

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕ ΤΑΥΤΟΧΡΟΝΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΩΝ ΟΡΩΝ ΓΙΑ ΜΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΛΑΪΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

ΘΕΑΝΩ ΓΙΑΛΥΡΗ
ΑΡΧΙΤΕΚΤΩΝ

1. Το πρόβλημα

Η μέχρι σήμερα ιστορική εξέλιξη του τόπου, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, παρ' ότι διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στους δημοκρατικούς αγώνες του λαού μας, κύρια χαρακτηρίστηκε και χαρακτηρίζεται από εγγενή αδυναμία ουσιαστικής παρέμβασης για τοπική ανάπτυξη και αυτοδύναμη διαχείριση των τοπικών προβλημάτων.

Τα αίτια είναι πολιτικά και ανάγονται στην πολιτική βούληση των κυβερνήσεων της δεξιάς, που αρνήθηκαν να προχωρήσουν έστω και σε στοιχειώδη εκσυγχρονισμό του καπιταλιστικού συστήματος. Κι αυτό, γιατί σωστά διέβλεψαν, ότι με την όποια αποκεντρωτική πολιτική, θα άνοιγαν τους ασκούς του Αιόλου και θα έδιναν διέξοδο σε ισχυρά κύματα δημοκρατικών πιέσεων, για ανατροπή του συσχετισμού δυνάμεων προς όφελος της πλειοψηφίας του λαού.

Με την κυβερνητική αλλαγή του Οκτώβρη, άνοιξε κάποια προοπτική για μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα σε θέματα που σχετίζονται με την αποκέντρωση. Τα βήματα όμως εκσυγχρονισμού που έγιναν μέχρι τώρα είναι μικρά, και δεν έχουν ακόμα αποσαφηνιστεί ορισμένα καθοριστικά ερωτήματα που αφορούν το μοντέλο της αποκέντρωσης συνολικά.

Γ' αυτό το λόγο η περίοδος κρίνεται κατάλληλη για ένα πλατύ διάλογο γύρω από αυτά τα ζητήματα, ιδιαίτερα μετά την καθυστερημένη έναρξη της επεξεργασίας του Νέου Κώδικα της Αυτοδιοίκησης

Κομβικό σημείο στην αποκέντρωτική διαδικασία συνιστά ο Α' βαθμός Αυτοδιοίκησης, και είναι σημείο καθολικής αποδοχής το αίτημα «αρμοδιότητες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση». Όμως ταυτόχρονα πρέπει να μπαίνει το ερώτημα: «Ποιά Τοπική Αυτοδιοίκηση;», «Και με ποιές λαϊκές συμμετοχικές διαδικασίες;», ιδιαίτερα όταν μιλάμε για ένα δημοκρατικό δρόμο για το σοσιαλισμό με αυτοδιαχείριση.

Όρισμένα στοιχεία είναι αναγκαία για να φωτίσουμε το πρόβλημα. Σήμερα στο σύνολο της χώρας υπάρχουν 6.038 δήμοι και κοινότητες (264 δήμοι και 5.774 κοινότητες), που δρουν ανεξάρτητα διαχωρίζοντας τις πόλεις από τα χωριά, με τεράστια πληθυσμιακή και κοινωνικοοικονομική ανομοιογένεια.

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι μεταξύ 5.000 και 10.000 κατοίκων υπάρχουν μονάχα 51 δήμοι και κοινότητες με 3,6% του πληθυσμού της χώρας και 9,8% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. Μεταξύ 10.000 και 30.000 κατοίκων υπάρχουν 36 δήμοι με 6,6% του πληθυσμού της χώρας, και 0,6% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. Μεταξύ 30.000 και 50.000 κατοίκων υπάρχουν 17 δήμοι με 6,9% του πληθυσμού της χώρας και

0,3% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. Μεταξύ 50.000 και 500.000 κατοίκων υπάρχουν 6 δήμοι με 6% του πληθυσμού της χώρας και 0,1% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. Μεταξύ 500.000 και 1.000.000 κατοίκων υπάρχουν δύο δήμοι με το 38,4% του πληθυσμού της χώρας και 0,3% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α.

Ενώ μεταξύ 0 και 499 κατοίκων υπάρχουν 3.815 κοινότητες με 12,1% του πληθυσμού της χώρας και 64,3% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α. Τέλος είναι χαρακτηριστικό το μέγεθος ότι μεταξύ 0 και 2.000 κατοίκων κυμαίνεται το 94,1% του συνολικού αριθμού των Ο.Τ.Α., με πληθυσμό μόνο το 30,7% του πληθυσμού της χώρας.

Τα στοιχεία αυτά προσδιορίζουν την αντικειμενική ανικανότητα των δήμων και κοινοτήτων να ασκήσουν ρόλο εξουσίας, εκτός βέβαια από το γεγονός ότι δείχνουν εμφανώς τη μέχρι σήμερα πολωμένη ανάπτυξη ή υπανάπτυξη των οικισμών μας.

Κάθε συζήτηση για εκχώρηση αρμοδιοτήτων ή πόρων καταντά ανώφελη, αν το πρόβλημα δεν αντιμετωπιστεί στη ρίζα του. Ταυτόχρονα η όποια λαϊκή συμμετοχική διαδικασία θα καταλήξει πάλι σε κίνημα διαμαρτυρίας, γιατί ακριβώς θα συναντά αδιέξοδα.

Αναγκαία συνθήκη και ουσιαστική πολιτική επιλογή είναι η διοικητική αναδιάρθρωση των Ο.Τ.Α με συγχωνεύσεις σε νέους μεγάλους δήμους, ώστε να μετατραπούν σε βιώσιμες μονάδες με ανασταυξιακές δυνατότητες, που να είναι σε θέση να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν το οικιστικό φυσικό και πλουτοπαραγωγικό τους περιβάλλον.

Η ελληνική ιστορία μας δείχνει ότι μέχρι το 1912 το διοικητικό ανάπτυγμα του Α' βαθμού ήταν ριζικά διαφορετικό, μα και υπήρχαν οι παλιοί μεγάλοι δήμοι, που μετά τη φιλελευθεροποίηση άρχισαν να κατατεμαχίζονται για να φτάσουν στη σημερινή τους μορφή.

Με την πρόσφατη τροποποίηση του Κώδικα δήμων και κοινοτήτων που ψηφίστηκε από τη Βουλή, άνοιξε κάποιος δρόμος για ενοποιήσεις, κύρια των μικρών κοινοτήτων σε μεγαλύτερες διοικητικές μονάδες, με πολιτική οικονομικών κινήτρων. Όμως οι επιλογές συνενώσεων αφέθηκαν ελεύθερες, με αποτέλεσμα οι συγχωνεύσεις να γίνονται σίγουρα τυχαία, χωρίς να διασφαλίζεται η οριοθέτηση των νέων μονάδων με κριτήρια χωροταξικά και αναπτυξιακά.

Και αυτό γιατί τα κριτήρια που θα πρυτανεύσουν θα είναι τοπικιστικού χαρακτήρα, ή στενά κομματικά, την ίδια δε στιγμή είναι αμφίδολο ακόμα και το αν θα λειτουργήσουν.

Από την άλλη πλευρά θεσμοθετήθηκε η ίδρυση αναπτυξιακών συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, που επιδοτούνται από

το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, και για τους οποίους ο προδιορισμός των γεωγραφικών ορίων θα γίνεται με προτάσεις των Υπουργών Χωροταξίας, Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών. Αυτό σημαίνει ότι για μεν τους ΟΤΑ, ο δραστικός περιορισμός του διοικητικού κατατεμαχισμού τους αφήνεται στην «φιλοπατρία των Ελλήνων», ενώ για τους αναπτυξιακούς συνδέσμους των ΟΤΑ, έχει εκδηλωθεί έντονο κυβερνητικό ενδιαφέρον σωστής οριοθέτησης.

Με αποτέλεσμα βέβαια το σύστημα του Α' βαθμού αυτοδιοίκησης να βρεθεί σε ασυναρτησία, σε σχέση με το σύστημα των αναπτυξιακών συνδέσμων, γεγονός που είναι απόλυτα λαθεμένο, γιατί αποσυνδέει ουσιαστικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση από τον αναπτυξιακό της χαρακτήρα.

2. Οι προϋποθέσεις για τη λύση του προβλήματος

Είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί αρχικά σε θεωρητική βάση η «έννοια» του Α' βαθμού αυτοδιοίκησης, και η έννοια της λαϊκής συμμετοχής, από άποψη δομής του οικιστικού συστήματος της χώρας και από άποψη των αναγκαίων κοινωνικοοικονομικών δυνατοτήτων κάθε γεωγραφικής μονάδας. Αυτό γιατί τα όποια διοικητικά όρια πρέπει να καθορίζονται όχι τυχαία, αλλά με βάση μια εθνική χωροταξική πολιτική και μια φιλοσοφία του ρόλου που κάθε επίπεδο καλείται να παίξει στη διαδικασία της αποκέντρωσης (πολιτική, διοικητική, οικονομική, πολιτισμική, κοινωνική).

Με τον πιο κάτω πίνακα επιδιώκεται να δοθούν οι έννοιες αυτές:

	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ
Άμεση συμμετοχή συνοικιακό συμβούλιο	<ul style="list-style-type: none"> • μικρός αγροτικός οικισμός • νησί με μικρό αγροτικό οικισμό • συνοικία αστικού κέντρου ή • δορυφόρος οικισμός - Κοινότητα κοντά ή στις παρυφές του αστικού κέντρου. <p>Πληθυσμός αστικά κέντρα 5 - 10.000 κάτ. Λοιπή χώρα - 2.000 κάτ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — άμεση λαϊκή συμμετοχή — ο μικρότερος βαθμός ανθρωπογεωγραφικής ενότητας — έλλειψη αντικειμενικής βάσης για κοινωνική και οικονομική ολοκλήρωση — αδυναμία εξασφάλισης πόρων και δραστηριότητας για στοιχειώδη διοικητική μονάδα
Ά επίπεδο προγραμματισμού Α' βαθμός αυτοδιοίκησης	<ul style="list-style-type: none"> • ομάδα μικρών αγροτικών οικισμών γύρω από ένα κεφαλοχώρι της περιφέρειας της χώρας ή • δήμος με ενδοχώρα ή • νησί με αστικό κέντρο και ενδοχώρα ή • μικρό σύμπλεγμα νησιών ή • μεγάλος δήμος αστικού συγκροτήματος ή • αστικό κέντρο με δορυφόρους οικισμούς <p>Πληθυσμός: Αστικά κέντρα: 70 - 150.000 κάτ. Λοιπή χώρα 2.500 και άνω κατ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — ενότητα εργασίας και κατοικίας — δυνατότητα συγκροτήμενης ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και αξιοποίησης τοπικών πόρων — δυνατότητα κατασκευής και συντήρησης του στοιχειώδους κοινωνικού εξοπλισμού — ιστορικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά που μπορούν να συνθέσουν τη βάση μιας ιδιαίτερης πολιτιστικής φυσιογνωμίας.

Καθοριστικό κριτήριο για τη συγκρότηση του μεγάλου δήμου συνιστά το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος των 2.500 κατοίκων, που διαθέτει την οικονομική βάση για σχετικά ολοκληρωμένη μονάδα εκπαίδευσης με εξαθέσιο Δημοτικό σχολείο, εξαθέσιο Γυμνάσιο και εξαθέσιο Λύκειο.

Βέβαια το τελικά απαιτούμενο μέγεθος πληθυσμού (ελάχιστο) είναι οι 5.000 κάτοικοι, γιατί σε μια τέτοια βάση η κύρια εκπαιδευτική μονάδα λειτουργεί με αυτόρκεια. Συνολικά όμως η προοπτική αυτή συναρτάται με την επιτυχία της πολιτικής για Περιφερειακή Ανάπτυξη, και αναγέννηση του καταρρακωμένου οικιστικού δικτύου της χώρας.

Με βάση το πλαίσιο αυτό προτείνεται η ριζική αναδιοργάνωση των διοικητικών ορίων των ΟΤΑ. Ειδικότερα προτείνονται ορισμένα πρότυπα, χωροταξικής και διοικητικής οργάνωσης των νέων μεγάλων δήμων, που κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

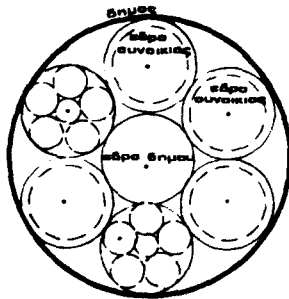
• μητροπολιτικές περιοχές
• πολεοδομικά συγκροτήματα
• νησιώτικα συμπλέγματα
• πλέγματα αγροτικών οικισμών

- Μητροπολιτικές περιοχές**

Σαν τέτοιες χαρακτηρίζονται το Λεκανοπέδιο της Αθήνας και το βασικό αστικό συγκρότημα της Θεσσαλονίκης. Τα βασικά τους γνωρίσματα είναι ότι αποτελούν τις ισχυρότερες μο-

διοικητική οργάνωση του δήμου στα αστικά κέντρα των μητροπόλεων

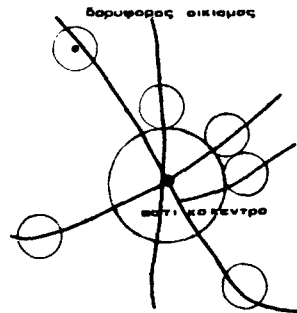
Διαγράμμα



— δήμος - δήματ. συμβούλιο
 — συνοικία - συνοικιακό συμβούλιο
 - - - - - γειτονία - παλαιά επιτροπή γειτονίας

σημερινή διοικητική οργάνωση πολεοδομικών συγκροτημάτων

Διαγράμμα



— δήμος
 — γειτονία

νάδες αστικής συγκέντρωσης της χώρας, με οικονομική βάση τη μεταποίηση και τις υπηρεσίες και ταυτόχρονα διαθέτουν το 45% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας.

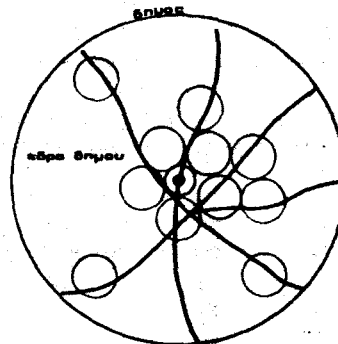
Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι μητροπολιτικές περιοχές κατά πλειοψηφία είναι οργανωμένες σαν ενιαίοι μητροπολιτικοί δήμοι με εσωτερική διαίρεση σε διαμερίσματα (Ρώμη, Λος Άντζελες, Παρίσι, Μόσχα κ.λπ.). Για τα ελληνικά δεδομένα κρίνεται σκοπιμότερο, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, μια και οι αντίστοιχοι δήμοι που υπάρχουν σήμερα είναι συγκριτικά δραστηριοποιημένοι, οι μητροπολιτικές περιοχές της χώρας να οργανωθούν σαν Β' βαθμός αυτόδιοίκησης.

Συγχρόνως όμως προτείνεται η δραστηριοποίηση συνδέσεων κατά ομάδες δήμων, για αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, και η εσωτερική διάρθρωση κάθε δήμου εντός πολεοδομικού ιστού σε συνοικίες με εκλεγμένα Συνοικιακά Συμβούλια. Κάθε συνοικία αποτελείται από μία ή περισσότερες γειτονιές (για τις περιπτώσεις των πυκνοδομημένων περιοχών), με εκλεγμένες πολεοδομικές επιτροπές γειτονιάς (ΠΕΓ), που εισηγούνται προς το Συνοικιακό Συμβούλιο για όλα τα πολεοδομικά προβλήματα του χώρου τους.

Πολεοδομικά Συγκροτήματα

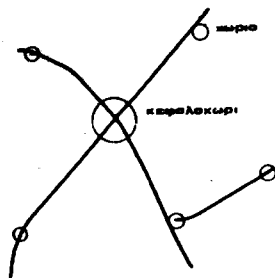
Το χαρακτηριστικό των πολεοδομικών συγκροτημάτων είναι ότι συνιστούν ενιαίο οικιστικό σύμπλεγμα με ένα σημαντικό αστικό κέντρο και ορισμένους δορυφόρους οικισμούς (π.χ. Βόλος και τα χωριά του, τα Χανιά και οι γειτονικοί οικισμοί). Το σύνολο των οικισμών του συγκροτήματος έχουν κοινά προβλήματα, που απαιτούν ενιαίο σχεδιασμό και έργα εφαρμογής (π.χ. κοινά δίκτυα δρόμων, κοινή ύδρευση και αποχέτευση, α-

πρόταση νέας διοικητικής οργάνωσης πολεοδομικών συγκροτημάτων

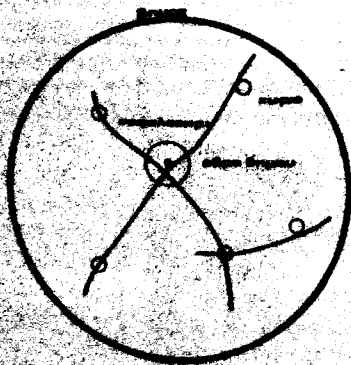


— δήμος
 — συνοικία

Βιογράμμο
σημερινή οργάνωση πλέγματος αγροτικών οικισμών



πρόταση οργάνωσης πλέγματος αγροτικών οικισμών



σμού, σχεδιασμού, και εφαρμογών, με ορθολογική κατανομή επενδύσεων από κοινό ταμείο.

Προτείνεται η μετατροπή του πολεοδομικού συγκροτήματος, με το σύνολο των δήμων και κοινοτήτων που το συναποτελούν σε ένα μεγάλο δήμο με εσωτερική διάρθρωση σε συνοικίες - γειτονιές και τοπικά όργανα τα συνοικιακά συμβούλια και τις πολεοδομικές επιτροπές γειτονιάς.

Νησιώτικα συμπλέγματα (μικρής κλίμακας)

Τα πολύ μικρά συμπλέγματα νησιών προτείνεται να οργανωθούν σε νέο δήμο, το ίδιο δε προτείνεται και για τα σχετικά μεγάλα νησιά που διαθέτουν αστικό κέντρο και ενδοχώρα και που σήμερα, εμφανίζουν διοικητική πολυκατάτμηση (π.χ. Σαλαμίνα).

Πλέγματα αγροτικών οικισμών

Πρόκειται για τα γειτονικά χωριά γύρω από ένα κεφαλοχώρι που σήμερα συνιστούν ξεχωριστές μικρές κοινότητες. Προτείνεται να οργανωθούν σαν ένας δήμος με συνοικιακά συμβούλια στη θέση των κοινοτήτων. Έδρα του δήμου το Κεφαλοχώρι.

3. Προτάσεις μεθόδευσης για τη λύση του προβλήματος

Προκειμένου να πραγματοποιηθεί η διοικητική αναδιάρθρωση απαιτούνται λύσεις πολιτικές που μπορούν να κινηθούν ανάμεσα σε δύο εναλλακτικές στρατηγικές.

— Ή σε μια πολιτική ισχυρών κινήτρων, εφόσον οι ΟΤΑ δέχονται να συγχωνεύονται σε νέες μονάδες και σε δεδομένο γεωγραφικό σύστημα που έχει προσδιοριστεί από την κυβέρνηση με πλήρεις συμμετοχικές διαδικασίες και με κριτήρια χωροταξικά.

— Ή σε μια υποχρεωτική διοικητική συγχώνευση.

Η άποψη της εισήγησης είναι βασικά η πρώτη, γιατί εκτιμάται ότι με ένα ανοιχτό διάλογο, η Αυτοδιοίκηση έχει την ωριμότητα να διαβλέψει που εντοπίζεται το λαϊκό συμφέρον.

Όμως, αν σε μια τέτοια επιλογή παρεισφύσουν άλλοι παράγοντες, κύρια η αντίσταση των αντιδραστικών δυνάμεων, και μετά από πολύχρονη προσπάθεια, θα ήταν εθνικά ωφέλιμο μετά από ένα δημοψήφισμα και εφόσον η πλειοψηφία του λαού απαντήσει θετικά, να προχωρήσει η κυβέρνηση σε υποχρεωτική διοικητική συγχώνευση των ΟΤΑ

Είναι γεγονός ότι η συγκρότηση νέων μεγάλων δήμων δεν λύνει το πρόβλημα της αναδόμησης του θεσμού. Γιατί καθοριστικά είναι τα προβλήματα των αρμοδιοτήτων σχεδιασμού, προγραμματισμού και εφαρμογής, καθώς και το πρόβλημα της οικονομικής αυτοδυναμίας.

Όμως η αναδιάρθρωση, χωροταξική και διοικητική, που αποτελεί και το στόχο της εισήγησης, οικοδομεί τις βάσεις για τη διασφάλιση της καταρχήν δυνατότητας για ανάληψη αρμοδιοτήτων.

Ταυτόχρονα συγκροτεί το πλαίσιο για τη σχεδιασμένη ανάπτυξη του οικιστικού δικτύου της χώρας και ενθαρρύνει τις τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Το ξεκίνημα του διαλόγου στα ζητήματα αυτά αποτελεί ευθύνη κάθε πολίτη, κοινωνικού φορέα, δημοτικού οργάνου ή κόμματος.

νάγκη ενιαίου σχεδιασμού του κοινωνικού εξοπλισμού κ.λπ.).

Όμως η σημερινή διοικητική τους οργάνωση είναι κυριολεκτικά παράλογη και δυσχεραίνει τη συνεργασία για την επίλυση των κοινών προβλημάτων, προξενώντας τριβές.

Ο κύριος πολεοδομικός ιστός αποτελείται από ένα μεγάλο σχετικά δήμο και πιθανόν και από μερικές ακόμη κοινότητες. Ταυτόχρονα οι δορυφόροι οικισμοί, στις παρυφές του κύριου πολεοδομικού ιστού ή σε μικρή απόσταση από αυτόν, είναι μικρές κοινότητες. Προφανώς η σημερινή διοικητική τους οργάνωση αδυνατεί να καλύψει την ανάγκη ενιαίου προγραμματι-