκύπτει ότι η συγκρότηση των Δήμων βασίζεται στη γεινίαση και στην αλληλεξάρτηση μικρών ή μεγαλύτερων οικιστικών μονάδων, που συναποτελούν διοικητική ενότητα, προϋποτίθεται δηλαδή η ύπαρξη λειτουργικής Ανοικτής Πόλης. Η συγκρότηση των Κοινοτήτων στηρίζεται στην αντικειμενική αδυναμία μιας οικιστικής μονάδας ή μιας υποενότητας οικιστικών μονάδων να αλληλεξαρτηθούν από άλλες και να συναποτελέσουν με αυτές μια διοικητική ενότητα, δηλαδή βασίζεται στην αδυναμία ένταξης σε λειτουργική ανοικτή πόλη. Στην περίπτωση αυτή είναι δεδομένη η δυσχέρεια να συγκροτηθεί ολοκληρωμένο διοικητικό κέντρο, τουλάχιστον υπό τις σημερινές συνθήκες Έτσι, η Πολιτεία συγκροτεί τις Κοινότητες ως διοικητικές μονάδες, που χρήζουν «ειδική αρωγή», προκειμένου να συνδεθούν μελλοντικά με ένα ολοκληρωμένο διοικητικό κέντρο. Ταυτόχρονα ευδούνεται η προοπτική συστάδες Κοινοτήτων να αποκτήσουν τις κρίσιμες προϋποθέσεις της ανάπτυξης, ώστε να μπορέσουν να μετεξελιχθούν σε Δήμο, όπως π.χ. η Κοινότητα Ασπροποτάμου του Νομού Τρικάλων και πολλές άλλες.

Οι Δήμοι εξάλλου, που παραμένουν χωρίς μεταβολή, είναι εκείνοι, που, από την θέση τους, δεν είναι δυνατόν να συνενωθούν με άλλους ΟΤΑ (νησιά) ή, από τον

διάλογο και την επεξεργασία των προτάσεων ανασυγκρότησης κρίθηκε, ότι η σημερινή τους χωροθέτηση επαρκεί, για να φέρουν σε πέρας την αποστολή τους.

Όσον αφορά στα πολεοδομικά συγκροτήματα, στις μητροπολιτικές περιοχές Αθηνών –Πειραιώς, συμπεριλαμβανομένης και όλης της ηπειρωτικής Αττικής και της Θεσσαλονίκης, η πολυδιάσπαση σε Δήμους, με διαφορετική φυσιογνωμία από τους υπολοίπους ΟΤΑ της χώρας, θα αντιμετωπιστεί από το πρίσμα της θεσμοθέτησης συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης, η επεξεργασία του οποίου αποτελεί στόχο άμεσης προτεραιότητας της Πολιτείας.

### ***3. Δημοτικά ή Κοινοτικά Διαμερίσματα. Η θέση των καταργούμενων ΟΤΑ***

Οι καταργούμενοι ΟΤΑ, έπαψαν να λειτουργούν από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1999 και αντικατεστάθησαν από τους νέους Δήμους και τις Κοινότητες.<sup>5</sup> Έτσι ενώ έχουμε διαδοχή νομικών προσώπων, οι αντιστοιχούσες στους παλαιούς Δήμους και Κοινότητες τοπικές κοινωνίες, οι Κοινότητες των δημοτών τους, συνυπάρχουν στην ενιαία τοπική κοινωνία του νέου ΟΤΑ. Ο Ν. 2539/1997 οργανώνει την, από θεσμική άποψη, αρμονική λειτουργική και δημιουργική συνύπαρξή τους, δεδομένου, ότι ο νομοθέτης εκείνο που μπορεί και επιθυμεί να καταργήσει είναι μόνο την επί μέρους διοικητική οντότητα. Οι Κοινότητες συμφερόντων, που παράγονται από τη συνοίκηση, την κοινή πολιτιστική παράδοση, την από κοινού συνύπαρξη κάτω από το ίδιο διοικητικό κέντρο για πολλές δεκαετίες, δεν καταργούνται με νόμους, ούτε η κατάργησή τους πρέπει να είναι πρόθεση του νομοθέτη.

Έτσι τα χωριά, που είναι κιβωτός πολυπολιτισμικής παράδοσης, δεν χάνονται στο νέο διοικητικό κέντρο. Αντίθετα, η οργάνωση και η λειτουργία τους θεμελιώνεται στην αντιπροσώπευση, την αποκέντρωση και την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία.

Πράγματι, οι δημότες και η εδαφική Περιφέρεια των καταργούμενων και συνενωθέντων Δήμων και Κοινοτήτων αποτελούν διακριτό μέρος της ενιαίας δημοτικής Περιφέρειας και του σώματος των δημοτών. Οι πρώην ΟΤΑ αναγνωρίζονται ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις του νέου Δήμου και αποτελούν Δημοτικά Διαμερίσματα ή, αντίστοιχα, όταν είναι εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις της προερχόμενης από συνένωση Κοινότητας, αποτελούν Κοινοτικά Διαμερίσματα.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Άρθρο 2 παράγραφος 3, 4 του Ν. 2529/1997.

<sup>6</sup> Άρθρο 2, παράγραφος 10 του Ν. 2529/1997.



Τα νέα Δημοτικά Διαμερίσματα<sup>7</sup> έχουν την ίδια νομική υπόσταση με τα Δημοτικά Διαμερίσματα που υπήρχαν μέχρι την εφαρμογή του νόμου. Αποτελούν δηλαδή μονάδες δημοτικής αποκέντρωσης. Διαφέρουν όμως τόσο στον τρόπο εκπροσώπησης και διοίκησης όσο και στις αρμοδιότητες που ασκούν. Μετά την εισαγωγή του θεσμού των κοινοτικών διαμερισμάτων στους Δήμους, που ιδρύονται με το νόμο αυτό, έχει βάση η διάκριση σε: «αστικά» Δημοτικά Διαμερίσματα, εκείνα που εισήγαγε ο Ν. 1065/1980 και ολοκλήρωσε ο Ν. 1270/1982, τα οποία εξακολουθούν να έχουν τη μορφή που προσέλαβαν ως διοικητικές διαιρέσεις μεγάλων αστικών Δήμων, και σε «μη αστικά» Δημοτικά Διαμερίσματα, που λειτουργούν όπως ορίζει ο νόμος. Στην πράξη η διάκριση αυτή κατοχυρώνεται, εκτός από την ισχύ διαφορετικών διατάξεων για τις προϋποθέσεις συγκρότησης, στην εκλογή των οργάνων, τις αρμοδιότητες και στη λειτουργία, κυρίως με τη διαφορετική ορολογία των οργάνων, αφού στα «αστικά» Δημοτικά Διαμερίσματα εκλέγεται Συμβούλιο Δημοτικού Διαμερίσματος, ενώ στα «μη αστικά» εκλέγονται Τοπικά Συμβούλια ή Δημαρχιακοί Πάρεδροι.<sup>8</sup> Αυτή τη διαφορά τους αποκαλύπτει και το σύστημα εκλογής, στο οποίο ενυπάρχει η διαφορετική αφετηρία των εν λόγω θεσμών. Στα «αστικά» Δημοτικά Διαμερίσματα η εκλογική νομιμοποίηση των οργάνων συμπαρασύρεται από την εκλογή του Δημάρχου, επειδή αυτά προήλθαν από τη διαίρεση ενιαίου Δήμου. Στα «μη αστικά» διαμερίσματα η εκλογή των οργάνων βασίζεται στην ετυμηγορία του οικείου εκλογικού σώματος, υποδηλώνοντας έτσι την προέλευση από τον προϋπάρχοντα ΟΤΑ.

Τα Δημοτικά Διαμερίσματα, που συγκροτούνται με βάση τον ψηφισθέντα νόμο, διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες.

α. Σ' εκείνα που έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους, στα οποία ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου είναι και Δημοτικός Σύμβουλος.

β. Σ' εκείνα που έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους και εκπροσωπούνται με τριμελές Τοπικό Συμβούλιο, Πρόεδρος του οποίου είναι ο Δημαρχιακός Πάρεδρος.

γ. Στο Δημοτικό Διαμέρισμα, που αποτελεί την έδρα του νέου Δήμου, το οποίο δεν εκπροσωπείται από δικά του όργανα, αλλά υπάγεται απευθείας στη δημοτική Αρχή.

Η θεσμική συγκρότηση των καταργηθέντων ΟΤΑ σε Δημοτικά Διαμερίσματα, στο πλαίσιο του νέου Δήμου, πραγματώνει κρίσιμες Αρχές της μεταρρύθμισης Και τούτο διότι η δημοκρατική αντιπροσώπευση, η δημοτική αποκέντρωση και η ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία προϋποθέτουν τη διασφάλιση εγγυήσεων για

<sup>7</sup> Άρθρο 2, παράγραφος 11 του Ν. 2529/1997.

<sup>8</sup> Άρθρο 4, παραγρ. 4 και 5 του Ν. 2539/1997.

την ισότιμη συμμετοχή όλων των δημοτών στη διαμόρφωση και την άσκηση της τοπικής εξουσίας. Η ενότητα του νέου ενιαίου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεμελιώνεται στην οργανωμένη συνύπαρξη των επί μέρους τοπικών κοινωνιών, που τον συνθέτουν με τρόπο, ώστε να κατοχυρώνονται τα ειδικά συμφέροντα, και, ταυτόχρονα, να υπηρετείται το κοινό δημοτικό συμφέρον.

#### **4. Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης**

Ο Ν. 2539/1997 εισάγει την Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης που επιτυγχάνεται με την εκλογή του Προέδρου του Τοπικού Συμβουλίου και ως Δημοτικού Συμβούλου, έτσι, ώστε κάθε πρώην Κοινότητα να εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο με έναν τουλάχιστον Δημοτικό Σύμβουλο. Ο Σύμβουλος αυτός αντιπροσωπεύει άμεσα την εκλογική Κοινότητα του διαμερίσματος και είναι ταυτόχρονα επί κεφαλής του Τοπικού Συμβουλίου, του οργάνου που εκπροσωπεί τους κατοίκους του διαμερίσματος. Αυτός μεριμνά για την επίλυση των καθημερινών προβλημάτων των κατοίκων, μεταφέροντας τη φωνή τους στην κεντρική δημοτική Αρχή και, αμφίδρομα, υλοποιώντας την ενιαία δημοτική πολιτική στο χώρο του. Η ταυτοπροσωπία του άμεσου αντιπροσώπου του Δημοτικού Διαμερίσματος στο δημοτικό συμβούλιο, με τον Πρόεδρο του Τοπικού Συμβουλίου, ο οποίος μάλιστα είναι αποδέκτης και αρμοδιοτήτων, που του αναθέτει ο Δήμαρχος, ενισχύει την αποτελεσματικότητα του θεσμού και ενδυναμώνει τη θέση της τοπικής κοινωνίας του Δημοτικού Διαμερίσματος στο συνολικό δημοτικό γίγνεσθαι. Αποτρέπει τοπικές πολιτικές αντιπαλότητες, που θα έβλαπταν την ενότητα των εκπροσώπων του Διαμερίσματος και θα αποδυνάμωναν την θέση του κατά την εκπροσώπηση των συμφερόντων των κατοίκων. Συνολικά μάλιστα θα έθεταν σε διαρκή αμφισβήτηση τη αποτελεσματικότητα της δημοτικής Αρχής.

Αντίστοιχες λειτουργίες ασκεί το τριμελές Τοπικό Συμβούλιο και ο Δημαρχιακός Πάρεδρος με τη μόνη διαφορά, ότι δεν συμμετέχει στο Δημοτικό Συμβούλιο ως Δημοτικός Σύμβουλος.

Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης εφαρμόζεται, κυρίως, με την εκλογή του Δημοτικού Συμβούλου στα Δημοτικά Διαμερίσματα με περισσότερους από 300 κατοίκους. Επισημαίνεται πάντως, ότι για την εκλογή του λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των εγκύρων ψηφοδελτίων, που έλαβε ο κάθε συνδυασμός στην Περιφέρεια του Δημοτικού Διαμερίσματος. Έτσι, εκλέγεται σύμβουλος από τον συνδυασμό που πλειοψήφησε στο διαμέρισμα. Η Αρχή της τοπικής πλειοψηφίας εφαρμόζεται και για την εκλογή του Τοπικού Συμβουλίου.

Στα Δημοτικά Διαμερίσματα με λιγότερους από 300 κατοίκους εκλέγεται τριμελές Τοπικό Συμβούλιο με επί κεφαλής τον Δημαρχιακό Πάρεδρο. Στα κοινοτικά διαμερίσματα εκλέγεται μόνο Πάρεδρος. Τα δημοτικά αυτά διαμερίσματα δεν εκπροσωπούνται ex lege με Δημοτικό Σύμβουλο. Ο Πάρεδρος, πάντως, συμμετέχει υποχρεωτικά με δικαίωμα λόγου στις συνεδριάσεις του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου και έχει δικαίωμα ψήφου για όλα τα θέματα που αφορούν το διαμέρισμα. Με αυτόν τον τρόπο κατοχυρώνεται το δικαίωμα εκπροσώπησης των περιοχών αυτών. Άλλωστε, η επέκταση της εγγυημένης αντιπροσώπευσης και σε διαμερίσματα με λιγότερους από 300 κατοίκους, θα αποδυνάμωνε την θεσμική δυναμική της, γιατί θα οδηγούσε, είτε σε πολυπληθή Δημοτικά Συμβούλια, τα οποία δε θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, είτε στην υποαντιπροσώπευση πολυπληθέστερων Δημοτικών Διαμερισμάτων, γεγονός, που θα συντελούσε στην παραβίαση βασικών αρχών του εκλογικού δικαίου.

Η Αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης έχει εφαρμογή και στην εκλογή του Δημοτικού Συμβουλίου.<sup>9</sup> Έτσι, στους Δήμους, που ιδρύονται με τον νόμο, ο αριθμός των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζεται από το άθροισμα του αριθμού των μελών, που θα έχει το Συμβούλιο, σύμφωνα με τον πληθυσμό του, όπως ορίζει ο ΔΚΚ, και του αριθμού των Δημοτικών Διαμερισμάτων, που αντιπροσωπεύονται υποχρεωτικά, δηλαδή εκείνων που θα έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους εκτός της έδρας του Δήμου. Με αυτόν τον τρόπο διευρύνεται αριθμητικά το αντιπροσωπευτικό σώμα, έτσι ώστε η υποχρεωτική αντιπροσώπευση να μην επιβαρύνει την αριθμητική αναλογία αντιπροσώπων και αντιπροσωπευομένων στο σύνολο του Δήμου. Η κατανομή των εδρών εξακολουθεί να γίνεται όπως ορίζει έως σήμερα ο ΔΚΚ, δηλαδή τα 3/5 των εδρών καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός, δηλαδή ο συνδυασμός του εκλεγέντος Δημάρχου, και τα 2/5 κατανέμονται αναλογικά στους επιλαχόντες συνδυασμούς.

Από το σημείο αυτό και πέρα το σύστημα εκλογής διαφοροποιείται ως εξής:

Σε κάθε Δημοτικό Διαμέρισμα με περισσότερους από 300 κατοίκους, ανεξαρτήτως από εκεί και πάνω του πληθυσμού του, αντιστοιχεί μια έδρα του Δημοτικού Συμβουλίου,<sup>10</sup> η οποία καταλαμβάνεται από τον συνδυασμό, που πλειοψήφησε στο Δημοτικό Διαμέρισμα, υπό την προϋπόθεση, ότι ο συνδυασμός αυτός έχει λάβει τουλάχιστον δύο έδρες από την κατανομή των εδρών, που έγινε σύμφωνα με το ισχύον σύστημα μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών.

<sup>9</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης: Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», σελ. 29-30.

<sup>10</sup> Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έκδοση ΚΕΔΚΕ, τεύχος 92, Σεπτ. Οκτ. 1997: άρθρο του Γ. Βούλγαρη: Εκλογή και αρμοδιότητες Τοπικών Συμβουλίων και Παρέδρων, σελ. 77.

Απαιτούνται δύο τουλάχιστον έδρες, διότι την πρώτη καταλαμβάνει, έτσι και αλλιώς, ο υποψήφιος Δήμαρχος του συνδυασμού. Η έδρα καταλαμβάνεται από τον πλειοψηφίσαντα υποψήφιο του εν λόγω συνδυασμού στην λίστα των υποψηφίων Τοπικών Συμβούλων. Αυτός είναι και ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου.

Οι έδρες, που καταλαμβάνονται με τον τρόπο αυτό, συμπεριλαμβάνονται στις έδρες, που κερδίζει κάθε συνδυασμός, σύμφωνα με το σύστημα εκλογής του Δημάρχου. Έτσι, όταν στο Δημοτικό Διαμέρισμα επικρατήσει ένας εκ των επιλαχόντων συνδυασμών, τότε η έδρα που του αντιστοιχεί περιλαμβάνεται στον αριθμό εδρών, που έχουν κατανεμηθεί στο συνδυασμό αυτό. Εάν μάλιστα αυτός δεν έχει λάβει καμία έδρα ή έχει λάβει μόνο μία, τότε Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου και Δημοτικός Σύμβουλος εκλέγεται από τον αμέσως επόμενο σε αριθμό ψήφων, στο διαμέρισμα, συνδυασμό. Στην περίπτωση, που ο συνδυασμός, στον οποίο ανήκει η έδρα ενός Δημοτικού Διαμερίσματος, έχει συμπληρώσει τον αριθμό των εδρών, που του αναλογούν, τότε η έδρα καταλαμβάνεται από τον αμέσως επόμενο συνδυασμό κ.ο.κ.

Η εκλογή του αντιπροσώπου του Δημοτικού Διαμερίσματος και Προέδρου του Τοπικού Συμβουλίου γίνεται υποχρεωτικά από τη λίστα των υποψηφίων Τοπικών Συμβούλων, διότι αυτοί μόνον ψηφίζονται αποκλειστικά από τους εκλογείς του Δημοτικού Διαμερίσματος, ενώ οι υπόλοιποι Δημοτικοί Σύμβουλοι ψηφίζονται στο σύνολο της Περιφέρειας του Δήμου. Η καθιέρωση ξεχωριστής λίστας υποψηφίων δημοτικών συμβούλων γι' αυτήν την περίπτωση θα καθιστούσε το σύστημα πολύπλοκο και θα δυσχέραινε την εφαρμογή του στην πράξη. Στην ουσία, πάντως, οι υποψήφιοι Τοπικοί Σύμβουλοι είναι ταυτοχρόως και υποψήφιοι για την έδρα του Δημοτικού Συμβούλου και Προέδρου του Τοπικού Συμβουλίου, γεγονός που αναβαθμίζει το κύρος της συμμετοχής τους στην εκλογική διαδικασία και ταυτόχρονα διευρύνει τον κύκλο υποψηφίων από τους οποίους οι εκλογείς επιλέγουν εκείνον, που θα τους αντιπροσωπεύσει στο Δημοτικό Συμβούλιο και θα διευθύνει το συλλογικό όργανο του διαμερίσματος. Υπό αυτήν την έννοια ενισχύεται η δημοκρατική συμμετοχή στη λειτουργία του Δήμου και, ταυτόχρονα, αναβαθμίζεται η ποιότητά της.

Το σύστημα της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, πραγματώνει μια κρίσιμη επιλογή της μεταρρύθμισης. Οι καταργούμενοι ΟΤΑ και, συγκεκριμένα, οι δημότες τους εξακολουθούν να απολαμβάνουν στο αμέριστο τα δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής, που είχαν κατακτήσει στο πλαίσιο του Δήμου ή της Κοινότητας από την οποία προέρχονται. Και όχι μόνο αυτό, τα δικαιώματα αυτά επαυξάνονται και

ενδυναμώνονται, γιατί δεν απευθύνονται πλέον σε αδύναμη τοπική εξουσία, αλλά απευθύνονται σε ισχυρό διοικητικό κέντρο.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι το σύστημα εγγυημένης αντιπροσώπευσης συνάδει με τις εκλογικές Αρχές, που κατοχυρώνονται με συνταγματική διάταξη<sup>11</sup> και ειδικότερα με την Αρχή της καθολικής ψηφοφορίας. Το περιεχόμενο της Αρχής εστιάζεται στη σύνθεση του εκλογικού σώματος και επιβάλλει την ένταξη στο εκλογικό σώμα όλων εκείνων των πολιτών, που έχουν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Αντίθετη προς την Αρχή θα ήταν κάθε διάταξη νόμου, που θα περιόριζε την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος σε δημότες, που έχουν τις νόμιμες προϋποθέσεις Αυτό δεν συμβαίνει με το ισχύον σύστημα ούτε με την προτεινόμενη τροποποίησή του.

Όλοι οι δημότες, που είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους των καταργηθέντων ΟΤΑ, που περιλαμβάνονται στον νέο Δήμο, ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα ελεύθερα και χωρίς περιορισμούς για την εκλογή του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου.

### **5. Εκλογή Τοπικού Συμβουλίου**

Το Τοπικό Συμβούλιο είναι τριμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα έως 300 κατοίκους, πενταμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα από 301 έως 2.500 κατοίκους και επταμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα από 2.500 κατοίκους και άνω. Ο δημαρχιακός Πρόεδρος, ως Πρόεδρος του τριμελούς Τοπικού Συμβουλίου, εκλέγεται από τον πλειοψηφίσαντα στο Δημοτικό Διαμέρισμα συνδυασμό υποψηφίου Δημάρχου και είναι ο πλειοψηφών σε προτιμήσεις υποψήφιος αυτού του συνδυασμού. Ο Πρόεδρος των πενταμελών ή επταμελών Τοπικών Συμβουλίων εκλέγεται σύμφωνα με όσα αναφέρονται προηγουμένως. Τα υπόλοιπα τέσσερα ή έξι μέλη, καθώς και τα τρία μέλη του τριμελούς Τοπικού Συμβουλίου εκλέγονται αναλογικά, σύμφωνα με τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων, που συγκεντρώνει κάθε συνδυασμός υποψηφίου Δημάρχου στα εκλογικά τμήματα του Δημοτικού Διαμερίσματος. Η αναλογική εκπροσώπηση των συνδυασμών στο Τοπικό Συμβούλιο επιτρέπει σε όλες τις τάσεις της τοπικής του κοινωνίας να εκφραστούν στο συλλογικό όργανο του Δημοτικού Διαμερίσματος.<sup>12</sup> Η αναλογική εκπροσώπηση δεν κάμπτεται στην συγκεκριμένη περίπτωση από την εφαρμογή της Αρχής της διοικητικής σταθερότητας, η οποία, στο πεδίο της εκλογής των κεντρικών οργάνων του Δήμου, οδηγεί στην εφαρμογή του ισχύοντος συστήματος κατανομής των εδρών μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών Το Τοπικό Συμβούλιο είναι

<sup>11</sup> Άρθρο 102 του Συντάγματος, παρ 2, εδαφ. β'.

<sup>12</sup> Άρθρο 5, παραγρ. 1 και 2 του Ν. 2539/97.

όργανο κατεξοχὴν συμμετοχικὸ και δεν εμπλέκεται ουσιαστικά στη διοικητική λειτουργία, με αποτέλεσμα να μην ἔχει πεδίο εφαρμογῆς η Αρχή της αυξημένης πλειοψηφίας στην κατανομή των εδρών του.

#### **6. Αρμοδιότητες Τοπικού Συμβουλίου, Προέδρου, Παρέδρου**

Τα Τοπικά Συμβούλια αποτελούν σημαντικό μέρος της νέας πολιτικής και οργανωτικής δομῆς των Δήμων νέου τύπου, που ιδρύθηκαν με το Ν. 2539/1997. Η θεσμοθέτησή τους και, κυρίως, η γόνιμη λειτουργία τους αποτέλεσε το ὄχημα για την ομαλή ἔνταξη των ἐπὶ μέρους τοπικών κοινωνιών στην ευρύτερη τοπική κοινωνία του Δήμου.

Σχετικά με τον ρόλο των Τοπικών Συμβουλίων, αναπτύχθηκε ἔντονος προβληματισμός μεταξύ των στελεχών της Αυτοδιοίκησης. Πολλοί επισήμαναν, ὅτι αυτά πρέπει να ἔχουν καίριες διοικητικές εξουσίες και δυνατότητα εκτέλεσης των αποφάσεών τους, δηλαδή προϋπολογισμό και ενδεχομένως διοικητικό μηχανισμό. Ορισμένοι υποστήριξαν, ὅτι η ὑπάρξη των Τοπικών Συμβουλίων θα αποδυναμώσει την δημοτική Αρχή, δυσχεραίνοντας την λήψη των αποφάσεων ή εμποδίζοντας την εφαρμογή τους. Παράλληλα, είχαν εκφρασθεῖ ανησυχίες για το ενδεχόμενο να λειτουργήσουν τα Τοπικά Συμβούλια ως ἐστίες συντήρησης ή αναζωπύρωσης του τοπικισμού.<sup>13</sup>

Ο προβληματισμός αυτός ελήφθη υπόψη για την οριστική διαμόρφωση της θεσμικής οντότητας των Τοπικών Συμβουλίων. Την τελική επιλογή καθόρισε η βούληση να οργανωθούν οι νέοι Δήμοι σε στέρεες βάσεις. Γι' αυτό επιλέχθηκε η ισχυρή δημοτική αποκέντρωση, δηλαδή η παραχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων στα Τοπικά Συμβούλια στους τομείς εκείνους, που αποτελούν κλειδιά για την ενιαία λειτουργία του Δήμου, ὅπως είναι ο προγραμματισμός και η ιεράρχηση των ἔργων τοπικής σημασίας. Αντίθετα, οι αρμοδιότητες, που επικεντρώνονται στην διοικητική λειτουργία, εκείνες που προϋποθέτουν ενιαίο κέντρο απόφασης, δεν ανατίθενται ἀπὸ το νόμο στα Τοπικά Συμβούλια. Η ανάθεση ορισμένων ἴσως αρμοδιοτήτων ἀπὸ αυτές επαφίεται στην κρίση του ἴδιου του Δημοτικού Συμβουλίου.

Τα Τοπικά Συμβούλια προγραμματίζουν και ιεραρχοῦν τα ἔργα, που είναι αναγκαῖο να γίνουν στην περιοχή τους και τα οποία είναι αποκλειστικά τοπικής χρησιμότητας. Σ' αυτά περιλαμβάνονται κυρίως τα ἔργα συντήρησης των δικτύων.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Γ. Βούλγαρης:Εκλογή και αρμοδιότητες Τοπικών Συμβουλίων και Παρέδρων. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, τεύχος 92, σελ. 77.

<sup>14</sup> Άρθρο 6, παραγρ. 1,2,3 και 4 του Ν. 2539/1997.

Επίσης, παρακολουθούν την εκτέλεση των έργων, που αναφέρονται στην περιοχή τους, ανεξαρτήτως εάν είναι τοπικής ή διατοπικής σημασίας, και υποβάλλουν παρατηρήσεις για την εξέλιξή τους στο Δημοτικό Συμβούλιο ή στα άλλα αρμόδια όργανα του Δήμου. Ανάλογο δικαίωμα έχουν και για την παρακολούθηση της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών ή δημοτικών νομικών προσώπων, που εγκαθίστανται στην Περιφέρεια του Δημοτικού Διαμερίσματος.

Ως προς τον προγραμματισμό και την ιεράρχηση των έργων, τα Τοπικά Συμβούλια προτείνουν στην δημοτική Αρχή ιεραρχημένα τα έργα που έχει ανάγκη το Δημοτικό Διαμέρισμα. Από τα έργα αυτά εντάσσονται στο τεχνικό Πρόγραμμα του Δήμου τόσα, όσα αναλογούν στο διαμέρισμα. Η ιεράρχηση, που πρότείνει το τοπικό συμβούλιο, είναι πολιτικά δεσμευτική για το δημοτικό συμβούλιο.<sup>15</sup>

Οι αρμοδιότητες αυτές αποτελούν ασφαλιστικές δικλείδες για την εφαρμογή της Αρχής της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας, γιατί αποτρέπουν την ενδεχομένη αυθαιρεσία των αντιπροσώπων της κομμόπολης ή της πόλης, οι οποίοι ίσως αγνοήσουν τις κρίσιμες ανάγκες των χωριών. Η διαδικασία του προγραμματισμού και της ιεράρχησης είναι ανοικτή, προσιτή σε κάθε πολίτη, ιδιαίτερα όταν ακολουθεί τις κατευθύνσεις, που δίδονται από την συνέλευση των κατοίκων. Υπό αυτήν την έννοια, καμία δημοτική Αρχή, που θα ήθελε να συμπεριφερθεί με πρακτικές, που αντιβαίνουν στις επιλογές του νόμου, δεν θα μπορέσει πλέον να τις ακολουθήσει.

Το Τοπικό Συμβούλιο έχει επίσης ειδικές αρμοδιότητες, που εδράζονται στην επιλογή να εξακολουθούν οι δημότες των χωριών, διά μέσου των αντιπροσώπων τους, να έχουν κυρίαρχο ρόλο στη διαχείριση και στην αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων, που ανήκαν στον καταργηθέντα ΟΤΑ. Ιδιαίτερη σημασία έχουν εκείνα τα περιουσιακά στοιχεία, που προσπόριζαν ήδη προσόδους στο χωριό ή στην αξιοποίησή τους είχαν προνομιακή θέση οι κάτοικοι και δημότες τους. Τα κληροδοτήματα, οι χορτολιβαδικές εκτάσεις και οι δασικές εκτάσεις, καθώς και επιχειρήσεις, που έχουν ιδρύσει οι ΟΤΑ εξακολουθούν να υπάρχουν προς όφελος των κατοίκων του Δημοτικού Διαμερίσματος, που υποκατέστησε τον καταργηθέντα ΟΤΑ. Τούτο διασφαλίζεται με δύο τρόπους. Πρώτον, με τη ρητή επιταγή του νομοθέτη, που ορίζει, ότι οι πρόσοδοι από την αξιοποίηση αυτών των περιουσιακών στοιχείων επενδύονται για έργα προς όφελος των κατοίκων του Δημοτικού Διαμερίσματος, και, δεύτερον, από το νευραλγικό ρόλο των οικείων Τοπικών Συμβουλίων ή του Παρέδρου στη λήψη των αποφάσεων ή στην ανάδειξη

<sup>15</sup> Γ. Βούλγαρης: Εκλογή και αρμοδιότητες Τοπικών Συμβουλίων και Παρέδρων, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τεύχος 92, σελ. 78.

Διοικητικών Συμβουλίων, όταν πρόκειται για ιδρύματα ή επιχειρήσεις. Στην περίπτωση της έκδοσης αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα του Δήμου με τις οποίες ασκείται η διοίκηση της εν λόγω περιουσίας, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Τοπικού Συμβουλίου. Έτσι, ουσιαστικά το Τοπικό Συμβούλιο είναι το όργανο, που έχει κυρίαρχο ρόλο στη λήψη αυτών των αποφάσεων. Εν τω μεταξύ η διοίκηση των ιδρυμάτων ή των επιχειρήσεων διορίζεται ασφαλώς από το δημοτικό συμβούλιο, αλλά την πλειοψηφία της την αποτελούν μέλη υποδεικνυόμενα από το οικείο Τοπικό Συμβούλιο ή τον Πρόεδρο.<sup>16</sup>

Βαρύνουσα σημασία έχει η ρύθμιση για τα ειδικά καθήκοντα του Προέδρου<sup>17</sup> του Τοπικού Συμβουλίου, του Παρέδρου ή των μελών του Τοπικού Συμβουλίου στη διοίκηση του κληροδοτήματος, που ανήκε σε καταργηθέντα ΟΤΑ. Προβλέπεται ότι, όπου συμμετείχε στη διοίκηση του κληροδοτήματος ο Πρόεδρος καταργηθείσας Κοινότητας ή ο Δήμαρχος καταργηθέντος Δήμου, συμμετέχει πλέον ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου, ενώ, όπου συμμετείχαν Κοινοτικοί ή Δημοτικοί Σύμβουλοι, συμμετέχουν πλέον Τοπικοί Σύμβουλοι. Όπου το κληροδοτήμα συνίσταται σε κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, τις πράξεις διαχείρισης εκδίδει η δημορχιακή επιτροπή, αλλά μετά από σύμφωνη γνώμη του Τοπικού Συμβουλίου. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται πλήρως η βούληση του κληροδοτή για το σκοπό και την αποστολή του κληροδοτήματος, εφόσον η συμμετοχή των αντιπροσώπων του χωριού προβλέπεται ως εγγύηση για την επίτευξη του σκοπού.<sup>18</sup> Εξάλλου, η ρύθμιση αυτή βρίσκεται σε απόλυτη αρμονία με το Σύνταγμα,<sup>19</sup> αλλά συνάδει απόλυτα και με τη βασική επιλογή του νόμου για τη διατήρηση στα χωριά όλων εκείνων των πόρων, που συνδέονται με την παράδοση και τους συναισθηματικούς δεσμούς των κατοίκων και των αποδήμων δημοτών τους.

Ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος ασκούν επίσης αρμοδιότητες, που τους αναθέτει ο Δήμαρχος.<sup>20</sup> Αυτές μπορεί να εκτείνονται σε ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, από την εξουσιοδότηση υπογραφής έως και την άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Τα δύο αυτά όργανα ενσαρκώνουν την παραδοσιακή μορφή του ειδικού Παρέδρου ή του Προέδρου της Κοινότητας που ο μεν πρώτος, ως αντιπρόσωπος του Δημάρχου, του Β.Δ. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833, ο δε δεύτερος, ως αιρετός λειτουργός του χωριού, ενσαρκώνουν την πλησιέστερη και πλέον προσιτή στον κάτοικο Αρχή. Αυτή η παραδοσιακή μορφή αιρετού τοπικού άρχοντα είναι

<sup>16</sup> Γ. Βούλγαρης: Όπου παραπάνω, σελ. 77.

<sup>17</sup> Άρθρο 6 παράγραφος 6 του Ν. 2539/1997.

<sup>18</sup> Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τεύχος 92, σελ. 91-92.

<sup>19</sup> Σύνταγμα της Ελλάδος, άρθρο 109.

<sup>20</sup> Άρθρο 5 παράγραφος 6 του Ν. 2539/1997.



αναγκαία να διατηρηθεί, προκειμένου να στηρίζεται σ' αυτήν η σύγχρονη μορφή του δημοτικού άρχοντα, που θα κληθεί να διοικήσει τους νέους Δήμους. Με άλλα λόγια, ο πρωτίστος πολιτικός και τεχνοκράτης Δήμαρχος έχει ανάγκη να υποβοηθείται από παραδοσιακού τύπου δραστήριους και αφοσιωμένους στο χωριό τοπικούς άρχοντες.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, όσα προαναφέρονται για τους Παρέδρους, ισχύουν επίσης και για τους Παρέδρους των Κοινοτήτων, που ιδρύονται με το νέο νόμο.<sup>21</sup>

### **7. Διοικητική εξυπηρέτηση των κατοίκων**

Η επιμονή της Πολιτείας στη λήψη μέτρων, που θα εξυπηρετήσουν τους πολίτες, είναι πλέον προδήλως αυτονόητη, εφόσον αυτός είναι ο κρίσιμος στόχος του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και της μεταρρύθμισης που επιτυγχάνεται με το Ν. 2539/1997. Μόνο όσοι αγνοούν τα μέτρα πολιτικής του νόμου ή επιμένουν να εμποδίζουν την πληροφόρηση των κατοίκων των χωριών ισχυρίζονται, ότι μεταξύ των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης είναι η ταλαιπωρία και η μη εξυπηρέτηση του πολίτη, ο οποίος πλέον θα αναγκασθεί να διανύσει αρκετά χιλιόμετρα, για να προσέρχεται στο Δημαρχείο και στις λοιπές δημοτικές Υπηρεσίες.

Μια συντονισμένη προσπάθεια ανασυγκρότησης και εκσυγχρονισμού της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εστιάζεται στη συγκρότηση ισχυρών διοικητικών κέντρων, ικανών να παράσχουν περισσότερες και καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες στους κατοίκους της υπαίθρου, δεν μπορεί ασφαλώς να παραλείπει να οργανώσει τις σχέσεις των κατοίκων με τις δημοτικές Υπηρεσίες.<sup>22</sup>

Πράγματι, ο κάτοικος δεν αρκεί να έχει περισσότερες υπηρεσίες στη διάθεσή του, αλλά πρέπει να έχει ευχέρεια για πρόσβαση σ' αυτές. Επίσης, λαμβάνεται υπόψη, ότι οι υπηρεσίες που παρέχει ο Κοινοτικός Γραμματέας, ανεξάρτητα από την ροή τους, δεν αναφέρονται στις κλασικές κοινοτικές υποθέσεις, αλλά επεκτείνονται στα καθήκοντα του ανταποκριτή του Ο.Γ.Α, και σε άλλες δευτερεύουσας σημασίας. Ο τρόπος παροχής αυτών των υπηρεσιών πολλές φορές ήταν συνυφασμένος με τις επαγγελματικές δραστηριότητες των κατοίκων, αφού δεν υπήρχε ωράριο. Αυτές οι συνθήκες δεν μπορεί βέβαια να καθορίσουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του νέου Δήμου, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να επιχειρείται η ανταπόκριση της νέας δημοτικής δομής.

Στόχος είναι να αποφεύγεται η μετακίνηση και, κυρίως, η ταλαιπωρία του πολίτη κατά την εξυπηρέτησή του στις δημοτικές Υπηρεσίες, ιδίως μάλιστα για εκείνες τις

<sup>21</sup> Άρθρο 7 και 9 του Ν. 2539/1997.

<sup>22</sup> Άρθρο 11, παραγρ. 1 του Ν. 2539/1997.

συναλλαγές, που προηγουμένως διεκπεραιώνει ο Γραμματέας της Κοινότητας. Γι' αυτό προβλέπονται δύο σημαντικές ενέργειες, που πρέπει να γίνουν εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος από τη δημοτική Αρχή.

Στην Αρχή κάθε έτους ο Δήμαρχος καθορίζει το ωράριο παρουσίας ενός ή περισσοτέρων υπαλλήλων στην έδρα του Τοπικού Συμβουλίου. Ο υπάλληλος αυτός, ανάλογα με τις ιδιαίτερες υπηρεσιακές ανάγκες κάθε Δημοτικού Διαμερίσματος, θα ενημερώνει τους κατοίκους και θα συγκεντρώνει αιτήσεις για τη χορήγηση βεβαιώσεων ή πιστοποιητικών.<sup>23</sup>

Κατά την έναρξη της δημοτικής περιόδου, το Δημοτικό Συμβούλιο καθορίζει τους τρόπους με τους οποίους θα εξυπηρετούνται οι κάτοικοι των χωριών εκτός της έδρας του Δήμου έτσι, ώστε να μην αναγκάζονται να μετακινούνται προς το Δημαρχείο. Το συμβούλιο μπορεί να επιλέξει μεθόδους, που προσιδιάζουν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του Δήμου και στη δυνατότητά του να αξιοποιεί σύγχρονα τεχνολογικά μέσα. Έτσι, σε άλλους Δήμους μπορεί να εφαρμοσθεί η συγκέντρωση αιτήσεων και διανομή εγγράφων με υπάλληλο του Δήμου, σε άλλους η λήψη τηλεφωνικών αιτήσεων και η διανομή εγγράφων με Φαξ.<sup>24</sup>

Με το νέο νόμο οργανώνεται ένα ακόμη σημαντικό βήμα για την πάταξη της γραφειοκρατίας και την εξυπηρέτηση του πολίτη, η υποβολή τηλεφωνικών αιτήσεων για την έκδοση ορισμένων από τα πλέον ζητούμενα πιστοποιητικά, η αναζήτηση βεβαιώσεων και πιστοποιητικών από την ίδια την υπηρεσία, αντί να περιφέρεται ο πολίτης από Γραφείο σε Γραφείο, και, τέλος, η αποστολή των αιτουμένων βεβαιώσεων ή πιστοποιητικών από την υπηρεσία στον πολίτη.<sup>25</sup>

Η ένταξη της σχετικής ρύθμισης στο Ν. 2539/1997 δεν είναι τυχαία. Δύο από τα οριζόμενα, κατ'Αρχήν, πιστοποιητικά εκδίδονται από τους ΟΤΑ, δηλαδή οι ληξιαρχικές πράξεις και το πιστοποιητικό γέννησης. Ο αρχικός κύκλος των πέντε ειδών πιστοποιητικών και βεβαιώσεων μπορεί να διευρυνθεί με αποφάσεις των Υπουργείων Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και του αρμοδίου ανά περίπτωση Υπουργού. Έτσι, μπορεί άμεσα να επεκταθεί σε καίριους τομείς, όπως οι βεβαιώσεις, που εκδίδονται από τον υπάλληλο του ΟΤΑ ως ανταποκριτή του ΟΓΑ κ.ο.κ. Συνεπώς, οι Αρχές των νέων ΟΤΑ, από την έναρξη της λειτουργίας τους αλλά και πριν, εφόσον το σχετικό άρθρο εφαρμόζεται για όλη την διοίκηση από την ισχύ του νόμου, έχουν τη δυνατότητα να οργανώσουν τα μέτρα εξυπηρέτησης του πολίτη, αποτρέποντας την ταλαιπωρία του ενώπιον των

<sup>23</sup> Άρθρο 11, παραγρ. 2 του Ν. 2539/1997.

<sup>24</sup> Γ. Βούλγαρης: Όπου παραπάνω, σελ. 81.

<sup>25</sup> Άρθρο 22 του Ν. 2539/1997.

Υπηρεσιών. Έτσι, καταρρίπτεται εμπράκτως η ψευδεπίγραφη μομφή των επικριτών της μεταρρύθμισης και απομακρύνεται η ανασφάλεια των κατοίκων των χωριών για την ενδεχόμενη ταλαιπωρία τους από τις μετακινήσεις στην έδρα του Δήμου. Είναι προφανές, ότι, με αφετηρία αυτό το σύστημα κανόνων, η κάθε δημοτική Αρχή μπορεί να αναλάβει την πρωτοβουλία, για να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής, προσαρμόζοντάς το επίσης και στις ιδιαιτερότητες του ΟΤΑ.

Η απασχόληση ενός ή περισσότερων υπαλλήλων του Δήμου μπορεί βέβαια να είναι πλήρης σε Δημοτικά Διαμερίσματα, που έχουν περισσότερους από 1.000 κατοίκους.<sup>26</sup> Εκεί δίνεται η δυνατότητα να υπάρξουν αποκεντρωμένες δημοτικές Υπηρεσίες, οι οποίες, ενδεχομένως, να εξυπηρετούν και κατοίκους γειτονικών Δημοτικών Διαμερισμάτων, εφόσον απέχουν αρκετά από το Δημαρχείο.

Ακόμη, πρέπει να επισημάνουμε ότι στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου μπορεί να προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών Υπηρεσιών, υπό τη μορφή Γραφείων, προκειμένου να εξυπηρετείται καλύτερα η διοίκηση ορισμένων υποθέσεων, που ενδιαφέρουν ορισμένη κατηγορία κατοίκων ή αντιμετωπίζουν προβλήματα μιας περιοχής. Έτσι, μπορεί να ιδρυθεί Γραφείο γεωργικής ή κτηνοτροφικής ανάπτυξης, Γραφείο τουριστικής ανάπτυξης, Γραφείο προστασίας παραδοσιακού οικισμού, Γραφείο υποστήριξης επιχειρήσεων κ.ο.κ. Τα εν λόγω αυτοτελή γραφεία μπορούν να χωροθετούνται σε διαφορετικά από την έδρα Δημοτικά Διαμερίσματα με γνώμονα τη χωροταξική αποκέντρωση των δημοτικών Υπηρεσιών και την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων. Έτσι, το Γραφείο γεωργικής ανάπτυξης μπορεί να χωροθετηθεί σε εκείνο το Δημοτικό Διαμέρισμα, που κατοικούν περισσότεροι αγρότες, ή το Γραφείο τουριστικής ανάπτυξης σε Δημοτικό Διαμέρισμα με τουριστικό ενδιαφέρον.

Από την παρουσίαση των ειδικότερων μέτρων για τη διοικητική εξυπηρέτηση του πολίτη προκύπτει σαφώς η σημασία της έδρας του Δήμου. Οι δημοτικές Υπηρεσίες, χωροθετημένες αποκεντρωτικά, υπό την προϋπόθεση, ότι επιτυγχάνεται η αποτελεσματική λειτουργία και η οικονομική διοίκηση, δεν μεταβάλλουν την έδρα σε προνομιούχο Δημοτικό Διαμέρισμα. Έτσι, η σημασία της εστιάζεται μόνο στην χωροθέτηση του Δημαρχείου.

Πράγματι, όταν το κάθε χωριό έχει την ευχέρεια να «φύλοξενήσει» κάποια από τις δημοτικές Υπηρεσίες, που προσιδιάζει στα ενδιαφέροντα των κατοίκων, οι οποίοι για μια άλλη Υπηρεσία θα εξυπηρετούνται σε άλλο χωριό, ενώ στην έδρα του Δημαρχείου θα προσφεύγουν στις κεντρικές Υπηρεσίες, τότε η έδρα δεν αποτελεί προνομιούχο τόπο, αλλά απλώς συγκεντρώνει, ενδεχομένως, τον κοινό τόπο

<sup>26</sup> Άρθρο 11, παραγρ. 2 του Ν. 2539/1997.

περισσότερων εξυπηρετήσεων, εξαιτίας της κεντρικότητας ή της υφιστάμενης, πριν από τον καθορισμό της, υποδομής.<sup>27</sup>

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί, ότι και με τον τρόπο αντιμετώπισης του ζητήματος της διοικητικής εξυπηρέτησης των κατοίκων, αλλά και με την λήψη των υπολοίπων θεσμικών και πολιτικών μέτρων, που εμπεδώνουν την Αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας,<sup>28</sup> δίνεται η ευχέρεια σε κάθε χωριό, άρα και στην επιμέρους τοπική του κοινωνία, να καταλάβει την θέση που του αξίζει μέσα στο νέο ΟΤΑ και να επιτύχει την αναγνώριση της συνεισφοράς του στην κοινή προσπάθεια για την τοπική ανάπτυξη, αλλά ταυτόχρονα και την καταξίωση της ιδιαιτερότητάς του. Έτσι, όταν ένα χωριό υπερτερεί στη γεωργική παραγωγή έναντι των υπολοίπων, είναι βέβαιο, ότι θα «φιλοξενήσει» στο χώρο του το Γραφείο γεωργικής ανάπτυξης του Δήμου και, ενδεχομένως, αυτό να υποδεχθεί το υποκατάστημα της Αγροτικής Τράπεζας, ενώ η έδρα του Δήμου, όπου, ενδεχομένως, αναπτύσσεται πλουσιότερη εμπορική δραστηριότητα, εξακολουθεί να διατηρεί ή να προσελκύει υπηρεσίες υποστήριξης αυτής της δραστηριότητας.

#### **8. Διατήρηση των προνομίων στους κατοίκους των μικρών χωριών**

Η υπαγωγή των συνοικισμών ή και των κωμοπόλεων σε Δήμους με πληθυσμό πάνω από 2.000 κατοίκους ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, και πάνω από 5.000 κατοίκους, δημιουργούσε ανασφάλεια στους κατοίκους σχετικά με διευκολύνσεις ή «προνόμια» ασφαλιστικής, φορολογικής ή, εν γένει, οικονομικής φύσεως, τα οποία είχαν θεσμοθετηθεί για κατοίκους συνοικισμών ή κωμοπόλεων με λιγότερους από 2.000 ή, σε άλλες περιπτώσεις, 5.000 κατοίκους ή για κατοίκους ορισμένων περιοχών, όπως π.χ. οι απασχολούμενοι στην εξόρυξη της Ναζίας σμύριδας. Παρότι οι σχετικές διατάξεις, που κατοχύρωναν τις συγκεκριμένες διευκολύνσεις, αναφέρονται σε συνοικισμούς και κωμοπόλεις και όχι σε διοικητικές μονάδες, όπως οι Δήμοι και οι Κοινότητες, εν τούτοις προβλέπεται ρητά η εφαρμογή τους ανεξαρτήτως του πληθυσμού του ΟΤΑ, στον οποίο συμπεριλαμβάνεται ο συνοικισμός ή η κωμόπολη.

Ανάλογη ρύθμιση γίνεται και για την εφαρμογή των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που αναφέρονται στον προσδιορισμό των μειονεκτικών και ορεινών περιοχών έτσι, ώστε κανείς από τους αγρότες και κτηνοτρόφους, που δικαιούνται

<sup>27</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης: Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», Αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά. Αθήνα, σελ. 226.

<sup>28</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης: Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας», σελ. 264.

επιδοτήσεων ή ένταξης σε κοινοτικά προγράμματα, να μη θιγεί από την υπαγωγή της Κοινότητάς του σε νέο οργανισμό, που ενδεχομένως στο σύνολό του να μην πληροί αυτές τις προϋποθέσεις.

Στο επίκεντρο αυτής της επιλογής είναι η προσπάθεια να εμπεδωθεί η Αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αναλογικότητας, που επιβάλλει στην Πολιτεία να διαφοροποιεί ορισμένα μέτρα πολιτικής, για να προστατεύσει κατοίκους, που διαβιώνουν σε δημογραφικά και, γι' αυτό, διοικητικά, οικονομικά και αναπτυξιακά, αδύναμες περιοχές.

### **9. Καθορισμός ιστορικής έδρας**

Σχεδόν πάντοτε σ' αυτές τις περιπτώσεις η ιστορική μνήμη αποτυπώνεται στο όνομα του νέου ΟΤΑ. Εν τούτοις αυτό δεν αρκεί. Απαιτείται η συμβολική και ουσιαστική σύνδεση της νέας διοικητικής οντότητας με τον ιστορικό τόπο. Σύνδεση που δεν είναι δυνατόν να συντελεσθεί με τον καθορισμό της έδρας, του τόπου, δηλαδή πού εγκαθίσταται το Δημαρχείο και οι διοικητικές Υπηρεσίες του νέου ΟΤΑ, εφόσον ή δεν συγκλίνουν, υπέρ του ιστορικού οικισμού, τα κριτήρια καθορισμού της έδρας, ειδικά όταν στον νέο ΟΤΑ υπάρχουν άλλα κέντρα οικονομικής δραστηριότητας και διοικητικού ενδιαφέροντος.<sup>29</sup>

Σ' αυτές τις εξαιρετικές περιπτώσεις καθορίζεται με Π.Δ., που εισηγείται ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση του Δημοτικού Συμβουλίου και γνωμοδότηση του Συμβουλίου Τοπωνυμιών, «ιστορική έδρα του Δήμου».

Προϋπόθεση, για να ορισθεί ένας οικισμός ιστορικής σημασίας ως «ιστορική έδρα», είναι η σύνδεση του συγκεκριμένου τόπου με ιδιαίτερα σημαντικά γεγονότα της ελληνικής ή παγκόσμιας ιστορίας, το να συμβολίζει λαμπρές περιόδους της ελληνικής ιστορίας, από τους αρχαίους έως τους πιο πρόσφατους χρόνους. Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένους από τους ιστορικούς τόπους, που πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις: Τροιζήνα του Δήμου Τροιζήνας Ν. Πειραιώς, Μαυρομάτι Ιθώμης του Δήμου Ιθώμης Ν. Μεσσηνίας, Μυστράς του Δήμου Μυστρά Ν. Λακωνίας, Σύβοτα του Δήμου Συβότων Ν. Θεσπρωτίας, Λεύκτρα και Πλαταιές του Δήμου Πλαταιών Ν. Βοιωτίας, Μαρόνεια του Δήμου Μαρόνειας Ν. Ροδόπης, Βίνιανη του Δήμου Βίνιανης Ν. Ευρυτανίας, Δομνίστα του Δήμου Δομνίστας Ν. Ευρυτανίας, Μπιζάνι του Δήμου Μπιζανίου Ν. Ιωαννίνων, Θέρισος του Δήμου Θερίσου Ν. Χανίων, Μάλεμο του Δήμου Πλατανιά Ν. Χανίων, Άντισσα του Δήμου Ερεσού Ν. Λέσβου, Δίον του Δήμου Δίου Ν. Πιερίας.

<sup>29</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης: Όπου παραπάνω, σελ. 294.

Στην «ιστορική έδρα» μπορούν να τελούνται οι επίσημες εορτές και τελετές του Δήμου, όπως οι υποδοχές επισήμων επισκεπτών κ.ο.κ., καθώς επίσης και να συνεδριάζει, όποτε κρίνεται πρόσφορο, το δημοτικό συμβούλιο. Ειδικά για τέτοιες περιπτώσεις συνεδριάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση γι αυτό, αλλά η συνεδρίαση θεωρείται, ότι γίνεται στην νόμιμη έδρα του Δήμου.

#### *10. Μέσα χρηματοδοτικής υποστήριξης*

Η οργάνωση των νέων Δήμων σε βιώσιμη και λειτουργική βάση βασίσθηκε στην αξιολόγηση χωρικών ενοτήτων, που είναι ικανές να παράγουν πόρους και ανθρώπινο δυναμικό. Για να τους αξιοποιήσουν, θα αρκούσε, ενδεχομένως, η θεσμική συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε βιώσιμη βάση και, στην συνέχεια, οι ίδιοι οι τοπικοί άρχοντες θα μπορούσαν να αναζητήσουν, σίγουρα με καλύτερες προοπτικές, οικονομικούς πόρους.

Αυτή η αντίληψη δεν ανταποκρίνεται στις επιλογές της μεταρρύθμισης. Αντίθετα, μάλιστα, υπονομεύει τις κρισιμότερες Αρχές και τους πρωταρχικούς της στόχους.

Η Πολιτεία αναλαμβάνει την απόλυτη ευθύνη της ανασυγκρότησης, χωροθετεί την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε στέρεα και βιώσιμη βάση, αλλά μεριμνά, όπως οφείλει άλλωστε εκ του Συντάγματος, για την εκπλήρωση της αποστολής της. Για το σκοπό αυτό, χρηματοδοτείται συγκεκριμένο Πρόγραμμα υποστήριξης των νέων Δήμων, του οποίου η διάρκεια είναι κατ'Αρχήν πενταετής, αλλά σχεδιάζεται η επέκτασή του για άλλα δύο χρόνια. Το Πρόγραμμα ενίσχυσης με λειτουργικά μέσα και βασικές υποδομές δεν είναι ένα αφηρημένο συνονθύλευμα διακηρύξεων και ευσεβών πόθων, ούτε βέβαια η πεπατημένη πρακτική εκτέλεσης μικρών και ασήμαντων έργων, που βαπτίζονται αναπτυξιακά. Έχει κριτήρια, περιεχόμενο και χρονοδιάγραμμα. Είναι συγκεκριμένο Πρόγραμμα ανάπτυξης και αναγέννησης όλης της Ελλάδας, που απευθύνεται στους κατοίκους των χωριών και των κωμοπόλεων, που αναζητούν ελπίδα καλύτερης ζωής μέσα από το ζωντάνεμα των χωριών.

Η ανασυγκροτημένη Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ειδικούς και συγκεκριμένους πόρους για τη δημιουργία βασικών υποδομών, την οργάνωση των υπηρεσιών και την κατάρτιση του προσωπικού, την κάλυψη των πρώτων βασικών λειτουργικών αναγκών και, ιδίως, τον εκσυγχρονισμό των λειτουργικών μέσων.

Έχει ιδιαίτερη σημασία η ένταξη στις πηγές των πόρων από ειδικούς λογαριασμούς και των πόρων του κρατικού προϋπολογισμού, που χειρίζονται τα Υπουργεία, οι αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και οι Δημόσιοι Οργανισμοί, μέσω

των οποίων τα Υπουργεία, οι Αυτοτελείς Δημόσιες υπηρεσίες και οι Δημόσιοι Οργανισμοί επιχορηγούσαν Δήμους και Κοινότητες. Όλοι αυτοί οι πόροι θα εξακολουθούν βέβαια να κατευθύνονται στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά θα εντάσσονται στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης,<sup>30</sup> του οποίου την ευθύνη θα έχει διυπουργική επιτροπή, και θα χρηματοδοτούνται συγκεκριμένα προγράμματα και έργα των Δήμων, που εντάσσονται σε μέτρα πολιτικής στους τομείς των αντίστοιχων Υπουργείων, όπως π.χ. η παιδεία, η πρόνοια κ.ο.κ. Η χρηματοδότηση γίνεται με συγκεκριμένα διαφανή κριτήρια, των οποίων η τήρηση θα εξασφαλίζεται από ένα σύστημα εγγυημένης αξιολόγησης, τόσο από την Περιφέρεια, όσο και από την διυπουργική επιτροπή του ΕΠΤΑ.

Με το ΕΠΤΑ επιδιώκεται:<sup>31</sup>

1. Να καλυφθούν καθ' όλη τη διάρκεια της πρώτης δημοτικής περιόδου (1999 - 2002), οι λειτουργικές δαπάνες που απαιτούνται, ώστε κάθε νέος ΟΤΑ να συγκροτήσει μια ελάχιστη αναγκαία Υπηρεσία. Π.χ. ένας, μεσαίου μεγέθους, νέος Δήμος θα χρηματοδοτηθεί, για να συγκροτήσει μια Υπηρεσία για τις βασικές διοικητικές, προγραμματικές, τεχνικές, οικονομικές και κοινωνικές δημοτικές λειτουργίες, ενώ μικρότεροι ΟΤΑ θα χρηματοδοτηθούν, για να συγκροτήσουν ανάλογες Υπηρεσίες με «συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας».<sup>32</sup>

2. Να γίνουν οι αναγκαίες μελέτες και η προμήθεια εξοπλισμού, καθώς και να εφαρμοστούν προγράμματα συλλογικής υποστήριξης των νέων ΟΤΑ, ώστε να εξασφαλιστεί η οργάνωση και μηχανοργάνωσή τους και η κατάρτιση του προσωπικού τους, όπως είναι τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στο «Ε.Π. εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης Κλεισθένης».

3. Να συμπληρωθούν ή να κατασκευαστούν βασικά έργα τεχνικής υποδομής, που είναι επιλέξιμα για συγχρηματοδότηση από Κοινοτικούς πόρους (οδοποιία, ύδρευση και αποχέτευση, έργα βελτίωσης βοσκοτόπων, αναπλάσεις, έργα προστασίας περιβάλλοντος, πολυθέσια σχολεία κ.λ.), όπως είναι τα έργα που περιλαμβάνονται σε λειτουργικά προγράμματα και πρωτοβουλίες του 2<sup>ου</sup> ΚΠΣ ή χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ.

4. Να συμπληρωθούν ή να κατασκευαστούν νέα δημοτικά καταστήματα, κέντρα παροχής κοινωνικών ή πολιτιστικών υπηρεσιών και αθλητικές

<sup>30</sup> Άρθρο 13 παράγραφος 6 Ν. 2539/1997.

<sup>31</sup> Άρθρο 13 παράγραφος 1. Ν. 2539/1997.

<sup>32</sup> Άρθρο 13 παράγραφος 2. Ν. 2539/1997.

εγκαταστάσεις, καθώς και να αγοραστεί ο αναγκαίος μηχανολογικός εξοπλισμός και οχήματα (γκρεϊντερ ή πολύσκαφα μηχανήματα, δημόσια μεταφορικά μέσα κ.λ.)<sup>33</sup>.

5. Να πραγματοποιηθούν ανάλογες με τις παραπάνω (2, 3 και 4) επενδύσεις των ΟΤΑ της Αττικής (πλην των συνενομένων) και του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης, για να εξασφαλιστεί ο συντονισμός της χρηματοδότησης των τοπικών δημοσίων επενδύσεων από τους ειδικούς λογαριασμούς των Υπουργείων και το ΠΔΕ.

Είναι αυτονόητο, ότι εκτός της χρηματοδότησης από το ΕΙΠΤΑ, παράλληλα όλοι οι ΟΤΑ θα χρηματοδοτούνται κάθε χρόνο από τους ΚΑΠ και την ΣΑΤΑ, αλλά με τα κριτήρια και τη διαδικασία που προβλέπουν οι οικείες (ώστε να χρησιμοποιούνται και άλλα, πλην του πληθυσμιακού, κριτήρια κατανομής).

### ***11. Νομιμότητα και διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών πόρων***

Στόχος της μεταρρύθμισης κατά την Κυβέρνηση δεν είναι μόνο η συγκρότηση αποτελεσματικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άλλωστε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως μορφή διοίκησης, για να είναι αποτελεσματική, πρέπει:

Να είναι λιτή.

Να είναι οικονομική και, πρωτίστως.

Να είναι ηθική.<sup>34</sup>

Αυτά τα τρία χαρακτηριστικά αποκτούν ιδιαίτερη σημασία, γιατί εμπεδώνουν τόσο στους αιρετούς και τα υπηρεσιακά στελέχη των ΟΤΑ, όσο και στους πολίτες, που έχουν την ευχέρεια της εξ αντικειμένου ευχερέστερης πρόσβασης στα διοικητικά γεγονότα, τον «παιδαγωγικό» χαρακτήρα του θεσμού.

Σήμερα, είναι κοινά αποδεκτό ότι η άσκηση της τοπικής εξουσίας δεν γίνεται πάντοτε υπό συνθήκες διαφάνειας και δημιουργείται η εντύπωση ότι επικρατεί μια αποστροφή προς τη νομιμότητα. Η πραγματικότητα δεν είναι ακριβώς αυτή. Οι τοπικοί άρχοντες ασκούν την εξουσία, που τους εμπιστεύεται η τοπική κοινότητα, με αίσθημα ευθύνης και τήρησης της νομιμότητας. Εκείνο που δημιουργεί αυτές τις εντυπώσεις είναι η ανεπάρκεια των ελέγχων.<sup>35</sup>

Πράγματι, οι μηχανισμοί ελέγχου νομιμότητας, ιδιαίτερα στη διαχείριση των πόρων, δεν είναι επαρκείς. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να προκαλούνται αλγινές

<sup>33</sup> Άρθρο 13 παράγραφος 3 του Ν. 2539/1997. Ακόμη: Ελεν. Θεοφίλη: οι ειδικότερες ρυθμίσεις περί διαδημοτικών συνεργασιών και η συμβολή τους στην ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα, 1999, σελ. 166. Β. Δεληθέου: Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση. Θεσμικό πλαίσιο, Αναπτυξιακά Προγράμματα και Παγκοσμιοποίηση. Αθήνα, 2002, σελ. 69.

<sup>34</sup> Εισηγητική Έκθεση προς την Βουλή των Ελλήνων, σελ.3.

<sup>35</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης: Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας». Αθήνα, σελ. 239-240.



εντυπώσεις, που δημιουργούν ανασφάλεια στους πολίτες και τραυματίζουν την εμπιστοσύνη στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αυτήν την κατάσταση επιχειρεί να μεταβάλει ο νέος νόμος, αποκαθιστώντας τη διαφάνεια και την αξιοπιστία της τοπικής εξουσίας. Γι' αυτό ενισχύεται ο συνταγματικά προβλεπόμενος έλεγχος των λογαριασμών των ΟΤΑ και των δημοτικών νομικών προσώπων, που διεξάγει το Ελεγκτικό Συνέδριο, γίνεται έλεγχος δειγματοληπτικός, έτσι, ώστε να είναι εφικτός με τις υφιστάμενες λειτουργικές δυνατότητες του συνεδρίου, και αναλαμβάνονται και μέτρα για την αναβάθμιση αυτών των δυνατοτήτων.

Επίσης, επεκτείνεται η δικαιοδοσία του Σώματος Οικονομικών Επιθεωρητών και στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, παρατηρούμε, ότι οι βασικές αυτές ρυθμίσεις συνθέτουν τον σκληρό πυρήνα των επιλογών της Πολιτείας και αποτελούν τα κρίσιμα χαρακτηριστικά αυτής της μεταρρύθμισης, που υλοποιείται μέσα από το Ν. 2539/1997. Μπορούν μάλιστα να συνοψισθούν σε τέσσερις κεντρικούς άξονες:

α. Συγκρότηση Δήμων νέου τύπου στο πρότυπο των ανοικτών πόλεων.

β. Αναγνώριση και αναβάθμιση της πολιτικής, διοικητικής, ιστορικής και πολιτιστικής ταυτότητας των χωριών, που συναποτελούν τον Δήμο- ανοικτή πόλη.

γ. Δημοτική διοίκηση ενιαία και συμμετοχική, αποτελεσματική, αλλά, ταυτόχρονα, διαφανής, νόμιμη και ηθική.

δ. Μέριμνα της Πολιτείας για την εκκίνηση των νέων Δήμων από ισότιμη αφετηρία.

Έτσι, διασφαλίζεται κατ' ελάχιστον, ο στόχος της μεταρρύθμισης: Δήμοι βιώσιμοι και λειτουργικοί, ικανοί να παράσχουν σύγχρονες υπηρεσίες στους κατοίκους της Περιφέρειας.