



# ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα: « **Οικονομική ανάλυση του  
Σχεδίου Ιωάννης Καποδιστριας** »

Εισηγητής: Μιχαλιτσιάνου Αναστασία

Σπουδαστής: Παρασκευουλάκος Σωτήριος



Τ.Ε.Ι. ΠΑΤΡΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΑΤΡΑ 2000

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ	3229
----------------------	------

## *Αφιέρωση*

*«Στους γονείς μου που τόσα στερήθηκαν  
και θυσίασαν για μένα και στα αξέχαστα  
φοιτητικά χρόνια»*

## Ευχαριστώ

*Όλους όσους συντέλεσαν στην αποπεράτωση αυτού του θέματος. Ευχαριστώ ιδιαίτερα το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) , την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) , την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Αρκαδίας (ΤΕΔΚ ΑΡΚΑΔΙΑΣ), την Περιφέρεια Πελοποννήσου. Πιστεύω ότι η πτυχιακή εργασία είναι προϊόν ενός ουσιαστικού διαλόγου, μιας εποικοδομητικής συνεργασίας μαζί τους. Εύχομαι να υπάρξει στο μέλλον η δυνατότητα να συνεργαστούμε ξανά.*

## Περιεχόμενα

Περιεχόμενα .....	3
Πρόλογος.....	7
1 Εισαγωγή.....	11
1.1 Γενικά.....	11
1.2 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	11
1.2.1 Ορισμός – Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	13
1.2.2 Μορφές (βαθμίδες) Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	14
2 Ιστορική Αναδρομή .....	16
2.1 Αρχαιότητα - Κλασική Εποχή.....	16
2.2 Βυζαντινή Εποχή – Μεσαιώνας.....	16
2.3 Τουρκοκρατία.....	17
2.4 Νέο Ελληνικό Κράτος.....	17
2.4.1 Εποχή Καποδίστρια :.....	17
2.4.2 Μετά Καποδίστρια εποχή :.....	18
2.5 Τα Ελληνικά Σύντάγματα.....	19
2.5.1 Το Σύνταγμα του 1844 .....	19
2.5.2 Το Σύνταγμα του 1864 .....	19
2.5.3 Οι Νέες Χώρες :.....	20
2.5.4 Νόμος ΔΝΖ/1912 :.....	20
2.5.5 Το Σύνταγμα του 1927 .....	21
2.6 Περίοδος Κατοχής .....	21
2.7 Μετακατοχική Περίοδος.....	21
2.8 Το Σύνταγμα του 1975.....	22
2.9 Οι Θεσμικές Πρωτοβουλίες από το 1980 και μετά.....	23
2.9.1 Νόμος 1416/1984 :.....	23
2.9.2 Νόμος 1622/1986 :.....	25
2.9.3 Νόμος 2218/1994 :.....	28
3 Αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης.....	29
3.1 Αξιολόγηση των θεσμικών πρωτοβουλιών :.....	29
3.1.1 Έως και το Σύνταγμα του 1975 : .....	29
3.1.2 Από το Σύνταγμα του 1975 και μετά : .....	30
3.1.3 Χαρακτηριστικά της υφιστάμενης κατάστασης :.....	34
3.2 Αποτελέσματα αυτών των πολιτικών : .....	36
3.2.1 Οι μικροί ΟΤΑ δεν μπορούν να εκπληρώσουν την αποστολή τους. ..	36
3.2.2 Διοικητική αναποτελεσματικότητα των ΟΤΑ. ....	37
3.2.3 Έλλειψη δυνατότητας ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ....	38
3.3 Συμπέρασμα.....	38
4 Η Πολιτική των Συνενώσεων στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.....	40
4.1 Γενικά.....	40
4.2 Ανάλυση των Συνενώσεων στις Ευρωπαϊκές χώρες .....	40
5 Συνταγματικές Παράμετροι των Συνενώσεων.....	46
5.1 Γενικά.....	46
5.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση των Συνενώσεων.....	46
5.3 Συμπέρασμα.....	47
6 Οι Αρχές και οι Στόχοι που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος.....	49
6.1 Οι Αρχές του Προγράμματος.....	49
6.1.1 Αρχές της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας :.....	49

6.1.2	Αρχή του συντονισμένου σχεδιασμού και δράσης σε νομοθετικό επίπεδο και προώθησης ειδικών μέτρων υποστήριξης και εφαρμογής :.....	50
6.1.3	Αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής ισορροπίας :.....	51
6.1.4	Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης :.....	52
6.1.5	Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά :	53
6.1.6	Η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης :.....	53
6.1.7	Συμπερασματικά : Στόχος του Προγράμματος είναι η Διοικητική και Προγραμματική Συνένωση με κοινωνική συναίνεση :.....	55
6.2	Οι Στόχοι του Προγράμματος.....	55
6.2.1	Εκσυγχρονισμός του Διοικητικού Συστήματος.....	55
6.2.2	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νέου τύπου – Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων.....	56
6.2.3	Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος.....	57
6.2.4	Διοικητική και Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.....	58
6.2.5	Συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων.....	58
6.2.6	Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία.....	59
7	Θεσμικό πλαίσιο.....	61
7.1	Τυπολογία των ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας : .....	61
7.2	Γενικές αρχές για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ : .....	65
7.3	Διαδικασία των Συνενώσεων : .....	69
7.4	Σύσταση και λειτουργία των νέων ΟΤΑ.....	69
7.4.1	Σύσταση.....	69
7.4.2	Λειτουργία Υφιστάμενων ΟΤΑ.....	70
7.4.3	Υποκατάσταση και διαδοχή των λειτουργούντων ΟΤΑ που καταργούνται.....	70
7.4.4	Η έδρα.....	71
7.4.5	Το όνομα.....	71
7.4.6	Η σφραγίδα .....	72
7.4.7	Σήμα ΟΤΑ – Τίτλοι Εγγράφων.....	72
7.5	Αντιπροσωπευτικό σύστημα του νέου ΟΤΑ :.....	72
7.6	Τα Διοικητικά Όργανα των νέων Δήμων :.....	74
7.6.1	Ο Δήμαρχος .....	74
7.6.2	Το Δημοτικό Συμβούλιο.....	75
7.6.3	Η Δημορχιακή Επιτροπή .....	76
7.7	Δημοτική Αποκέντρωση : Τοπικά Συμβούλια – Δημορχιακοί Πάρεδροι ..	77
7.7.1	Τα Τοπικά Συμβούλια (σύσταση, ονομασία, συγκρότηση) .....	77
7.7.2	Οι Δημορχιακοί Πάρεδροι.....	80
7.8	Παράλληλες αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης των ΟΤΑ : .....	80
7.9	Νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων κατά τύπο ΟΤΑ.....	81
8	Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.).....	83
8.1	Εισαγωγή.....	83
8.2	Έννοια του Ε.Π.Τ.Α.....	83
8.3	Το περιεχόμενο του Ε.Π.Τ.Α.....	83
8.4	Σκοπός του Ε.Π.Τ.Α.....	86
8.5	Το Σύστημα Διοίκησης του Ε.Π.Τ.Α.....	86
8.5.1	Σε εθνικό επίπεδο :.....	86
8.5.2	Σε περιφερειακό επίπεδο .....	88

8.5.3	Σε επίπεδο Νομού.....	89
8.6	Διαδικασίες κατάρτισης του Ε.Π.Τ.Α.....	90
8.6.1	Κριτήρια ένταξης .....	90
8.6.2	Ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.....	91
8.7	Πόροι του Ε.Π.Τ.Α. ....	93
8.7.1	Σχετικά με την διανομή των πόρων του Ε.Π.Τ.Α. ....	93
8.7.2	Κριτήρια κατανομής των πόρων του Ε.Π.Τ.Α.....	94
9	Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις στην Ελλάδα.....	96
9.1	Εισαγωγή :.....	96
9.2	Σκοπός των επιχορηγήσεων : .....	96
9.2.1	Ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών.....	97
9.2.2	Άσκηση Μακροοικονομικής Πολιτικής.....	97
9.2.3	Παροχή Δημοσίων Αγαθών.....	98
9.2.4	Εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων.....	98
9.3	Κατηγορίες Επιχορηγήσεων : .....	99
9.3.1	Τακτικές Επιχορηγήσεις.....	99
9.3.2	Έκτακτες επιχορηγήσεις.....	102
9.3.3	Γενικές Επιχορηγήσεις και Επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών.....	104
9.4	Η χρηματοδότηση των κρατικών επιχορηγήσεων.....	104
9.5	Συμπεράσματα.....	104
10	Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)και οι Συλλογικές Αποφάσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).....	107
10.1	ΟΙ Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ).....	107
10.1.1	Γενικά.....	107
10.1.2	Οικονομική εξέλιξη των ΚΑΠ.....	108
10.1.3	Συμπεράσματα.....	109
10.2	Η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).....	111
10.2.1	Γενικά.....	111
10.2.2	Κριτήρια και τρόπος κατανομής της ΣΑΤΑ.....	111
11	Η Φορολογική Αποκέντρωση στην Ελλάδα.....	112
11.1	Εισαγωγή.....	112
11.2	Το ζήτημα της επάρκειας των Πόρων.....	112
11.3	Συμπεράσματα.....	116
12	Τα αποτελέσματα του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.....	120
12.1	Αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης των νέων ΟΤΑ.....	120
12.2	Τα οικονομικά των νέων ΟΤΑ.....	121
12.3	Διοικητική και Τεχνική υποδομή.....	122
12.4	Καλύτερη Παροχή υπηρεσιών.....	124
12.5	Τα Έργα τους νέους δήμους.....	125
12.6	Αποτελέσματα και Στόχοι του Προγράμματος.....	130
13	Προβληματισμοί - Ζητήματα σχετικά με την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.....	133
13.1	Γενικά.....	133
13.2	Τα διάφορα προβλήματα που δημιουργήθηκαν σχετικά με το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ.....	133
13.3	Οι αρμοδιότητες και ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων σε σχέση με τα Δημοτικά Συμβούλια και το μέλλον των πρώτων.....	135
13.4	Η ανάγκη εφαρμογής του Διπλογραφικού Συστήματος.....	136
13.4.1	η αναγκαιότητα εφαρμογής του συστήματος αυτού.....	136
13.5	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004.....	137



13.6	Άλλες πηγές Εσόδων για τους ΟΤΑ.....	138
13.6.1	Αναπροσαρμογή των υαρχόντων φόρων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	138
13.6.2	Η δημιουργία νέων Τοπικών Φόρων.....	139
13.6.3	Συμπέρασμα για την εκχώρηση υπάρχων ή την δημιουργία νέων φόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	140
13.7	Η ποσοστιαία αύξηση των πόρων των ΟΤΑ.....	140
13.8	Η δυνατότητα δανεισμού των ΟΤΑ.....	141
14	Γενικό Συμπέρασμα.....	143
15	Παραρτήματα .....	145
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	165

## Πρόλογος

Το σχέδιο Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είναι από τα πλέον συζητημένα νομοσχέδια που αφορούν τους Ο.Τ.Α και γενικότερα τους κατοίκους των δήμων και των κοινοτήτων της Ελλάδας.

Στα πλαίσια της πτυχιακής εργασίας σκοπός είναι, η όσο το δυνατόν, προσέγγιση και αξιολόγηση του σχεδίου αυτού, από οικονομική κυρίως οπτική γωνία. Για να μπορέσει να γίνει περισσότερο κατανοητή η ανάλυση του θέματος κρίθηκε αναγκαίος ο διαχωρισμός του σε επιμέρους ενότητες. Συνεπώς :

Στην **Πρώτη Ενότητα (Ενότητα Α')**, στην οποία ανήκουν τα κεφάλαια 1, 2, 3, 4, γίνεται μια εκτεταμένη ανάλυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης χρονικά, φτάνοντας μέχρι και τη ψήφιση του προκείμενου νόμου. Πιο συγκεκριμένα :

◆ Στο **1<sup>ο</sup> κεφάλαιο** θα επισημανθούν διάφορες έννοιες ,των οποίων η σημασία θα βοηθήσει στη διεκπεραίωση της πτυχιακής εργασίας.

◆ Στο **2<sup>ο</sup> κεφάλαιο** θα γίνει μια ιστορική αναδρομή ,ώστε να διαπιστωθεί χρονικά ο βαθμός εξέλιξης της Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τα διάφορα μέτρα που πάρθηκαν από την πλευρά της επίσημης Πολιτείας για την δημιουργική εξέλιξή της.

◆ Στο **3<sup>ο</sup> κεφάλαιο** γίνεται μια εκτεταμένη ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, αξιολόγηση των θεσμικών πρωτοβουλιών της δεκαετίας του 1980. καθώς επίσης και στους λόγους που οδήγησαν της Πολιτεία στη θέσπιση του νομοσχεδίου αυτού.

◆ Στο **4<sup>ο</sup> κεφάλαιο**, επειδή η χώρα μας δεν είναι απομονωμένη από τον υπόλοιπο κόσμο, αντίθετα μάλιστα, είναι ένα ενεργό μέλος της ευρωπαϊκής ένωσης, γίνεται μια αναφορά στις συνενώσεις στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης.

Στη **Δεύτερη Ενότητα (Ενότητα Β')** εισερχόμαστε στην ανάλυση του Σχεδίου Ι. Καποδίστριας. Συνεπώς :

◆ Στο **5<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναλύεται το γεγονός ότι οι Συνενώσεις που θα προκύψουν από τον νόμο αυτό είναι συνταγματικά αποδεκτές.

◆ Στο **6<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναφέρονται και αναλύονται οι Αρχές και οι Στόχοι του Σχεδίου Ι. Καποδίστριας για να μπορεί να είναι εφαρμόσιμος και αποτελεσματικός προς τους ΟΤΑ και γενικότερα τους κατοίκους των δήμων και των κοινοτήτων που θα προκύψουν.

◆ Στο **7<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναλύεται εκτεταμένα το θεσμικό πλαίσιο του προκείμενου αυτού νόμου. Δηλαδή, αναλύονται όλες οι πτυχές του οι οποίες αφορούν τόσο τους ΟΤΑ που θα προκύψουν, όσο και τα διοικητικά όργανα που θα τους διοικήσουν, με τις αρμοδιότητες και τον τρόπο εκλογής τους.

Στην **Τρίτη Ενότητα (Ενότητα Γ')**, η οποία είναι και η πιο σημαντική ενότητα του θέματος, γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης των οικονομικών των νέων ΟΤΑ, τις δυνατότητες (οικονομικές) που θα έχουν για να πετύχουν την αποστολή τους. Για το σκοπό αυτό κρίθηκε απαραίτητη να γίνει μια ανάλυση όλων των οικονομικών πηγών που αφορούν ένα ΟΤΑ, τόσο με το νέο διοικητικό σύστημα, όσο και πριν από τις συνενώσεις. Στόχος αυτής της ανάλυσης είναι να αναδειχθεί η σημασία των συνενώσεων, καθώς και ο

τρόπος με τον οποίο θα πρέπει να λειτουργούν οι σύγχρονοι ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα :

◆ Στο **8<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναλύεται το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το ονομαζόμενο Ε.Π.Τ.Α. Το Πρόγραμμα αυτό το οποίο ανήκει ασφαλώς στον προκείμενο νόμο αποτελείται, ουσιαστικά, από κάποια υποπρογράμματα τα οποία θα αναλυθούν εκτεταμένα και αποτελεσματικά. Αναλύονται τέλος όλες οι πηγές χρηματοδότησής του καθώς και ο τρόπος ένταξης ενός έργου σε αυτό.

◆ Στο **9<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναλύονται οι κρατικές επιχορηγήσεις στην Ελλάδα. Αναλύεται, δηλαδή, το αν είναι σωστό και ωφέλιμο για ένα ΟΤΑ να παρεμβαίνει το Κράτος στα οικονομικά του και κατά πόσο τον βοηθά αυτή η πολιτική (τον ΟΤΑ) να εξελιχθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις και στον σύγχρονο ρόλο του.

◆ Στο **10<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αναλύονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), Η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ), πριν τις συνενώσεις και τον τρόπο που σκοπεύουν να λειτουργήσουν μετά από αυτές, τις συνενώσεις.

◆ Στο **11<sup>ο</sup> Κεφάλαιο** το οποίο αφορά την φορολογική Αποκέντρωση στην Ελλάδα, ουσιαστικά αναλύεται η δυνατότητα να έχουν οι ΟΤΑ ίδια έσοδα. Να μπορούν, δηλαδή, να έχουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ την οικονομική ανεξαρτησία τους απέναντι στην Κεντρική Διοίκηση. Αναλύεται, τέλος, η σχέση των εσόδων, που προκύπτουν από τους ίδιους τους ΟΤΑ με τα έσοδα που προκύπτουν από τις διάφορες μορφές των κρατικών επιχορηγήσεων.

Τέλος στην **Τέταρτη Ενότητα (Ενότητα Δ')**, αναλύονται τα αποτελέσματα του Σχεδίου Ι. Καποδίστριας, που αφορούν τόσο τον τρόπο λειτουργίας των νέων δήμων (προσωπικό, παροχή υπηρεσιών, κ.λ.π.), όσο και την δημιουργική εξέλιξη αυτών. Επίσης αναφέρονται και κάποια συμπεράσματα σχετικά με την δημιουργική εφαρμογή του νόμου αυτού κα τυχόν ζητημάτων που προέκυψαν με την εφαρμογή του. Πιο συγκεκριμένα :

◆ Στο **12<sup>ο</sup> Κεφάλαιο** αναλύονται τα αποτελέσματα στους νέους ΟΤΑ σε όλα τα επίπεδα δραστηριότητάς τους. Αναλύονται οι θετικές συνέπειες του νόμου αυτού τόσο στην οικονομική, όσο στη Διοικητική και στη εν γένει πολιτική διάσταση των νέων ΟΤΑ.

◆ Στο **13<sup>ο</sup> Κεφάλαιο** αναφέρονται κάποιοι προβληματισμοί που δημιουργήθηκαν στους ΟΤΑ από τη στιγμή που εφαρμόστηκε αυτός ο νόμος. Στα ζητήματα αυτά δίνονται κάποιες λύσεις, όπως δίνονται και προοπτικές για την καλύτερη και περισσότερο βιώσιμη εξέλιξη των ΟΤΑ στο μέλλον.

◆ Τέλος στο **14<sup>ο</sup> Κεφάλαιο** Συνοψίζονται επιγραμματικά τα αποτελέσματα του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.

Στο **Παράρτημα** παρατίθενται κάποιες εγκύκλιοι και κάποιοι πίνακες που σκοπό έχουν να συμβάλουν στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη ανάπτυξη του νόμου αυτού.

Επίσης, ενώ παρατίθεται στο τέλος της εργασίας **Βιβλιογραφία** κρίθηκε ωφέλιμο να γίνεται και μια **Βιβλιογραφική Αναφορά** στο τέλος κάθε κεφαλαίου. Αυτό γίνεται για να μπορεί ο κάθε αναγνώστης να γνωρίζει τα

διάφορα συγγράμματα, τις πηγές που χρησιμοποιήθηκαν για κάθε κεφάλαιο χωριστά.

## ΕΝΟΤΗΤΑ Α'

### Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα στον χρόνο

---

Για να μπορέσει να καταδειχθεί το νέο σύστημα στα διοικητικά και κατά συνέπεια και στα υπόλοιπα δρώμενα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να υπάρξει μια πλήρης περιγραφή της εικόνας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα στους αιώνες και τα χρόνια.

Παράλληλα εκτός από την ιστορική αναδρομή που θα γίνει πρέπει να τονισθεί ότι η Ελλάδα δεν είναι μια αποκομμένη χώρα από τον υπόλοιπο κόσμο, αντίθετα μάλιστα. Η Ελλάδα επηρεάζει και επηρεάζεται από τις διεθνείς εξελίξεις. Με το ίδιο σκεπτικό οι τυχόν αλλαγές που επήλθαν στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες θα πρέπει να αναφερθούν και να αναλυθούν, χωρίς αυτό να σημαίνει την υποχρεωτική αντιγραφή των συστημάτων αυτών. Απλώς να κατανοηθεί ο ρόλος που θα πρέπει να έχει η τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας.

Στην ιστορική αναδρομή που θα ακολουθήσει, θα διαπιστωθεί ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, η αποστολή της. Θα αναλυθεί τελικά, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση με τον τρόπο που είναι οργανωμένη σήμερα μπορεί να αντεπεξέλθει στις σύγχρονες απαιτήσεις και προοπτικές. Θα αναλυθούν τελικά οι πρωτοβουλίες που πραγματοποιήθηκαν με σκοπό την ανάδειξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα οι τελευταίες, αν πέτυχαν στο σκοπό τους και η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πλέον ικανοποιητική κάτι που σημαίνει ότι το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας δεν χρειάζεται να εφαρμοσθεί. Τα συμπεράσματα, ωστόσο που προκύπτουν είναι ότι όχι μόνο δεν ήταν επιτυχείς οι πρωτοβουλίες της δεκαετίας του '80, κυρίως, αλλά ότι είναι πλέον υποχρεωτική η εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να πετύχει την αποστολή της.

## **1 Εισαγωγή**

### **1.1 Γενικά.**

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να δοθούν κάποιες γενικές επισημάνσεις, οι οποίες θα βοηθήσουν τον αναγνώστη να κατανοήσει το θέμα που αναλύεται παρακάτω.

Το θέμα το οποίο προσεγγίζεται και αναλύεται στα επόμενα κεφάλαια, όσο το δυνατόν εκτεταμένα και εμπειριστατωμένα, είναι η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ. Είναι ωφέλιμο, λοιπόν, για τον αναγνώστη, να αναφερθούν κάποιες βασικές έννοιες για το θέμα αυτό, έννοιες σχετικά με το τι είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, τις μορφές της, ώστε να γίνει μια ουσιαστική σύνδεση με τον προκείμενο νόμο που θα αναλυθεί παρακάτω, τον νόμο 2539/97, το ονομαζόμενο ΣΧΕΔΙΟ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.

Το σχέδιο αυτό αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση και πιο συγκεκριμένα αφορά τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους δήμους και τις κοινότητες. Μέσα από το νόμο αυτό επιφέρονται μεγάλες ανακατατάξεις στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πιο σημαντική την αλλαγή στην χωροταξική διάταξη των οργανισμών αυτών, καθώς και την αλλαγή των αρμοδιοτήτων τους.

Οι αλλαγές αυτές εντάσσονται στα πλαίσια της Διοικητικής Αποκέντρωσης, οι οποίες ξεκίνησαν στην δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου για πρώτη φορά δημιουργείται το αξίωμα του αιρετού Νομάρχη, με τον νόμο 2218/1994 (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση). Όπως είναι γνωστό, μέχρι τότε ο Νομάρχης διοριζόταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Έτσι, ο επόμενος στόχος της Πολιτείας είναι να εφαρμοσθεί αυτή η Διοικητική Αποκέντρωση και στον Πρώτο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους δήμους και τις κοινότητες. Τα αποτελέσματα του Σχεδίου Ι. Καποδίστρια (τα αν είναι θετικός ή αρνητικός) θα αναλυθούν σαφώς στα επόμενα κεφάλαια, σαν απόρροια της ανάλυσης της σημερινής πραγματικότητας και των αντίστοιχων αλλαγών που επιφέρει ο νόμος αυτός.

### **1.2 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.**

Ο άνθρωπος από τη στιγμή που σταμάτησε να ζει νομαδικά και να μεταφέρεται συνεχώς, από τόπο σε τόπο, προκειμένου να επιβιώσει, δημιούργησε μικρές ομάδες μικρούς πυρήνες ανθρώπων συνόλων με απώτερο σκοπό να αντιμετωπίσει καλύτερα τους διάφορους κινδύνους. Με την πάροδο του χρόνου αυτές οι οικιστικές μονάδες εξελίχθηκαν και αυξήθηκαν πληθυσμιακά και όχι μόνο, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν κοινότητες και δήμοι, όπου οι τελευταίοι σαφώς και ήταν πληθυσμιακά και

διοικητικά μεγαλύτεροι. Βασική αρχή όλων αυτών των διαδικασιών ήταν η ανάγκη του ανθρώπου να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα όλες τις δυσκολίες και τα προβλήματα που συναντούσε.

Η παραπάνω αναφορά στην εξελικτική πορεία του ανθρωπίνου είδους γίνεται για να κατανοηθεί ότι ο άνθρωπος προσπαθεί, από τη φύση του, να δημιουργήσει καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Και η επιμονή σε αυτό το σημείο είναι και ο λόγος που οδήγησε την Πολιτεία να ψηφίσει και αυτό το νόμο. Τίθενται, λοιπόν, τα παρακάτω ερωτήματα :

- ◆ Μπορούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), όπως λειτουργούν, να καλύψουν τις ανάγκες των κατοίκων τους;
- ◆ Μπορούν να επιτελέσουν την αποστολή που φέρουν ως φορείς εξουσίας;
- ◆ Μπορούν να διασπάσουν την θλιβερή εικόνα ότι Ελλάδα είναι μόνο η Αθήνα και γενικά όλα τα μεγάλα αστικά κέντρα της Ελλάδας;
- ◆ Μπορούν, δηλαδή, να κάνουν τις υπόλοιπες επαρχιακές και παραμεθόριες περιοχές της Ελλάδας, τις διάσπαρτες κοινότητες ισχυρά οικονομικά και διοικητικά κέντρα λήψης αποφάσεων και ευημερίας; Αν ναι γιατί τόσα χρόνια δεν το πέτυχαν;
- ◆ Μπορεί η Πολιτεία να διασφαλίσει το μέλλον αυτών των περιοχών με το ισχύον σύστημα ή με αυτό που πρόκειται να εφαρμόσει;
- ◆ Μπορεί, τέλος, να εφαρμοσθεί το πάγιο αίτημα όλων των Ελλήνων για Διοικητική, Οικονομική και Κοινωνική Αποκέντρωση;

Για όλα τα παραπάνω ερωτήματα θα γίνει προσπάθεια να απαντηθούν στα επόμενα κεφάλαια. Προτού αναλυθεί η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καλό είναι να γίνει μια πολύ μικρή αναδρομή στον τρόπο λειτουργίας της εκάστοτε Πολιτείας.

Πιο συγκεκριμένα, στην εποχή μας αλλά και σε κάθε εποχή, η κάθε δημοκρατική και αξιοκρατική Κεντρική Διοίκηση προσπαθεί να παρέχει ικανοποιητικές υπηρεσίες στους πολίτες της, να συντελεί στην μείωση της εισοδηματικής ανισότητας και γενικά να συντελεί στην ανάπτυξη και εξέλιξη των διοικητικών υπηρεσιών. Αυτό το επιτυγχάνει μέσα από τους πόρους που διαθέτει, από την εν γένει οικονομική της πολιτική.

Στη χώρα μας, επειδή επηρεάστηκε από πολλές δύσκολες καταστάσεις ( δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, δικτατορία), έπρεπε να συγκροτηθεί μια ισχυρή Κεντρική Διοίκηση ικανή να αντεπεξέλθει στο ρόλο και τις ευθύνες της. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την συρρίκνωση της περιφέρειας τόσο από διοικητική όσο και από οικονομική πλευρά. Ωστόσο στην εποχή μας οι ανάγκες του πολίτη και της εύρυθμης λειτουργίας του Δημόσιου τομέα, και όχι μόνο, απαιτούν μια Διοίκηση ευέλικτη, προσιτή και περισσότερο αποτελεσματική. Ο ρυθμός ανάπτυξης και εξέλιξης είναι πολύ γρήγορος σήμερα και τα δεδομένα αλλάζουν ταχύτατα με συνέπεια μια συγκεντρωτική Κεντρική Διοίκηση να μην μπορεί να αντεπεξέλθει στο ρόλο της.

Γενικότερα η συνεχής διεύρυνση του Δημόσιου τομέα τον έκανε αναποτελεσματικό, γραφειοκρατικό και συγκεντρωτικό, με αποτέλεσμα να θεωρείται σήμερα η Διοικητική Αποκέντρωση μονόδρομος για την ουσιαστική αναβάθμιση των διοικητικών υπηρεσιών και της περιφερειακής ανάπτυξης.

Οι παραπάνω λόγοι, σε γενικό πλαίσιο, οδήγησαν την Πολιτεία να θεσπίσει την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πιο συγκεκριμένα τη

διάκριση αυτής σε βαθμούς. Έτσι με το Σύνταγμα του 1975 (όπως θα διαπιστωθεί και σε επόμενα κεφάλαια) ορίζεται για πρώτη φορά η έννοια του Πρώτου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο να συντελέσει αυτή (ο Α' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης) στην καλύτερη λειτουργία της χώρας μας.

### 1.2.1 Ορισμός – Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο όρος Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει απασχολήσει πολλούς. Πιο συγκεκριμένα κατά τον Butterwarth : «Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η διακυβέρνηση που ασκείται από τοπικές αρχές. Τα ποικίλα κυβερνώντα σώματα ή άτομα που ανευρίσκονται σε κάθε πολιτισμένο κράτος, είτε είναι κεντρικά, δηλαδή η δικαιοδοσία τους εκτείνεται σε ολόκληρη την περιοχή, είτε η αρχή ενασκειείται από πρόσωπα των οποίων η εξουσία περιορίζεται μέσα σε κάποια ειδική μερίδα του εδάφους του κράτους».

Η διακυβέρνηση περιορισμένων εδαφικών περιοχών, κατά τον Butterwarth, επιτελείται κάτω από τη γενική δικαιοδοσία της κυβέρνησης ολόκληρης της επικράτειας, από αρχές που αντιπροσωπεύουν τις τοπικές τους περιοχές και διαθέτουν ένα μέτρο διακριτικής ευχέρειας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Κατά τον Γ. Τσενέ : «Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη διοίκηση με σκοπό την διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας».

Τα χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τον Γ. Τσενέ είναι δύο : Το πρώτο είναι ότι η αυτοδιοίκηση προάγει τον θεσμό της δημοκρατίας. Αυτό γίνεται είτε με την έννοια της αντιπροσώπευσης, είτε με τη έννοια της λαϊκής συμμετοχής, είτε με κάθε άλλη έννοια.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι πως μέσα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση προάγεται η αντιπροσώπευση και πως επεμβαίνει εκεί που η Κεντρική Διοίκηση αδυνατεί να επέμβει.

Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ότι δίνει το δικαίωμα στον κάθε πολίτη να μπορεί να παρέμβει στις τοπικές εξελίξεις. Μπορεί, δηλαδή, να συμμετέχει καλύτερα στις τοπικές αποφάσεις, που τον απασχολούν, και να τις διαμορφώνει στο βαθμό που του επιτρέπεται. Αυτό βέβαια συμβαίνει γιατί έχει το δικαίωμα του «εκλέγειν και εκλέγεσθαι». Μέσα λοιπόν, από το παραπάνω δικαίωμα μπορεί να διορθώσει τυχόν παραλείψεις, λάθη, ατέλειες των οργάνων που τον διοικούν.

Τέλος, μέσα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε αναφέρθηκε και αρχικά ως αίτημα της εποχής, προάγεται η αρχή της αποκέντρωσης της εξουσίας, με απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διοίκηση μιας κοινωνίας και κυρίως της περιφέρειας.



### **1.2.2 Μορφές (βαθμίδες) Τοπικής Αυτοδιοίκησης.**

Προτού αναφερθούν τα διάφορα επίπεδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι καλό να αναφερθούν όλες οι μορφές διοίκησης της Ελλάδας. Οι κατηγορίες Διοίκησης στη χώρα μας είναι οι εξής :

◆ **Η Κεντρική Διοίκηση**, η οποία περιλαμβάνει τα ανώτατα διοικητικά όργανα της Ελλάδας, τα οποία έχουν τη λήψη των διαφόρων αποφάσεων και αποτελείται από όλα τα Υπουργεία και όλες τις υπηρεσίες σε ανώτατο επίπεδο.

◆ **Η Περιφέρεια** αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τις αρμόδιες περιφερειακές υπηρεσίες και λοιπά όργανα της κάθε περιφέρειας της Ελλάδας. Οι Περιφέρειες της Ελλάδας είναι οι εξής 13 : Η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας, Αττικής, Πελοποννήσου, Νοτίου Αιγαίου, Κρήτης.

Σκοπός της κάθε Περιφέρειας είναι ο συντονισμός των διαδικασιών και των ενεργειών μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο περιφερειάρχης δεν είναι αιρετός αλλά διορίζεται από την Κεντρική Διοίκηση. Αποτελεί η Περιφέρεια, δηλαδή, το ενδιάμεσο στάδιο μεταξύ των δύο παραπάνω μορφών διοίκησης που στοχεύει στην καλύτερη εφαρμογή των αποφάσεων της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά ταυτόχρονα και στην καλύτερη εκπλήρωση των αιτημάτων των δύο μορφών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

◆ **Η Τοπική Αυτοδιοίκηση** αποτελείται από δύο βαθμούς διοίκησης, τον Πρώτο και τον Δεύτερο Βαθμό. Ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελείται από τους δήμους και τις κοινότητες, οι οποίοι αποτελούν και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής ΟΤΑ). ο Δεύτερος Βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ονομαζόμενη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, όπου με τον νόμο 2218/1994 έγινε και το πρώτο βήμα της Διοικητικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μέχρι πριν από το νόμο 2218/1994, ο Νομάρχης διοριζόταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση, ενώ με τον νόμο αυτό ο Νομάρχης είναι αιρετός και εκλέγεται και είναι ο νικητής του συνδυασμού στις Νομαρχιακές εκλογές του κάθε νομού.

Το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας αναφέρεται στον Πρώτο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πιο συγκεκριμένα στην νέα δομή των ΟΤΑ, οι οποίοι θα προκύψουν από τις συνενώσεις όμορων κοινοτήτων ή από τις συνενώσεις κοινοτήτων με υπάρχον δήμο. Στόχος του νόμου αυτού είναι η ανασύνταξη και αναδιοργάνωση της κατακερματισμένης ελληνικής επαρχίας σε δυναμικούς ΟΤΑ, ικανούς να επιτελέσουν την αποστολή τους στην σύγχρονη και απαιτητική εποχή μας.

Η αναλυτική και η όσο το δυνατόν, αποτελεσματική περιγραφή των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, θα γίνει στα επόμενα κεφάλαια, όπου θα αναλυθούν οι αιτίες και οι συνέπειες αυτού του κατακερματισμού της Ελληνικής Τοπικής

Αυτοδιοίκησης, καθώς και αν με το νόμο αυτό θα επέλθουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

➤ ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ με Θέμα: Η Έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

## **2 Ιστορική Αναδρομή**

### **2.1 Αρχαιότητα - Κλασική Εποχή**

Η μελέτη των διαφόρων αρχαίων ιστορικών κειμένων δείχνει πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργούσε και στους αρχαίους ελληνοιστικούς χρόνους .Πιο συγκεκριμένα :

- ◆ Την εποχή του Ομήρου η Τ.Α είχε τη μορφή :Δήμος – Δημογέροντας - Συμβούλιο Γερόντων ή Αρχόντων – Γενική Συνέλευση Δήμου .Ο θεσμός αυτός διατήρησε την μορφή του μέχρι και τον 5ο αιώνα π.Χ. ,όπου και ολοκληρώθηκε .

- ◆ Ο Κλεισθένης οργάνωσε την Αθηναϊκή Πολιτεία το 507 π.Χ. σε 100 δήμους , όπου καθένας είχε τα δικά του διοικητικά όργανα και την δική του ονομασία. Εκτός της Αθήνας , δήμοι υπήρχαν και σε άλλες Πόλεις – Κράτη όπως στην Αίγινα ,στη Ρόδο , κ.λ.π.

- ◆ Το Μακεδονικό κράτος του Μ. Αλεξάνδρου στηρίζονταν στις αρχές της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης των διαφόρων ελληνικών πόλεων .

- ◆ Κατά την περίοδο της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας , η Τ.Α είχε τη μορφή της οργάνωσης των Ελληνικών Πόλεων –Κρατών ,όπου ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης έγινε με την πάροδο του χρόνου πρότυπο Τ.Α .

### **2.2 Βυζαντινή Εποχή – Μεσαίωνας**

Τα διάφορα αυταρχικά καθεστώτα ,που κυβέρνησαν την Ελλάδα ως και την εποχή του Βυζαντίου ,μείωσαν σε μεγάλο βαθμό το ρόλο της Τ.Α , η οποία κατάφερε τελικά να επιβιώσει μέχρι και τους Βυζαντινούς χρόνους .Πιο συγκεκριμένα σ' αυτή την περίοδο η Τ.Α είχε την μορφή δήμων και κοινοτήτων ,αφού στη Βυζαντινή εποχή υπήρχαν πόλεις και χωριά .

Οι κοινότητες είχαν δύο μορφές οργάνωσης :

- ◆ Κοινότητες που διοικούνταν από δύο όργανα διοίκησης .
- ◆ Κοινότητες που διοικούνταν από τους οικονομικά ισχυρούς ,από αυτούς που κατείχαν μεγάλες εκτάσεις γης .

Οι δήμοι είχαν μεγάλη σημασία και δύναμη ,αφού αποτελούσαν τον κύριο φορέα εκπροσώπησης των διαφόρων ταξικών συμφερόντων και των εκάστοτε πολιτικών – θρησκευτικών τάσεων .Κατά συνέπεια είχαν αυξημένες αρμοδιότητες που αφορούσαν όλους τους τομείς της κοινωνίας ,όπως την αποπεράτωση δημοσίων έργων ,καθήκοντα πολιτοφυλακής κ.λ.π.

Η δομή ,ωστόσο ,της κοινωνίας (φεουδαρχία) δεν επέτρεπε στην Τ.Α να αναπτυχθεί ,με αποτέλεσμα να γίνουν αιματηρές συγκρούσεις με την

φεουδαρχική τάξη προκειμένου να αποκτήσουν την ανεξαρτησία τους .Στη Φραγκοκρατία οι κοινότητες απέκτησαν κάποια δικαιώματα και στο Βυζάντιο οι δήμοι και οι κοινότητες είχαν την μορφή των ομάδων αγροτικού χαρακτήρα

## **2.3 Τουρκοκρατία**

Η Τ.Α την περίοδο της Τουρκοκρατίας δεν μπόρεσε να αναπτυχθεί ουσιαστικά και ισορροπημένα σ' όλη την ελληνική επικράτεια, λόγω της μεγάλης καταπίεσης που δέχθηκε από το ισχύον καθεστώς. Ωστόσο ,κάποιες περιοχές κατάφεραν να οργανωθούν και να αποκτήσουν την αυτονομία τους, κυρίως οικονομική. Αυτή η αυτονομία βασίστηκε, ουσιαστικά, στην οικονομική δύναμη που διέθεταν από μόνες τους οι περιοχές. Τα Αμπελάκια, τα Ζαγοροχώρια αποτελούν χαρακτηριστικές μορφές οργάνωσης .

Η Τούρκικη ηγεσία ,αρχικά ,στήριξε αυτή τη μορφή Τ.Α ,αφού μ' αυτόν τον τρόπο μπορούσε να πετύχει καλύτερα, τη φορολογική αφαίμαξη της Ελλάδας. Με την πάροδο του χρόνου οι κοινότητες αυτές απέκτησαν μεγάλη δύναμη, σε βαθμό που να μην μπορούν να ελεγχθούν από το τουρκικό καθεστώς και εξελίχθηκαν σε μικρά οικονομικά κέντρα. Όσο αφορά τον τρόπο οργάνωσης των κοινοτήτων, διοικούταν από 1 έως 5 δημογέροντες .

Τα Αμπελάκια αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα της εποχής. Ήταν, ουσιαστικά, ο πρώτος συνεταιρισμός της Ελλάδας. Κύριο αντικείμενο είχε την επεξεργασία βαμβακιού με κεφάλαιο συμμετοχής έως και 20.000 γρόσια. Οι εργαζόμενοι έπαιρναν το μισθό τους, ενώ παράλληλα συμμετείχαν και στα κέρδη της εταιρίας. Γενικά ,στα Αμπελάκια αναπτύχθηκε μια πρότυπη βιοτεχνία συνεταιριστικής μορφής επεξεργασίας και εμπορικής διαχείρισης του βαμβακιού .

## **2.4 Νέο Ελληνικό Κράτος**

### **2.4.1 Εποχή Καποδίστρια :**

Η συγκρότηση του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στη νεαρή Ελληνική Πολιτεία υπήρξε από τα πρώτα μελήματα του Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια . 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 υπόδουλων 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.

Ωστόσο, ο τρόπος οργάνωσης της Ελλάδας από τον Ι. Καποδίστρια ,αποτελεί το θεμέλιο πάνω στο οποίο στηρίχτηκε η μετέπειτα οργάνωση του σύγχρονου Ελληνικού κράτους μέχρι και την εποχή μας .Πιο συγκεκριμένα ,ο Ι. Καποδίστριας , διαίρεσε την Ελλάδα σε 13 τμήματα (νομούς) ,το κάθε τμήμα σε επαρχίες, και την κάθε επαρχία σε πόλεις, κόμης και χωριά κάτι που ισχύει μέχρι και σήμερα .

Τα όργανα διοίκησης είχαν ως εξής. Στην κοινότητα, την κόμη και την πόλη όργανα διοίκησης ήταν οι δημογέροντες, στην επαρχία η επαρχιακή δημογεροντία. Τα όργανα αυτά ήταν αιρετά και η εκλογή τους γινόταν μέσα από ένα κατάλογο που συνέτασσε ο έκτατος επίτροπος (νομάρχης) .

#### **2.4.2 Μετά Καποδίστρια εποχή :**

Η Βαυαρική Αντιβασιλεία έπρεπε να θέσει και να ολοκληρώσει τα θεμέλια της Τ.Α με το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου του 1833.Τότε η χώρα διαιρέθηκε σε δήμους παρότι το πολίτευμα είχε οργανωθεί ως Απόλυτη Μοναρχία .Οι Βαυαροί επέλεξαν τον όρο δήμος 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 και ήταν υπό έλεγχο της κυρίαρχης τάξης των προεστών .Δεύτερων για να ζωντανέψουν την βαθύτατα Ελληνική έννοια του δήμου ,του διοικητικού οργανισμού ενυπήρχε στις Πόλεις –Κράτη και ταυτόχρονα υποδήλωνε το σώμα των δρώντων πολιτών .

Οι βασικές αρχές του Β.Δ της 27ης Δεκεμβρίου του 1833, το οποίο στηρίζονταν στο πνεύμα της Γαλλικής νομοθεσίας του 1831,ήταν :

Η διαίρεση της χώρας σε δήμους , οι οποίοι ήταν σύγχρονο επίπεδο άσκησης της κεντρικής διοίκησης και της Τ.Α .Η Ελλάδα είχε πληθυσμό 900.000 κατοίκους και διαιρέθηκε σε 450 δήμους .

Η διοίκηση του δήμου είχε το σύμπλεγμα ενός βουλευόμενου οργάνου , το οποίο ήταν πολυμελές και του δημάρχου, του οποίου η εκλογή δεν ήταν από το λαό, αλλά από ένα ειδικό εκλεκτορικό σώμα .

Κατά κανόνα οι δήμοι ήταν ενότητες χωριών που ως επί των πλείστων δεν αντιστοιχούσαν σε κοινοτικό σύστημα της Τουρκοκρατίας, παρότι και αυτό βασιζόταν ,κυρίως ,στην ενότητα των χωριών .Στόχος των Βαυαρών ήταν να αποδυναμώσουν τα υφιστάμενα κέντρα εξουσίας και να δημιουργήσουν προϋποθέσεις ελέγχου των νέων διοικητικών οργάνων .Ως προς την χωροταξική διάρθρωση οι δήμοι 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, ο άμεσοι έρανοι. Οι έμμεσοι φόροι αναφέρονται στους δασμούς κατανάλωσης, τα τέλη χαρτοσήμων κ.ο.κ. Οι άμεσοι έρανοι στόχευαν στην κάλυψη των ελλειμμάτων στο δημόσιο προϋπολογισμό .

Στο πλαίσιο των δήμων , τα χωριά είχαν διαχειριστική αυτονομία ,είχαν το δικαίωμα να διαχειρίζονται αυτοτελώς την περιουσία τους ,ακόμη δε και να την διεκδικούν δικαστικά. Το δικαίωμα αυτό κατέρριπτε την προβαλλόμενη

αντιπαράθεση δημοτικής αυτοδιοίκησης και κοινοτισμού. Εκπρόσωπος τους ήταν ο Ειδικός Πάρεδρος ,ο οποίος διοριζόταν μαζί με τον δήμαρχο.

Τέλος ,αξίζει να σημειωθεί το πληθυσμιακό κριτήριο βάση του οποίου σχηματίζονταν οι δήμοι .Δήμος μπορούσε να γίνει κάθε χωριό άνω των 300 κατοίκων, ή που υπέρβαινε αυτό το όριο μαζί με άλλα χωριά .Οι δήμοι ήταν τριών τάξεων .Οι δήμοι πρώτης τάξεως είχαν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, ήταν δηλαδή πόλεις .Οι δήμοι δεύτερης τάξεως είχαν τουλάχιστον 2.000 κατοίκους ,ήταν δηλαδή κωμοπόλεις .Τα υπόλοιπα χωριά που είχαν κατοίκους λιγότερο από 2.000 αποτελούσαν τους δήμους της τρίτης τάξεως .

## **2.5 Τα Ελληνικά Συντάγματα**

### **2.5.1 Το Σύνταγμα του 1844**

Στο σύνταγμα του 1844 δεν υπήρχε κανένα άρθρο ,καμία διάταξη που να αναφέρετε στην Τ.Α .Αυτό το σύνταγμα χαρακτηρίστηκε από τον αντιδημοκρατικό σκοπό του και προφανώς η αδιαφορία προς την Τ.Α να αποσκοπούσε στην φίμωση της καθώς η Τ.Α αποτελεί τη βάση της δημοκρατικής διακυβέρνησης σε κάθε χώρα

### **2.5.2 Το Σύνταγμα του 1864**

Το 1863, μετά την έκπτωση του Όθωνα και την έλευση του Γεωργίου Α΄, συνήλθε η Β΄ Εθνική Συνέλευση με σκοπό την καθιέρωση του Πολιτεύματος της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας , με το Σύνταγμα του 1864 .Η Β΄ Εθνική Συνέλευση ανέθεσε στην Επιτροπή Βουλευτών , η οποία είχε πρόεδρο τον Δημήτρη Αινιάν , να συντάξει Σχέδιο Ψηφίσματος <περί Δήμων και Δημαιορειών> ,για την μεταρρύθμιση του δημοτικού συστήματος των Βαυαρών και την εισαγωγή της δημοκρατικής αρχής στη 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 εφαρμόστηκε παρά μόνο ως προς το σκέλος που εισήγαγε την δημοτική αρχή στην τοπική αυτοδιοίκηση ,με τον νόμο ΗΔ΄ του 1864 <περί δημαιορειών> .Άλλωστε το Σύνταγμα του 1864 καθιέρωσε τη δημοκρατική αρχή με το μοναδικό άρθρο που αναφερόταν στην Τ.Α .

Από το Σύνταγμα του 1864 έως το Σύνταγμα του 1927 μεσολάβησαν κάποια γεγονότα , κάποιιοι νόμοι οι οποίοι αφορούσαν την Τ.Α. Πιο συγκεκριμένα :

### **2.5.3 Οι Νέες Χώρες :**

Η εφαρμογή του Συντάγματος του 1864 ,σχετικά με την αναγνώριση των κοινοτήτων ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης, θεσμοθετήθηκε το1884 και εφαρμόσθηκε στις αποκαλούμενες Νέες Χώρες, δηλαδή στις περιοχές που προσαρτήθηκαν τότε στην Ελληνική επικράτεια .

### **2.5.4 Νόμος ΔΝΖ/1912 :**

Αν κάποιος ασχοληθεί με την πορεία του θεσμού του δήμου μέχρι και τον νόμο ΔΝΖ/1912 μπορεί να διαπιστώσει πως ουδέποτε αυτός , από την εποχή των Βαυαρών και το Β. Δ της 27ης Δεκεμβρίου του1833 , δεν αποτέλεσε το ιδεατό, το φυσικό κύτταρο της συλλογικής οργάνωσης των τοπικών κοινωνιών .Αυτό ,βέβαια , ισχύει και για τις κοινότητες επί Τουρκοκρατίας .Στους δήμους ,αρχικά , το δικαίωμα του <εκλέγεσθαι> το είχαν όσοι μπορούσαν να πληρώσουν τους άμεσους φόρους. Αυτό σε συνδυασμό με τη διατήρηση της γνωστής επί Τουρκοκρατίας μεθόδου <ενοικίασης φόρων>, δηλαδή , την ανάληψη του φοροεισπρακτικού μηχανισμού από ιδιώτες είχαν σαν αποτέλεσμα από τη μια την χειραγώγηση του εκλογικού σώματος και από την άλλη δημιουργία σχέσεων συναλλαγής μεταξύ δημάρχων και φοροεισπρακτόρων .Επίσης , αργότερα ,η άμεση εκλογή τους (δημάρχων) παράλληλα με την ισχυρή θέση στην αδύναμη κεντρική πολιτική τους μετέβαλε σε τοπάρχες .Τα πολιτικά κόμματα το μόνο που ήθελαν ήταν η διατήρηση των καλών σχέσεων των βουλευτών τους με τους εκάστοτε δημάρχους ,ώστε να κρατήσουν τις επιρροές τους με το εκλογικό σώμα .

Όλα τα παραπάνω προκάλεσαν την ανάπτυξη αντιδημοτικού κλίματος ,που οδήγησε στο φιλελεύθερο σύνθημα της εποχής <απελευθερώστε τους συνοικισμούς> και στη ψήφιση του νόμου ΔΝΖ/1912 .

Ο κεντρικός στόχος της πολιτικής του Ελευθέριου Βενιζέλου ήταν πρόδηλος . Η συγκρότηση ενός σύγχρονου Ελληνικού κράτους περνούσε μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα την ανύψωση του κοινοβουλευτισμού .Αυτό σήμαινε πως το παλαιό πολιτικό σύστημα έπρεπε να αντικατασταθεί από εθνικά κόμματα, μεταφέροντας την επιρροή στο κοινοβούλιο . Απαραίτητη 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 την τοπική εξουσία .

Η διάκριση σε δήμους και κοινότητες θεμελιώθηκε το, 1912, στην διαφορετική διοικητική οργάνωση των αγροτικών και αστικών οικισμών .Πιο συγκεκριμένα :

◆ Δήμος : Ήταν κάθε πόλη άνω των 10.000 κατοίκων ή πρωτεύουσα νομού ανεξαρτήτως πληθυσμού .Το διοικητικό σύστημα του δήμου προσαρμοζόταν στις προϋπόθεσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας των πόλεων .Τα διοικητικά όργανα ήταν ο Δήμαρχος ,το Δημοτικό Συμβούλιο ,η Δημαρχιακή Επιτροπή και τους υποβαθμισμένους Δημοτικούς Παρέδρους .

◆ Κοινότητα : Ήταν κάθε οικισμός που είχαν περισσότερους από 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης ή λιγότερους από 200 κατοίκους ,χωρίς σχολείο , αλλά με ικανούς οικονομικούς πόρους .Το διοικητικό σύστημα των κοινοτήτων προσαρμοζόταν στις λειτουργίες της κατακερματισμένης αυτοδιοίκησης των αγροτικών οικισμών .Τα διοικητικά όργανα ήταν ο Πρόεδρος και το Κοινοτικό Συμβούλιο .

Η επιλογή αυτή ,ως προς το κεντρικό στόχο της μεταρρύθμισης , υπήρξε απόλυτα εύστοχη και επιβεβλημένη . Άλλωστε γι αυτό έγινε αποδεκτή από την κοινωνία και τις πολιτικές δυνάμεις. Ωστόσο, σχετικά με την Τ.Α η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ προσέλαβε την μορφή ενός θεσμικού εκσυγχρονισμού στιγμιαίας διάρκειας . Ο νομοθέτης του ν. ΔΝΖ/1912 δημιούργησε εξ αρχής τις βάσεις για την εξέλιξη του φαινομένου της δημογραφικής και αναπτυξιακής καχεξίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ . Τα οικονομικά τους παρέμειναν ως είχαν από την εποχή των Βαυαρών και του Β .Δ της 27ης Δεκεμβρίου του 1833 .Πηγή εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων ήταν η τοπική φορολογία ,ενώ η οικονομική βοήθεια από την κεντρική εξουσία ήταν σχεδόν ανύπαρκτη .Είναι χαρακτηριστικές μελέτες ,σύγχρονες της τότε νομοθεσίας ,που αποδείκνυαν την αδυναμία των κοινοτήτων να αντεπεξέλθουν στην κάλυψη των βασικών τους λειτουργικών δαπανών αλλά και σχετικές διαμαρτυρίες των κοινοταρχών ,για έλλειψη οικονομικών πόρων , στα αντίστοιχα συνέδρια της Τ.Α της εποχής .

### **2.5.5 Το Σύνταγμα του 1927**

Στο Σύνταγμα του 1927 διατυπώθηκαν αρκετές καινοτομικές διατάξεις σχετικά με την Τ.Α . Το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα της Τ.Α και οι δήμοι την δεύτερη . Οι ΟΤΑ, πλέον, είναι δύο βαθμίδων και το δικαίωμα του αποφασίζει ανήκει απαραίτητα σε αιρετά όργανα εκλεγόμενα από το λαό .Τέλος σε περίπτωση που η Κυβέρνηση ήθελε να προτείνει κάποιο νόμο σχετικό με την Τ.Α ,αυτός δεν εισαγόταν προς συζήτηση εάν δεν είχε και τη γνωμοδότηση της <Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων> .

### **2.6 Περίοδος Κατοχής**

Στην σκληρή πραγματικότητα της Κατοχής , ο θεσμός της Τ.Α παρά τις εγγενείς αδυναμίες αποτέλεσε την κιβωτό της Εθνικής Αντίστασης και ανέδειξε μια άλλη ,σε πολλούς άγνωστη εποποιία ,εκείνη της λαϊκής τοπικής δημοκρατίας .Η εμπειρία αυτή υπήρξε ασφαλώς μια λαμπρή παρένθεση που μετέβαλε πάντως αποφασιστικά ,στη συνείδηση της Ελληνικής κοινωνίας ,το κύρος και την προοπτική του θεσμού και αποτέλεσε το προάγγελμα της αναγνώρισής του ως <βάθρου της Δημοκρατίας> .

### **2.7 Μετακατοχική Περίοδος**



Η αναπτυξιακή καχεξία που είχε διαμορφωθεί επιδεινώθηκε από την έντονη αστυφιλία αμέσως μετά από τον Β' παγκόσμιο πόλεμο. Η Ελληνική ύπαιθρος ερήμωσε και μαζί της αποδεκατίστηκαν δημογραφικά οι κοινότητες, κυρίως στις ορεινές περιοχές. Στην περίοδο της βιομηχανικής ανάπτυξης οι κοινότητες έμειναν αμετάβλητες ως σύστημα ενώ η κοινωνία απαιτούσε ριζοσπαστικές αλλαγές, σε συνδυασμό με την έξαρση του ισχυρού μετεμφυλιακού αυταρχικού καθεστώτος είχαν σαν αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της Τ.Α.

Πάντως και εκείνη την εποχή δεν έλειψαν οι προτάσεις και οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες για τη συγκρότηση της Τ.Α σε βιώσιμη βάση. Χαρακτηριστική είναι η σχεδόν άγνωστη πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ να προτείνει, ενόψει της συζήτησης του Σχεδίου Κώδικα που θεσπίστηκε στη συνέχεια ως ΝΔ. 2888/1954 τη ριζοσπαστική ανασυγκρότηση του θεσμού. Η ΚΕΔΚΕ με το υπόμνημα της προς τον Υπουργό Εσωτερικών (με ημερομηνία 17 Φεβρουαρίου 1953) προτείνει την συγκρότηση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού σε τρεις τάξεις με βάση τον πληθυσμό, επαναφορά, δηλαδή, του Β.Δ της 27ης Δεκεμβρίου του 1833 που καταργήθηκε το 1912. Ως κατώτερο όριο ενός δήμου γ' τάξεως προτείνονται οι 2.000 κάτοικοι. Προτείνεται, επίσης, η ρύθμιση και της εκπροσώπησης κάθε συνοικισμού, που δεν πληροί τις παραπάνω προϋποθέσεις, στην Διοίκηση του Δήμου καθώς και της κατανομής των δαπανών ανά συνοικισμό.

Η ευθεία αυτή πρόταση της ΚΕΔΚΕ δεν υιοθετήθηκε από την τότε Κυβέρνηση, ωστόσο έγιναν αποδεκτές οι εναλλακτικές προτάσεις για την αύξηση του πληθυσμιακού κριτηρίου για την αναγνώριση Κοινότητας από 300 σε 500 κατοίκους. Τέλος, θεσπίστηκε και η αλλαγή του εκλογικού συστήματος που αποσκοπούσε στο να διορθώσει το μειονέκτημα του Δημάρχου ή του Προέδρου της κοινότητας. Σύμφωνα με τον νόμο του 1927 εκλεγόμενοι θεωρούνταν αυτοί που πλειοψήφησαν στις βουλευτικές εκλογές, ανεξάρτητα του ψηφοδελτίου που ανήκαν και οι Δήμαρχοι και οι Πρόεδροι της Κοινότητας εκλέγονταν από τους ανακηρυχθέντες συμβούλους. Με τον Νέο Αστικό Κώδικα, που διαμορφώθηκε από το ΝΔ.2888/1954, καθιερώθηκε η άμεση εκλογή του Δημάρχου και του Προέδρου αντίστοιχα, βάση της πλειοψηφίας πάνω από 40%, ένα ποσοστό που αναδείκνυε και τα 3/4 των συμβούλων.

## **2.8 Το Σύνταγμα του 1975**

Το Σύνταγμα του 1975 θεωρείται το πιο πλήρες, αφού οι διατάξεις του καθορίζουν την μορφή του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους. Σε σχέση με τα προηγούμενα Συντάγματα, σ' αυτό η Τ.Α καθορίζεται τόσο στο περιεχόμενό της όσο και στη μορφή της. Πιο συγκεκριμένα καθορίζεται ότι :

◆ Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες ορίζονται από τον νόμο.

◆ Οι ΟΤΑ έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Τα διάφορα διοικητικά όργανα (οι αρχές) αυτών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.

- ◆ Το Κράτος , ασκεί εποπτεία στους ΟΤΑ χωρίς να προσβάλει την ελεύθερη δράση και την πρωτοβουλία αυτών .
- ◆ Το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων των ΟΤΑ ώστε να μπορέσουν να εκπληρώσουν την αποστολή τους .

## **2.9 Οι Θεσμικές Πρωτοβουλίες από το 1980 και μετά**

Με το Σύνταγμα του 1975 μπήκαν οι βάσεις για την σωστή και αποτελεσματική Τ.Α .Στη δεκαετία του '80 ωστόσο έγινε η πρώτη προσπάθεια αντιμετώπισης της διοικητικής και αναπτυξιακής καχεξίας που χαρακτήριζε τους ΟΤΑ .Από το 1984 άλλαξε η πολιτική , αφού έγινε κατανοητό πως το κυριότερο πρόβλημα της Τ.Α ήταν η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους και γενικότερα η πολυδιάσπαση που χαρακτήριζε αυτούς (ΟΤΑ) .Οι νόμοι 1416/84, 1622/86 αποτελούν τις πιο ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με την Τ.Α αφού και οι δύο έχουν ως κεντρικό χαρακτηριστικό τις ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ μεταξύ των ΟΤΑ .Η διαφορά τους έγκειται στο γεγονός ότι με τον νόμο 1416/1984 υπάρχει Πρωτοβουλιική Συνένωση ενώ με τον νόμο 1622/1986 υπάρχει Σχεδιασμένη Συνένωση .Πιο συγκεκριμένα :

### **2.9.1 Νόμος 1416/1984 :**

Το πρωτοποριακό στοιχείο των και των δύο αυτών νόμων είναι η συνενώσεις των ΟΤΑ. Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει να διαμορφωθεί ένα ευνοϊκό πλαίσιο που να δίνει τη δυνατότητα είτε στους αιρετούς είτε στους ίδιους τους εκλογείς κατοίκους να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την συνένωση των ΟΤΑ .Το νεωτεριστικό στοιχείο είναι η παροχή οικονομικών κινήτρων ως δέλεαρ περισσότερο , παρά ως ένεση αναπτυξιακής πολιτικής ,προς τους νέους ΟΤΑ που θα προέκυπταν από τις συνενώσεις .

Από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του νόμου 1416/1984 προέκυψαν 18 νέοι δήμοι .Αυτοί μπορούν να καταταγούν σε δύο κατηγορίες:

1. Ισόρροπες Συνενώσεις: Στην κατηγορία αυτή κατατάσσονται εκείνες που έγιναν μεταξύ κοινοτήτων που είχαν παρόμοιο βαθμό ανάπτυξης .Στην περίπτωση αυτή γίνεται λόγος για ουσιαστική συνένωση ισοδύναμων ΟΤΑ .

2. Μη Ισόρροπες Συνενώσεις : Σ' αυτή κατατάσσονται εκείνες που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές διαφορές .Συνήθως σ' αυτή την κατηγορία παρουσιάζεται ένας δυναμικός ΟΤΑ και οι υπόλοιποι συνδέονται ήδη δορυφορικά μαζί του .Εδώ η συνένωση είναι τυπική και προκύπτει στο διοικητικό επίπεδο ενώ έχει ήδη προηγηθεί στο ουσιαστικά οικονομικό και κοινωνικό ,με την έννοια ότι οι υπόλοιπες κοινότητες εξαρτώνται από τον δυναμικό ΟΤΑ .

3. Βασική παράμετρος για τη συνένωση ΟΤΑ θεωρείται η κεντρικότητα , δηλαδή η συνισταμένη της απόστασης των συνενωθέντων ΟΤΑ από τα δυναμικά κέντρα του νομού. Η θέση του ΟΤΑ σε σχέση με το

ιεραρχημένο οδικό δίκτυο και η εν γένει γεωγραφική του θέση , οι διοικητικές λειτουργίες ,δηλαδή το σύνολο των Δημοσίων Υπηρεσιών που εδρεύουν στους συνενωθέντες ΟΤΑ και που εξυπηρετούν τους υπόλοιπους (Σχολεία ,ΔΟΥ, ΟΤΕ ,ΕΛΤΑ ,Τράπεζες ,κλπ) .Μια άλλη παράμετρος είναι η πληθυσμιακή εξέλιξη ,όπως αυτή παρουσιάστηκε από το μέγεθος και δυναμισμό του πληθυσμού των συνενωθέντων ΟΤΑ από το 1951 έως το 1981.Δηλαδή ,ο αριθμός των οικισμών ,το ανάγλυφο του εδάφους .οι χρήσεις γης και συνακόλουθα οι προϋποθέσεις παραγωγής και η ανάπτυξη της τεχνικής υποδομής .

4. Με βάση τα παραπάνω οι συνενώσεις που προέκυψαν από τον ν.1416/1984 ήταν 18 στον αριθμό ,από τις οποίες οι 7 ανήκουν στην κατηγορία των Ισόρροπων Συνενώσεων και οι 11 στην κατηγορία των Μη Ισόρροπων . Τα πορίσματα αυτά συντάχθηκαν το 1988 ,σχετικά σύντομα χρονικά ,ωστόσο διαπιστώνεται μια νέα πολιτική για τους ΟΤΑ . Βασικό χαρακτηριστικό της είναι η πρωτοβουλιακή Συνένωση που δεν εντάσσεται σε προκαθορισμένο πεδίο αναφοράς .Από τις παραπάνω συνενώσεις διαπιστώθηκε πως είναι προσφορότερο το έδαφος για τη Μη Ισόρροπη Συνένωση, δηλαδή ουσιαστικά για τη διοικητική ενοποίηση ενός ήδη διαμορφωμένου χώρου στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται ένας δυναμικός ΟΤΑ. Αντίθετα στην άλλη κατηγορία ο αριθμός είναι μικρότερος κάτι που ενδεχομένως να σημαίνει πως οι συντελεστές του (ΟΤΑ που συμμετείχαν στη συνένωση) έχουν κατανοήσει τα ιδεώδη της συγκεκριμένης πολιτικής .Βέβαια δεν μπορεί να παραλειφθεί η διαφορετικότητα των οικονομικών κινήτρων στις δύο κατηγορίες συνενώσεων των ΟΤΑ .

Αυτά τα κίνητρα που εισήγαγε ο ν.1416/1984 ήταν τα εξής :

◆ Αν ο νέος ΟΤΑ είχε έως 1000 κατοίκους η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί του αριθμού 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 λαμβάνει επιπλέον επιχορήγηση μόνο για το ποσοστό που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους .

◆ Στους νέους ΟΤΑ παρέχονται με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια ενώ οι οφειλές από δάνεια των ΟΤΑ που ενώνονται διαγράφονται με την προϋπόθεση να έχει ο καθένας πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους .

◆ 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 ,καταρχήν, η ορθολογική και ισομερής κατανομή των πιστώσεων αλλά δεν αντιμετωπίζεται ικανοποιητικά οι υφιστάμενες αναπτυξιακές ανισότητες .

◆ Ως διοικητικά κίνητρα ,θεσπίστηκαν η εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από Πάρεδρο και η αναγνώριση ως πλήρους θητείας των εν ενεργεία Προέδρων κοινοτήτων ή Δημάρχων των ΟΤΑ που συνενώθηκαν .

◆ 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. Θεσμοθετήθηκαν, συγκεκριμένα, 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.

◆ Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι για την υποστήριξη του Αναπτυξιακού Συνδέσμου, ως θεσμού διακοινοτικής συνεργασίας υπήρξαν, στα τέλη της δεκαετίας του '80, έστω και ασυντόνιστα, κάποια προγράμματα κυρίως οικονομικού χαρακτήρα. Αυτά τα μέτρα ήταν:

◆ Χρηματοδότηση των Α.Σ (Αναπτυξιακών Συνδέσμων) από το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (γνωστό ως Ε.Α.Π.Τ.Α) για την εκπόνηση αναπτυξιακών έργων, προγραμμάτων, την κατασκευή διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής κλπ.

◆ Χρηματοδότηση των Α.Σ από τους Κεντρικούς Αναπτυξιακούς Πόρους (Κ.Α.Π) για την κάλυψη λειτουργικών τους δαπανών.

◆ Τεχνική και επιστημονική υποστήριξη των Α.Σ από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α) με την κατάρτιση νέων επιστημόνων ως συμβούλων των Α.Σ, με σύμβαση έργου, τη συμβουλευτική υποστήριξη των Α.Σ για την οργάνωσή τους κλπ.

### **2.9.2 Νόμος 1622/1986 :**

Δύο χρόνια μετά την εφαρμογή του νόμου 1416/84 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 προηγηθεί διάλογος με τους ΟΤΑ και έχει γνωμοδοτήσει σχετικά το οικείο Νομαρχιακό Συμβούλιο. Έτσι, σχηματίστηκαν 1116 ενότητες.

Εντός της γεωγραφικής ενότητας, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, οι ΟΤΑ μπορούσαν να συνενωθούν και ο νέος ΟΤΑ θα ήταν απαραίτητως δήμος. Έτσι καταργείται η διάκριση μεταξύ κοινότητας και δήμου, εφόσον τελικά δε θεμελιώνεται σε καμία πλέον πληθυσμιακή ή χωροταξική προϋπόθεση. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίσσεται όπως ορίζει ο νόμος 1416/84 ήδη με τη διαφορά πως, με τον ν. 1622/86, εισάγεται και το στοιχείο της μερικής και ιδιότυπης 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 (από ολομέλεια 3194/1990).

Ο νομοθέτης ενίσχυσε το πλαίσιο των οικονομικών κινήτρων ορίζοντας πάντως ως χρονική διάρκεια παροχής την τριετία. Επιπλέον προέβλεψε την

παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς επίσης και την κατανομή έως και του 1/2 των συνολικών εσόδων από το Φ.Α.Π. Το ποσό τόσο από το Ν.Π.Δ.Ε , όσο και από το Φ.Α.Π έπρεπε να δοθεί για :

- ◆ Την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης .
- ◆ Την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού .
- ◆ Την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις που συνιστούν ή συμμετέχουν .
- ◆ Την κάλυψη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν από προγραμματικές συμβάσεις .
- ◆ Την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης
- ◆ Την κάλυψη δαπανών από τη συμμετοχή σε στεγαστικά προγράμματα
- ◆ Την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού.

Για την συνδρομή των παραπάνω κινήτρων ορίσθηκε ως όριο η δημιουργία του νέου ΟΤΑ έως 31/12/1989 .Στόχος του νομοθέτη ήταν ασφαλώς η άσκηση πίεσης για να προχωρήσουν σε συνένωση .Το όριο αυτό καταργήθηκε στη συνέχεια .

Ως προς τα αποκαλούμενα διοικητικά κίνητρα προβλέφθηκε η ίδρυση τοπικού συμβουλίου για κάθε καταργούμενο ΟΤΑ με περισσότερους από 200 κατοίκους .Το τοπικό συμβούλιο είναι όργανο αποκέντρωσης του δήμου παρότι ο νομοθέτης το ορίζει ως δημοτικό νομικό πρόσωπο .Οι αρμοδιότητες του είναι σχεδόν εκείνες που ασκεί το κοινοτικό συμβούλιο .

Ο νομοθέτης με τον ν. 1622/1986 εισάγοντας την Σχεδιασμένη Συνένωση δεν κατάργησε τη νομοθεσία που θεσπίστηκε με τον προηγούμενο νόμο ,η οποία βασίστηκε στην απολύτως πρωτοβουλιακή και ασχεδίαστη Συνένωση .Ουσιαστικά, παρείχε τη δυνατότητα στους ΟΤΑ να αμφισβητήσουν με δύο τρόπους τον σχεδιασμό της Συνένωσης, ο οποίος είχε γίνει στο πλαίσιο των γεωγραφικών ενότητων ,κατά Νομό , με την συνδρομή κριτηρίων σχετικών με τις συγκοινωνιακές ,γεωγραφικές και κοινωνικές συνθήκες, όπως άλλωστε επιτάσσει και το Σύνταγμα για κάθε διοικητική διαίρεση της χώρας .

Μπορούσαν να την αμφισβητήσουν παθητικά με το να μη συνενωθούν εντός της γεωγραφικής ενότητας , αλλά μπορούσαν να την αμφισβητήσουν και ενεργητικά, επιλέγοντας την ασχεδίαστη Συνένωση με προϋποθέσεις που να μην είναι σύμφωνες με τις παραπάνω γεωγραφικές κλπ συνθήκες .Η συνδρομή σ' αυτές τις συνθήκες, εξάλλου , με τον ν. 1416/84 δεν ήταν υποχρεωτική για την συγκρότηση των νέων ΟΤΑ .

Από την εφαρμογή του ν. 1622/86 προέκυψαν 59 ΟΤΑ .Από οι 24 προέκυψαν από το 1989 έως το 1990 και οι υπόλοιποι 35 από το 1994 και μετά .Το διάστημα 1991-1993 δεν έγινε καμία συνένωση. Οι 59 συνενώσεις αυτού του νόμου προήλθαν από 246 κοινότητες και από άποψη πληθυσμού κατανέμονται ως εξής στους δύο παρακάτω πίνακες :

<b>ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ</b>	<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ</b>
Από 0 - 1.000 κατοίκους	<u>12</u>
Από 1.001 - 2.000 κατοίκους	<u>20</u>
Από 2.001 - 3.000 κατοίκους	<u>13</u>
Από 3.001 - 4.000 κατοίκους	<u>5</u>
Από 4.001 - 5.000 κατοίκους	<u>3</u>
Από 5.001 - 7.000 κατοίκους	<u>5</u>
Από 7.001 - 10.000 κατοίκους	<u>1</u>
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b><u>59</u></b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup>**, Αριθμός Συνενώσεων του ν.1622/86 με βάση τον πληθυσμό

<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΝΕΝΩΘΕΝΤΩΝ ΟΤΑ ΑΝΑ ΝΕΟ ΔΗΜΟ</b>	<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ</b>
<u>2</u>	<u>7</u>
<u>3</u>	<u>20</u>
<u>4</u>	<u>10</u>
<u>5</u>	<u>7</u>
<u>6</u>	<u>13</u>
<u>7</u>	<u>1</u>
<u>12</u>	<u>1</u>
<b>ΣΥΝΟΛΟ (246)</b>	<b><u>59</u></b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2<sup>ος</sup>**, Αριθμός Συνενώσεων που ν.1622/86 με βάση τον αριθμό των Συνενωθέντων ΟΤΑ

Πράγματι, από το 1994, άρχισε πάλι η διαδικασία των συνενώσεων και με τους δύο νόμους. Με τον νόμο 1416/84 προέκυψαν 31 νέοι δήμοι ενώ με τον νόμο 1622/86 36, αντίστοιχα νέοι δήμοι. Αξίζει να σημειωθεί πως από τους 31 δήμους του νόμου 1416/84 οι 27 αποτελούν Συνένωση δύο μόνο ΟΤΑ και από αυτούς τους 27 οι 13 αποτελούν συνένωση υφιστάμενου δήμου με κοινότητα. Αναλυτικά η συνένωση των ΟΤΑ με τον νόμο 1416/84 διαπιστώνεται στον παρακάτω πίνακα :

<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΝΕΝΩΘΕΝΤΩΝ ΟΤΑ ΑΝΑ ΝΕΟ ΔΗΜΟ</b>	<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ</b>
<u>2</u>	<u>37</u>
<u>3</u>	<u>6</u>
<u>4</u>	<u>3</u>
<u>5</u>	<u>1</u>
<u>6</u>	<u>1</u>
<u>8</u>	<u>1</u>
<b>ΣΥΝΟΛΟ (123)</b>	<b><u>49</u></b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3<sup>ος</sup> , Αριθμός Συνενώσεων που ν.1416/84 με βάση τον αριθμό των Συνενωθέντων ΟΤΑ**

**2.9.3 Νόμος 2218/1994 :**

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι του ν.1416/84 δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα .Έτσι με τον νόμο 2218/1994 θεσμοθετήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής .Η πρωτοβάθμια Τ.Α συγκροτήθηκε σε 492 Συμβούλια Περιοχής. Στις αρμοδιότητές τους ήταν 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 ΟΤΑ .

Στο διάστημα των δύο χρόνων που ακολούθησαν τη συγκρότησή τους τα Συμβούλια Περιοχής ενισχύθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών με ποσό που ανέρχεται ετησίως στο 20% της ΣΑΤΑ για την εκτέλεση έργων . Παράλληλα οι ΟΤΑ μέλη των Συμβουλίων υποχρεούταν να καταβάλουν ως εισφορά το 5% των εσόδων που τους αναλογούσαν από τους Κ.Α.Π (Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους) .

---

**Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Εισηγητική Έκθεση του νόμου. 2539/97, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- Ν. Μοσχοβίτη : «Το εν Ελλάδι Δημόσιο Δίκαιο επί Τουρκοκρατίας».
- Ελ. Σκιαδά : «Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδας 1833-1912».

### **3 Αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης**

#### **3.1 Αξιολόγηση των θεσμικών πρωτοβουλιών :**

Από την αξιολόγηση των πολιτικών που ασκήθηκαν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις από το 1833 έως και σήμερα διαπιστώθηκε ότι :

##### **3.1.1 Έως και το Σύνταγμα του 1975 :**

Μέχρι και το Σύνταγμα του 1975 η κεντρική Εξουσία δεν είχε ενδιαφερθεί ποτέ ουσιαστικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και κυρίως για την πρωτοβάθμια ,δηλαδή για τους δήμους και τις κοινότητες .Αυτοί αποτελούσαν το μέσο για την εκπλήρωση των εκάστοτε πολιτικών σκοπιμοτήτων ,πολιτικών και κυρίως οικονομικών συμφερόντων .

Σχετικά με την οικονομική δυναμική των δήμων και κοινοτήτων. Οι παροχές και τα κίνητρα , από την πλευρά της κεντρικής εξουσίας ,ήταν πενιχρά και ουσιαστικά οι οποιοδήποτε οικονομικοί πόροι για αυτούς προέρχονταν είτε από την φορολόγηση των ιδίων των κατοίκων των ΟΤΑ , είτε από τις διάφορες δωρεές ευπόρων κατοίκων .Οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούσαν για την κεντρική εξουσία πηγή φορολογίας και γενικότερα οικονομικής αφαιμάξης .

Όπως είναι εύλογο ούτε διοικητικά κίνητρα υπήρχαν .Οι αρμοδιότητες των εκάστοτε διοικητικών αρχόντων των ΟΤΑ ήταν πολύ περιορισμένες με αποτέλεσμα να μην μπορούν να ασχοληθούν ικανοποιητικά με τις τοπικές υποθέσεις και γενικότερα με την εν γένει τότε πραγματικότητα. Για οποιοδήποτε πρόβλημα σ' ένα δήμο ή μια κοινότητα η βοήθεια από την κεντρική εξουσία, ώστε αυτό να επιλυθεί, ήταν σε μια βάση δουλοπρέπειας από την πλευρά των ΟΤΑ και όχι σε μια βάση αρμονικής συνεργασίας των δύο εξουσιών. Πιο συγκεκριμένα όταν ήθελε ο Πρόεδρος ενός δήμου ή μιας κοινότητας να προχωρήσει στην δημιουργία ενός σημαντικού για την περιοχή έργου θα έπρεπε να παρακαλέσει, ουσιαστικά, τα διάφορα όργανα της κεντρικής εξουσίας ώστε αυτοί με την σειρά τους να προχωρήσουν τις διαδικασίες για την αποπεράτωση αυτού(του έργου) ή θα έπρεπε να υπάρχει ψηφοθηρική σχέση .

Εξάλλου, η πολυετής λειτουργία αυτού του φαινομένου οδήγησε στην παγίωση πολιτικών και διοικητικών νοοτροπιών, τόσο στο πολιτικό προσωπικό όσο και στους διοικούμενους, αρνητικών. Οι κάτοικοι των κοινοτήτων όχι μόνο αρκέσθηκαν στην αναποτελεσματική λειτουργία των κοινοτήτων τους αλλά βρήκαν σ' αυτές το μοναδικό φορέα δημόσιας εξουσίας στο οποίο μπορούσαν να έχουν άμεση πρόσβαση στην κεντρική εξουσία. Τα διοικητικά όργανα των καχεκτικών ΟΤΑ εκμεταλλεύτηκαν το παραπάνω γεγονός μ' αποτέλεσμα να δημιουργηθεί μια ψηφοθηρική σχέση μεταξύ αυτών και των δημοτών. Γενικότερα κάποιοι τοπικοί άρχοντες απέκτησαν ένα μεγάλο αριθμό ψήφων που μπορούσαν να το χρησιμοποιήσουν για προσωπικούς στόχους.



### 3.1.2 Από το Σύνταγμα του 1975 και μετά :

Από το Σύνταγμα του 1975 και μετά κατανοήθηκε η ανάγκη για την διάκριση της Τ.Α σε βαθμούς, ανάλογα με τις αρμοδιότητες των φορέων της, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο. Ωστόσο αν και έγιναν κάποιες προσπάθειες τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα. Πιο συγκεκριμένα κρίνοντας τους νόμους 1416/84 και 1622/86 κάποιος, μπορεί να διαπιστώσει ότι:

α. Η Ασχεδίαστη Συνένωση του ν.1416/84 ανέδειξε πράγματι την περιορισμένη αλλά δυναμική λειτουργία των οικονομικών κινήτρων. Από τις ενώσεις δύο κοινοτήτων η συντριπτική πλειοψηφία ανήκει στις μη ισόρροπες Συνενώσεις. Πρόκειται για την προσάρτηση μικρών κοινοτήτων σε μια μεγαλύτερη ή ακόμη σε ένα δήμο. Αυτό διαπιστώνεται , αφού από τις 49 Συνενώσεις του ν 1416/84 οι 13 έγιναν μεταξύ όμορου δήμου και κοινότητας (μόνο μία από αυτές έγινε μεταξύ δήμου και δύο κοινοτήτων). Η αντιφατικότητα του ισχύοντος νομικού πλαισίου αναδεικνύεται χαρακτηριστικά σ' αυτή την περίπτωση.

Πιο συγκεκριμένα ο νομοθέτης δεν φρόντισε να προσαρμόσει τις επακόλουθες του ν.1416/84 κωδικοποιήσεις της νομοθεσίας με τις παλαιότερες διατάξεις. Έτσι ενώ στο άρθρο 4 παρ 1 του ισχύοντα Δημοτικού Κοινοτικού Κώδικα (Δ.Κ.Κ) ρυθμίζει τα της Ενώσεως μεταξύ όμορων ΟΤΑ και συνεπώς δήμου και κοινότητας σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.1416/84 στην παρ 2 του ίδιου άρθρου δεν έγινε καμία αλλαγή. Η παρ.2 του άρθρου 4 ρυθμίζει τα της Ενώσεως δήμου με όμορη κοινότητα. Ωστόσο η διαδικασία αυτή είναι διαφορετική από αυτή του ν.1416/84 και δεν ισχύουν γι' αυτήν κίνητρα. Η συμπερίληψή της στη νομοθεσία είναι άσκοπη και θα πρέπει να καταργηθεί. Το γεγονός όμως του ειδικού χαρακτήρα της σε σχέση με την γενικότερου περιεχομένου της παρ.1 του ίδιου άρθρου την καθιστά ισχυρότερη. Συνεπώς εάν δεν καταργηθεί η παρ.2 θα πρέπει να εφαρμοστεί. Έτσι στις 13 συνενώσεις που έγιναν δεν έπρεπε να δοθούν τα πλεονεκτήματα των κινήτρων και ούτε να ακολουθηθεί η ευκολότερη, πάντως, διαδικασία του ν.1416/84 .

Ο νέος ΟΤΑ δεν απέχει πολύ σε πληθυσμό και σε δυνατότητες ανάπτυξης από τον μεγάλο ΟΤΑ που συνενώθηκε. Εντούτοις η ένωση αυτή επιφέρει διπλασιασμό των τακτικών επιχορηγήσεων εξαιτίας των οικονομικών κινήτρων. Αντίθετα, δεν συντελείται μεγάλος αριθμός ασχεδίαστων συνενώσεων με περισσότερους ΟΤΑ, διότι στην περίπτωση αυτή διακυβεύονται τα κεκτημένα περισσότερων μερών και η ισχύς τους υποβαθμίζει την όποια αναπτυξιακή λειτουργία των κινήτρων .

β. Η μετάβαση από την ασχεδίαστη στην σχεδιασμένη Συνένωση αποτελεί πράγματι μια ευπρόσδεκτη εξέλιξη. Η προσπάθεια της εφαρμογής του ν.1622/86 είχε ήδη δρομολογηθεί με την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων που καθόρισαν τις γεωγραφικές ενότητες, ενώ είχε προηγηθεί διάλογος στις τοπικές κοινωνίες και στα νομαρχιακά συμβούλια. Για την εφαρμογή των κριτηρίων που έθετε ο νομοθέτης διατυπώθηκαν πολλές αντιρρήσεις. Σε κάθε περίπτωση δεν είναι εύκολο επίτευγμα ο καθορισμός

γεωγραφικής διαίρεσης. Υπήρξαν και προφανή λάθη, όπως για παράδειγμα η θέση ότι η συνδρομή των κριτηρίων δεν πρέπει να είναι σωρευτική αλλά αρκεί η συνδρομή ενός απ' αυτά, θέση που τραυμάτισε την εγκυρότητα του αποτελέσματος. Σε κάθε περίπτωση πάντως το αποτέλεσμα της γεωγραφικής διαίρεσης προσέλαβε κανονιστική ισχύ.

Από τη στιγμή που ορίστηκαν οι γεωγραφικές ενότητες έπρεπε να ακολουθήσει η προσπάθεια για την δημιουργία των Συνενώσεων. Ικανή και αναγκαία προϋπόθεση για την ενίσχυση της νέας πολιτικής ήταν η κατάργηση κάθε διαδικασίας που θα υπονόμειε την εφαρμογή του ν.1622/86. Πρώτον καμία αναγνώριση νέας κοινότητας. Δεύτερον καμία μετεξέλιξη κοινότητας σε δήμο, εκτός αν υπερέβαινε το νόμιμο πληθυσμό. Τρίτο και σημαντικότερο, άμεση κατάργηση κάθε άλλης διαδικασίας συνένωσης. Ο νομοθέτης δεν απαγόρευσε τις διαδικασίες συνένωσης εκτός του ν.1622/86 και το Υπουργείο εσωτερικών δεν αποθάρρυνε τις συνενώσεις με τον ν.1416/84 .

Η εφαρμογή των συνενώσεων του ν.1416/84 υπονόμειε τη εφαρμογή των σχεδιασμένων συνενώσεων του ν.1622/86. Έτσι κατέληξε να είναι, για τους μισούς σχεδόν από τους νέους ΟΤΑ των δύο τελευταίων ετών (τους 31), τρόπος απόσπασης περισσότερων επιχορηγήσεων, διαδικασία καθορισμού τοπικών πολιτικών συσχετισμών. Είναι άλλωστε γνωστή, κάτι που το συναντάμε και στις συνενώσεις του ν.1622/86, η εμπλοκή εξωτερικών πολιτικών παραγόντων, σε σχέση με την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, που φέρονται να πατρονάουν ορισμένους ΟΤΑ και μερικές φορές και συγκεκριμένες μορφές συνένωσης εναντίον άλλων πολιτικών παραγόντων που φέρονται να πατρονάουν άλλες.

Έτσι μια κατεξοχήν πολιτική δομικής μεταρρύθμισης γίνεται αντικείμενο πελατειακών σχέσεων και συγκρούσεων, που υποδαυλίζουν τοπικιστικά αντανakλαστικά. Η εξέλιξη αυτή ίσως να μην είχε επέλθει, στο βαθμό που παρουσιάστηκε, εάν η διαδικασία των συνενώσεων εντός των γεωγραφικών ενοτήτων είχε παραμείνει ως μοναδική διαδικασία συνένωσης.

γ. Τα οικονομικά κίνητρα, ακόμη και εκείνα του ν.1622/86 ,που θεσπίστηκαν ταυτόχρονα με κατευθύνσεις αξιοποίησης , δεν είχαν, τελικά, αναπτυξιακή δυναμική. Οι λόγοι που τους αποστέρησαν αυτή τη δυναμική αναφέρονται κυρίως στην αγνόηση των πραγματικών δεδομένων του τοπικού πολιτικού συστήματος και των πρακτικών που αναπτύσσονται στη διοίκηση κυρίως των τοπικών υποθέσεων. Η παροχή οποιουδήποτε κινήτρου δεν είναι από μόνη της ικανή να μεταβάλει την ανασφάλεια των μικρότερων ΟΤΑ σχετικά με την άνιση κατανομή των πόρων στο εσωτερικό του νέου δήμου. Ανασφάλεια που γεννήθηκε από το φαινόμενο της άνισης κατανομής των πόρων μεταξύ των οικισμών στις περισσότερες κοινότητες της χώρας.

Αντίθετα, ο πρόεδρος και το κοινοτικό συμβούλιο γνωρίζουν καλά ότι έστω και ένα μικρό ποσό είναι εύκολο να εξασφαλισθεί μέσα από τις κατά κανόνα αδιαφανείς κατανομές κονδυλίων από τα διάφορα Υπουργεία και Δημόσιους Οργανισμούς. Μ' αυτή τη δυνατότητα αντιμετωπίζει και την κάλυψη μικρών αναγκών της κοινότητας, διαμορφώνει ενδεχομένως στην τοπική κοινωνία την εικόνα της οικονομικής επάρκειας και αποτρέπει έτσι την ανάδειξη των αρνητικών δεδομένων, που θα δικαιολογούσαν την κατάργηση της κοινότητας του.

Ακόμη και εάν τα οικονομικά κίνητρα είχαν αναπτυξιακό περιεχόμενο αυτό ακυρώνεται από τη δυνατότητα των υφισταμένων ΟΤΑ να έχουν

πρόσβαση σε έκτατες επιχορηγήσεις ή σε άτοκο δανεισμό. Ειδικότερα στις μικρές κοινότητες αυτό το φαινόμενο τους παρέχει την ψευδαίσθηση της ευκαιριακής οικονομικής επάρκειας, ιδιαίτερα όταν το διοικητικό προσωπικό τους περιορίζεται στην διαχείριση των κλασικών κοινοτικών υποθέσεων και δεν αντιλαμβάνεται τη θέση του στο αναπτυξιακό γίνεσθαι της ευρύτερης περιοχής. Συνεπώς έπρεπε παράλληλα να είχε αντιμετωπισθεί το πρόβλημα των αδιαφανών διαδικασιών και της εύκολης πρόσβασης των κοινοτήτων στις έκτακτες επιχορηγήσεις από Υπουργεία και Οργανισμούς.

δ. Η Πολιτεία εμφανίσθηκε άτολμη και αντιφατική στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης. Όταν το 1984 καταστρώθηκε ο ν.1416/84 ουσιαστικά μπήκαν οι βάσεις για την ανάδειξη της διακοινοτικής συνεργασίας με σύγχρονες δομές και λειτουργίες. Ενώ η πολιτεία επιθυμεί το παραπάνω ταυτόχρονα επιδιώκει την Συνένωση. Ωστόσο η εμπειρία από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη έδειξε ότι οι δρόμοι της επίλυσης προβλημάτων πολυδιάσπασης είναι δύο: συνένωση ή συνεργασία. Η προώθηση ταυτόχρονα και των δύο προϋποθέτει τον συντονισμό και την αλληλουχία. Ο ν.1416/84 στο σημείο αυτό δεν επέτυχε ούτε τον συντονισμό ούτε την αλληλουχία.

Άλλωστε, όπως αναφέρθηκε και στην ιστορική αναδρομή, δύο χρόνια μετά τον ν.1416/84 η ίδια η πολιτεία αμφισβητεί τη δυνατότητα του θεσμού των Αναπτυξιακών Συνδέσμων να λειτουργήσει ως πρόδρομος των Συνενώσεων και το 1986 με τον ν.1622/86 φαίνεται ότι προκρίνει την σχεδιασμένη αλλά εθελοντική Συνένωση. Από το 1990 έως το 1993 διακόπτεται η σχεδιασμένη Συνένωση και επαναρχίζει το 1994 με την ταυτόχρονη εφαρμογή και των δύο συστημάτων, που όπως αποδείχθηκε είχαν διαφορετική, αντίθετη φιλοσοφία. Παράλληλα, σε νομοθετικό επίπεδο και εν συνεχεία στο επίπεδο της θεσμικής πολιτικής φαίνεται να εγκαταλείπεται η προώθηση της Συνένωσης και επαναφέρεται, με αποφασιστικότερο τρόπο, η διακοινοτική και διαδημοτική συνεργασία, με την σύσταση των Συμβουλίων Περιοχής.

Όλες οι παραπάνω πολιτικές παλινδρομήσεις αποδυνάμωσαν κάθε σχεδιασμό τόσο για τις Συνενώσεις όσο και για τις Συνεργασίες και υπονόμισαν κάθε προοπτική εφαρμογής τους. Οι ενότητες τόσο του ν.1416/84 και των αναπτυξιακών συνδέσμων αυτού, όσο και οι γεωγραφικές ενότητες του ν.1622/86, οι ενότητες των Συμβουλίων Περιοχής δε δημιούργησαν τις απαραίτητες προϋποθέσεις μιας αξιόλογης μεταρρύθμισης, και ιδιαίτερα εκείνες που θα διευκόλυναν την εθελοντική Συνένωση.

ε. Ο νομοθέτης και η Διοίκηση φαίνεται ότι περιόρισαν τη δράση τους στη θέσπιση των ρυθμίσεων και στη διεκπεραίωση της έκδοσης διαταγμάτων, ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση ανέλαβε τον πρωταγωνιστικό ρόλο για την εφαρμογή τους.

Είναι γεγονός ότι η ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει την ύπαρξη ενός διαρκούς και δραστήριου υποστηρικτικού μηχανισμού στο επίπεδο του Υπουργείου Εσωτερικών, ο οποίος θα πρέπει να προγραμματίζει, να ενημερώνει να θεσπίζει, να συντονίζει και να εκτελεί. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν υπήρξε, από την πλευρά της Πολιτείας τουλάχιστον, μ' αποτέλεσμα οι όποιες προσπάθειες που έγιναν να μείνουν σε μεγάλο βαθμό στο θεσμικό επίπεδο.

Η έλλειψη ενός μακροπρόθεσμου και ολοκληρωμένου σχεδίου, φαίνεται καθαρά στους δύο νόμους (τον ν.1416/84 και τον ν.1622/86 ), οι οποίοι αντιτίθονταν μεταξύ τους, οδήγησε από τη μια στην αναποτελεσματικότητα των όποιων αποφάσεων και από την άλλη στην ψευδαίσθηση ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ικανή να διαμορφώσει τις τοπικές εξελίξεις. Ωστόσο πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η ανασυγκρότηση τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και οποιασδήποτε βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί κατεξοχήν κρατική υπόθεση. Οι ΟΤΑ, εκ του Συντάγματος, δεν έχουν την εξουσία να αποφασίζουν για την χωρική ανασύνταξή τους. Η συμμετοχή τους σ' αυτή τη διαδικασία περιορίζεται στην έκφραση γνώμης.

Οι 108 Συνενώσεις που έγιναν μέσα από τους νόμους 1416/84 και 1622/86 απέδειξαν ότι η κινητοποίηση της Τ.Α εξελίσσεται στο μέτρο που το τοπικό πολιτικό πρόσωπο καταλήγει σε ενδοτοπικές συμφωνίες ανασύνταξης των συσχετισμών του, δηλαδή σε μοίρασμα ρόλων στο νέο τοπικό αντιπροσωπευτικό σύστημα. Οι Συνενώσεις που έγιναν δεν βασίστηκαν σε ένα οργανωμένο πλαίσιο, το οποίο θα είχε ως απώτερο σκοπό την δημιουργία ισχυρών ΟΤΑ, που να μπορούν να εξελιχθούν μελλοντικά τόσο οικονομικά όσο και διοικητικά, αλλά στην παγίωση της υπάρχουσας κατάστασης.

στ. Σχετικά με τα Συμβούλια Περιοχής πρέπει να αναφερθεί το εξής: Τόσο η αιτιολογική βάση του νομοθετικού πλαισίου όσο και η εφαρμογή του παρουσιάζει αρκετά συμπτώματα προχειρότητας που υπονομεύουν την τελεσφόρηση των στόχων του νομοθέτη. Ειδικότερα το σύστημα διοίκησης των 492 συμβουλίων δεν διασφαλίζει την ισοδύναμη συμμετοχή των ΟΤΑ μελών, δικαίωμα που πρέπει να κατοχυρώνεται σε θεσμούς συνεργασίας, ούτε η διετή λειτουργία τους ανέδειξε την συμβολή τους στην διακοινοτική αναπτυξιακή προσπάθεια. Τελικά παράγουν έργο εκείνα, τα Συμβούλια Περιοχής, που αντικατέστησαν δραστήριους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους. Το ενδιαφέρον των αιρετών επικεντρώθηκε στην ανασύνταξη των τοπικιστικών αντιθέσεων, στους ανταγωνισμούς σχετικά με την έδρα και την αλόγιστη πολλές φορές σπατάλη για λειτουργικά έξοδα, όπως για παράδειγμα τα σχετικά υψηλά ποσά εξόδων παράστασης για τους προέδρους.

Τα δύο χρόνια είναι ασφαλώς λίγα για να αποτιμηθεί το έργο τους. Είναι όμως κοινή διαπίστωση ότι μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις καταβλήθηκαν προσπάθειες για την αποτελεσματική οργάνωση και 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 στους 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 κατανοηθούν τα όρια της Διακοινοτικής Συνεργασίας, όταν αναπτύσσονται συμπεριφορές και πρακτική μη συνεργασίας. Πολλοί πιστεύουν ότι η αχίλλειος πτέρνα της διακοινοτικής συνεργασίας, όπως αυτή λειτούργησε με τα Συμβούλια Περιοχής και προηγουμένως με τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους είναι η

έλλειψη ισχυρού διοικητικού κέντρου, ικανού να αναλάβει πρωτοβουλίες και να παρακάμπτει τοπικιστικές αντιπαραθέσεις ή να υπερβαίνει ισορροπίες «αναπτυξιακής απραξίας».

Αρκετοί από εκείνους που αντιπαραβάλλουν στην αναγκαιότητα της ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης την προσφορότητα της διακοινοτικής συνεργασίας επικαλούνται την ενίσχυση των Συμβουλίων Περιοχής με αρμοδιότητες. Τα Συμβούλια Περιοχής, ωστόσο, είχαν ισχυρές αρμοδιότητες και οι ΟΤΑ μέλη μπορούσαν να τους εκχωρήσουν ακόμα 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 σ' αυτό το σημείο εντοπίζεται και το ακραίο όριο της διακοινοτικής συνεργασίας.

Οι δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες δεν φάνηκαν πρόθυμοι να κατευθύνουν προς το ακραίο σημείο, αλλά δεν διένυσαν σε πολλές περιπτώσεις, ούτε τα στοιχειώδη βήματα για τη δικαίωση του θεσμού. Από την άλλη πλευρά η αναζητούμενη πρωτοβουλία της Πολιτείας να αφαιρέσει από τους ΟΤΑ, υποχρεωτικά, τον σκληρό πυρήνα των αρμοδιοτήτων τους χωρίς να δημιουργήσει ταυτόχρονα 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 ανασύνταξη τους (ήδη υπαρχόντων ΟΤΑ) σε νέους ΟΤΑ.

### 3.1.3 Χαρακτηριστικά της υφιστάμενης κατάστασης :

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση διαρθρώθηκε σε δήμους και κοινότητες και συνακόλουθα απέκτησε τα γνωρίσματα της πολυδιάσπασης μετά τη μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με τον ν.ΔΝΖ/1912, έργο της Κυβέρνησης του Ελ. Βενιζέλου. Η σημερινή διάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης περιγράφεται από άποψη αριθμητικής κατάστασης ως εξής: Οι κοινότητες ανέρχονται σε 5.318 και ο πληθυσμός τους κυμαίνεται από 0 ως περίπου 6.000 κατοίκους. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απογραφή του 1991 ο αριθμός των κοινοτήτων κατά πληθυσμό κλιμακώνεται ως εξής:

Πληθυσμός	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	232.812
501-600	424	231.853
601-700	320	206.444
701-800	234	176.162
801-900	192	165.052

Πληθυσμός	Αριθμός κοινοτήτων	Πληθυσμός
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>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>5.318</b>	<b>3.151.737</b>

**Πίνακας 1<sup>ος</sup>, Κοινότητες κατά πληθυσμό**

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο πληθυσμός της χώρας κατανέμεται σε 12.548 συνοικισμούς. Οι περισσότεροι από τους ΟΤΑ περιλαμβάνουν τουλάχιστον δύο οικισμούς. Επίσης πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο πληθυσμός που παρατίθεται στους 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 στα μεγάλα αστικά κέντρα, είναι περισσότεροι. Είναι γνωστή η προσπάθεια των αιρετών στα μικρά χωριά να μεταφέρουν κατά την απογραφή όσο γίνεται περισσότερους ετεροδημότες στον τόπο καταγωγής.

Σχετικά με τους δήμους ο αριθμός τους ανέρχεται σε 456 και ο πληθυσμός τους κυμαίνεται από 172 ως 772.072 κατοίκους. Ειδικότερα σύμφωνα με την απογραφή του 1991 ο αριθμός των δήμων κλιμακώνεται στις ακόλουθες κατηγορίες ως εξής:

Πληθυσμός	Αριθμός Δήμων	Πληθυσμός
0-1.000	31	22.673
1.001-2.000	52	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	662.525
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>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>456</b>	<b>7.128.060</b>

**Πίνακας 2<sup>ος</sup>, Δήμοι κατά πληθυσμό**

Η διάκριση σε δήμους και κοινότητες, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, σύμφωνα με τον ν. ΔΝΖ/1912, θεμελιώθηκε στην

επιλογή της διαφορετικής οργάνωσης των αγροτικών και αστικών πληθυσμών. Ως προς τις κοινότητες, η αναγνώριση βασίστηκε στο πληθυσμιακό κριτήριο, την ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης. Ως προς τους δήμους τα κριτήρια ήταν πιο συγκεκριμένα. Δήμος μπορούσε να αναγνωρισθεί κάθε πόλη με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή πρωτεύουσα νομού ανεξαρτήτως πληθυσμού.

Η παραπάνω διάκριση, στις εννέα δεκαετίες που εφαρμόστηκε και ιδιαίτερα στις δύο τελευταίες, κατανοήθηκε ως αξιολογική διάκριση, έτσι ώστε το διοικητικό προσωπικό των κοινοτήτων σε περίπτωση που συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις επεδίωκαν την «αναβάθμιση» της κοινότητας σε δήμο. Η εξέλιξη αυτή είχε σαν αποτέλεσμα την ουσιαστική κατάργηση του αρχικού κριτηρίου της διάκρισης δήμων και κοινοτήτων και οδήγησε στην υφιστάμενη κατάσταση όπου από τους 456 δήμους οι 223, δηλαδή ποσοστό 48,45%, έχουν λιγότερους από 5.000 κατοίκους, όριο που τελικά έχει προκύψει ως ουσιαστική 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 συντέλεσε μόνο η αναζητούμενη αίγλη του δήμου, αίγλη που έχει τις ρίζες της στη δυναμική του θεσμού πριν από την μεταρρύθμιση του 1912. Συντέλεσε αποφασιστικά και η δυνατότητα που παρέχει το οργανωτικό πλαίσιο του δήμου για την διοικητική ανάπτυξη της περιοχής του. Με αυτό τον τρόπο, κοινότητες που είχαν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν τις νόμιμες προϋποθέσεις επεδίωκαν μέσω της αναβάθμισης σε δήμους να αντιμετωπίσουν την καχεξία σε υποδομές και σε οικονομική δυνατότητα, καχεξία που χαρακτηρίζει τις κοινότητες. Άλλωστε από τις 5.318 οι:4.513, δηλαδή ποσοστό 84,46%, έχουν λιγότερους από 1.000 κατοίκους, οι 3.183, δηλαδή ποσοστό 59,57%, έχουν λιγότερους από 500 κατοίκους και 2.009, δηλαδή ποσοστό 37,60%, έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους, όσοι ήταν το όριο για την αναγνώριση συνοικισμού ως κοινότητας με τον ιδρυτικό νόμο, το ΔΝΖ/1912.

### **3.2 Αποτελέσματα αυτών των πολιτικών :**

Το πρόβλημα της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπόρεσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και συστηματικά. Το αποτέλεσμα αυτής του κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ σημαντικά και πολύ κρίσιμα :

#### **3.2.1 Οι μικροί ΟΤΑ δεν μπορούν να εκπληρώσουν την αποστολή τους.**

Οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι δεν μπορούν να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Δεν μπορούν να ικανοποιήσουν δηλαδή, επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όπως αυτές διαμορφώνονται στην σύγχρονη εποχή, λαμβανομένων των γεωοικονομικών, κοινωνικών και ιδίως των τεχνολογικών συνθηκών. Συνθηκών, που τελικά, απαιτούν και που προϋποθέτουν αυξημένο κόστος

στις υποδομές και ευρύτερο πεδίο ανταποδοτικότητας. Αυτές τις υποδομές δεν είναι σε θέση να τις αποκτήσουν καχεκτικοί, από οικονομική και δημογραφική άποψη, πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ.

Αρκεί να αναζητήσει κανείς, τον βαθμό ικανότητας μίας, μεσαίας κοινότητας(άνω των 500 κατοίκων), αλλά και ενός μικρού δήμου, να ανταποκριθεί στην στοιχειώδη αποτελεσματική άσκηση μιας κλασσικής αρμοδιότητας, της καθαριότητας. Όχι ασφαλώς υπό το πρίσμα της συλλογής των απορριμμάτων και της απόρριψής τους σε ανεξέλεγκτες χωματερές, αλλά σε σύγχρονους όρους αποκομιδής και στη συνέχεια διαχείρισης αυτών. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η παραδοσιακή τοπική υπόθεση δεν μπορεί να ασκηθεί πλέον από καχεκτικούς ΟΤΑ. Αντίθετα προϋποθέτει μεγαλύτερη κλίμακα.

Ανάλογο παράδειγμα μπορεί να δοθεί και για μία άλλη όχι ασφαλώς τοπική υπόθεση, αλλά που παραδοσιακά έχει ανατεθεί στους ΟΤΑ, το ληξιαρχείο. Εάν επιχειρηθεί η μηχανοργάνωση της εν λόγω υπηρεσίας έτσι να ώστε να δοθεί τέλος στο μικρό χαρτοβασίλειο του μικρού και συνήθως κλειστού κοινοτικού γραφείου, είναι απολύτως βέβαιο ότι το κόστος αυτής της αλλαγής είναι αντιλειτουργικό στην μικροκλίμακα της κοινότητας. Αν αφεθούν τα πράγματα ως έχουν τότε αυτόματα καταδικάζεται ένα μεγάλο τμήμα 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 ολοκλήρωσής του. Αυτό είναι απόρροια του ότι η εκπόνηση των σχετικών γίνεται σε επίπεδο νομού από τις Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων(ΤΥΔΚ), οι οποίες ακόμα και με πληρέστερη στελέχωση δεν μπορούν να ανταποκριθούν με την απαιτούμενη αμεσότητα. Τόσο η μελέτη όσο και η επίβλεψη των έργων θα ήταν ευχερέστερη εάν κάθε ΟΤΑ είχε τη δυνατότητα να οργανώσει τη δική του τεχνική υπηρεσία, όπως μπορούν όλο 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, και των γρήγορων ρυθμών αλλαγής τους, απαιτεί περισσότερο σύνθετα 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.

### **3.2.2 Διοικητική αναποτελεσματικότητα των ΟΤΑ.**

Τόσο η σημερινή αλγινή πραγματικότητα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και η προοπτική μεταφοράς στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ευρύτερο φάσμα αρμοδιοτήτων, έτσι ώστε οι υπηρεσίες που παρέχονται από την Πολιτεία στους πολίτες, να παρέχονται σε πλησιέστερο γι αυτούς επίπεδο αναδεικνύει ένα άλλο μεγάλο πρόβλημα. Το πρόβλημα αυτό αναφέρεται στην έλλειψη ικανής διοίκησης των ΟΤΑ και γενικότερα αναδεικνύει το πρόβλημα της αναποτελεσματικής διοίκησης των ΟΤΑ αυτών.

Από τα παραδείγματα που αναφέρθηκαν, αλλά και από την απλή απαρίθμηση των υπηρεσιών από τους δήμους ή ακόμα και από το ίδιο το κράτος στους μεγάλες αστικές περιοχές, είναι βέβαιο ότι όση φαντασία και να



έχουν οι δεν μπορούν οι κοινότητες να το επιτύχουν. Όσο ικανοί και όση θέληση να έχουν οι τοπικοί άρχοντες να φθάσουν και αυτοί να παρέχουν ένα αντίστοιχο επίπεδο υπηρεσιών δεν μπορούν να το επιτύχουν, διότι υπάρχει έλλειψη ουσιαστικών δυνατοτήτων και υποδομών για να το υλοποιήσουν.

Αυτό οδηγεί τους πολίτες των μικτών ΟΤΑ να μεταναστεύσουν στα μεγάλα αστικά κέντρα και την Αθήνα. Εκεί άλλωστε εκτός των άλλων, έχουν να αντιμετωπίσουν τις δαιδαλώδεις γραφειοκρατικές διαδικασίες και όλα τα παραλειπόμενα. Αυτό η κωμικοτραγική πραγματικότητα του «αβυσσαλέου αλλά και ταυτόχρονα θελκτικού κράτους των Αθηνών» πρέπει να γίνει οριστικά παρελθόν.

### **3.2.3 Έλλειψη δυνατότητας ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, όπως άλλωστε και 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 περιφερειακής ανάπτυξης συνάδει απολύτως με την ιστορική αλλά και την συνταγματική της αποστολή.

Αυτόν το ρόλο ή ελληνική κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική Αυτοδιοίκηση τον ασκεί εκεί όπου μπορεί να οργανώσει μηχανισμούς υποστήριξης, να εκπονήσει σχέδια ανάπτυξης. Τα σχέδια αυτά να είναι προϊόν δικών της οικονομικών και διοικητικών δυνάμεων.

Οι μεγάλοι δήμοι είναι εκείνοι που πραγματώνουν τον αναπτυξιακό ρόλο του θεσμού. Οι μικρότεροι δήμοι και κυρίως οι κοινότητες υποχρεώνονται να παραμένουν θεατές ή στην καλύτερη περίπτωση, να μεταβάλλουν θεσμούς αναπτυξιακής σημασίας σε θεσμούς αναδιανομής των πόρων και των έργων. Για παράδειγμα, οι περισσότεροι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι λειτουργούσαν με τον τρόπο αυτό, όπως και τα Συμβούλια Περιοχής. Γιατί στους θεσμούς αυτούς οι κοινότητες μην έχοντας οικονομική, τεχνική, αλλά και διοικητική δυνατότητα για να υλοποιήσουν ένα μεγάλο αναπτυξιακό έργο στην περιοχή τους, το μόνο που επιδίωκαν μέσα από τους θεσμούς αυτούς, ήταν να αναδιανέμουν τους πόρους και τα έργα αυτών προς το δικό τους όφελος. Γιατί δεν ήταν σε θέση οι ίδιες οι κοινότητες να μπορούν να υλοποιούν στο δικό τους τοπικό επίπεδο, έργα αναπτυξιακού χαρακτήρα, αφού παρουσίαζαν έλλειψη στις αντίστοιχες υποδομές.

### **3.3 Συμπέρασμα.**

Συνοψίζοντας όλες τις παραπάνω συνέπειες της κατακερματισμένης Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκύπτει το συμπέρασμα ότι η σημερινή Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανταποκριθεί ούτε στον επίκαιρο αναπτυξιακό ρόλο της, ούτε στη παραδοσιακή αποστολή της. Άλλωστε η τοπική Αυτοδιοίκηση για να μην φέρει το χαρακτήρα της ετεροδιοίκησης πρέπει να διαθέτει εκτός από τη διοικητική της αυτοτέλεια, την οικονομική αυτοδυναμία και τη λειτουργική της αυτάρκεια. Αυτά τα εφόδια είναι αδύνατον να υπάρξουν

στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες και οδηγούνται με μαθηματική ακρίβεια στην αφάνεια και αναπτυξιακή και δημογραφική.

Για όλους αυτούς τους λόγους είναι απαραίτητη η εφαρμογή ενός σχεδίου, μιας πρότασης που θα επιδιώκει την πραγματική αναβάθμιση των ΟΤΑ. Μίας πρότασης ολοκληρωμένης και συστηματικής μελέτης των προβλημάτων αυτών, και όχι μιας πρότασης πρόχειρης και μη καινοτομικής. Γιατί μόνο με μεγάλες τομές μπορεί να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της κατακερματισμένης σε όλες τις διαστάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για όλους αυτούς τους λόγους η εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, ίσως αποτελέσει την αναμενόμενη προοπτική στη λύση αυτού του προβλήματος.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Εισηγητική Έκθεση του νόμου. 2539/97, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
- Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ. 54530 με θέμα: «Συμβούλια Περιοχής».

## **4 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΆΛΛΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΧΩΡΕΣ**

### **4.1 Γενικά.**

Η πολυδιάσπαση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ αναδείχθηκε ως πρόβλημα του διοικητικού συστήματος των ευρωπαϊκών κρατών ευθύς αμέσως το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και με την έναρξη της εποχής της βιομηχανικής ανάπτυξης. 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. Επίσης 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. 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 κοινωνικό-οικονομικό χώρο.

### **4.2 Ανάλυση των Συνενώσεων στις Ευρωπαϊκές χώρες**

Οι παραπάνω λόγοι είχαν αντίκτυπο στις αντίστοιχες υποδομές των ΟΤΑ, υποδομές που θα έπρεπε να επιλύσουν προβλήματα διαχείρισης του χώρου, προστασίας του περιβάλλοντος κλπ.

Με έναυσμα αυτά τα δεδομένα τα ευρωπαϊκά κράτη επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης και να συγκροτήσουν ευρύτερους ΟΤΑ, ικανούς να αντεπεξέλθουν στις νέες ανάγκες. Σ' άλλες περιπτώσεις προωθήθηκε ως λύση η διαδημοτική συνεργασία ιδιαίτερα εκεί όπου επέλεξαν να διατηρήσουν μικρές κοινότητες. Αυτό, βέβαια, μπορεί να ήταν απόρροια, τόσο της ταύτισης των ΟΤΑ με την αρχή της Δημοκρατικότητας, όσο και της αποδυνάμωσης της πρωτοβάθμιας Τ.Α ώστε να ενισχύσουν το υπάρχον πολιτικό σύστημα. Στα περισσότερα κράτη ωστόσο επέλεξαν μικτό σύστημα, δηλαδή διαδοχικές φάσεις προαιρετικών και υποχρεωτικών συνενώσεων με οικονομικά και διοικητικά κίνητρα. Στους παρακάτω πίνακες φαίνονται τα εξής:

Από τον δεύτερο πίνακα μπορεί εύκολα να διαπιστωθεί ότι σε όλα σχεδόν τα Ευρωπαϊκά Κράτη οι ΟΤΑ έχουν σημαντική μείωση ως προς τον αριθμό με μοναδική εξαίρεση την Ιταλία. Η χώρα μας ωστόσο, από το 1950 έως το 1993, παρουσίασε ρυθμό μεταβολής της τάξεως του 3,3% ποσοστό πολύ μικρό σε σχέση με τα άλλα κράτη.

Όσον αφορά τον Μέσο πληθυσμό και την Μέση έκταση, στοιχεία που βρίσκονται στον πρώτο πίνακα, η Ελλάδα κατατάσσεται στην προτελευταία θέση στον Μέσο πληθυσμό και στην τρίτη από το τέλος στη Μέση έκταση. Απέχει μάλιστα πολύ από τον αντίστοιχο μέσο όρο, των δύο αυτών παραμέτρων, της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ ΕΥΡ.ΕΝΩΣΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΟΝΑΔΩΝ	ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΜΟΝΑΔΟΣ	ΜΕΣΗ ΕΚΤΑΣΗ ΜΟΝΑΔΟΣ(σεΚΜ <sup>2</sup> )
ΑΥΣΤΡΙΑ	2.300	3.439	36
ΒΕΛΓΙΟ	589	17.094	52
ΓΑΛΛΙΑ	36.627	1.571	15
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	16.115	5.002	23
ΔΑΝΙΑ	275	18.838	157
ΕΛΛΑΔΑ	5.775	1.776	23
ΕΝ.ΒΑΣΙΛΕΙΟ	481	120.497	507
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	84	42.381	820
ΙΣΠΑΝΙΑ	8.082	4.840	62
ΙΤΑΛΙΑ	8.100	7.399	37
ΛΟΥΞ/ΡΓΟ	118	3.349	22
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	702	21.708	58
ΠΟΡΤ/ΛΙΑ	306	32.327	302
ΣΟΥΗΔΙΑ	284	30.606	1.584
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	460	10989	733
<b>ΕΥΡ.ΕΝΩΣΗ</b>	<b>80.298</b>	<b>4.580</b>	<b>40</b>

ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup> ,Μέσος πληθυσμός και έκταση ανά ΟΤΑ στις χώρες της Ε.Ε

ΚΡΑΤΗ	ΠΛ/ΜΟΣ (ΕΚΑΤ )	ΕΚΤΑΣΗ (σε ΤΜ <sup>2</sup> )	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ ΤΟ 1950	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ ΤΟ 1993	ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%)
ΑΥΣΤΡΙΑ	7,6	83,8	3.999	2.300	-42
ΒΕΛΓΙΟ	9,9	30,5	2.669	589	-78
ΓΑΛΛΙΑ	55,9	541,1	38.814	36.627	-5
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	78,5	357	0	16.115	0
Δ.ΓΕΡ/ΝΙΑ	61,3	248,5	24.272	8.077	-67
ΔΑΝΙΑ	5,1	43,1	1.387	275	-80
ΕΛΒΕΤΙΑ	6,8	41,3	3.097	3.021	-2,5
ΕΛΛΑΔΑ	10,2	132	5.994	5.775	-3,3
ΕΝ.ΒΑΣΙ- ΛΕΙΟ	58,9	244,1	2.028	481	-76
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	3,5	70,3	115	84	-26
ΙΣΠΑΝΙΑ	39	504,8	9.214	8.082	-12
ΙΤΑΛΙΑ	57,5	301,3	7.781	8.100	4
ΛΟΥΞ/ΡΓΟ	0,4	2,6	127	118	-7
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	14,7	41,8	7.781	702	-36
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	4,3	324,2	744	439	-41
ΣΟΥΗΔΙΑ	8,6	412	2.500	284	-89

ΠΙΝΑΚΑΣ 2<sup>ος</sup> ,Μεταβολή αριθμού ΟΤΑ σε Ευρωπαϊκά Κράτη

Η περίπτωση της Σουηδίας είναι χαρακτηριστική όχι τόσο για την δραστική μείωση η οποία επήλθε σε διάστημα 30 ετών μετά την εφαρμογή διαδοχικών προαιρετικών και υποχρεωτικών Συνενώσεων (από 2.500 σε 286 σήμερα), αλλά κυρίως για την 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 στην αποτελεσματικότητα και στη δημοκρατικότητα των Συνενώσεων .

Επίσης καλό είναι να αναφερθεί και το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας. Σήμερα, αρκετές δεκαετίες μετά τη μεταρρύθμιση στη, Μ. Βρετανία, όπου η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είχε ομαλή σχέση με την κεντρική εξουσία στην περίοδο διακυβέρνησης από τη Θάτσερ, είναι κοινή διαπίστωση ότι τα αποτελέσματα από τη δημιουργία μεγάλων δήμων είναι θετικά .Διαπιστώνεται ειδικότερα ότι :

- ◆ Οι μεγαλύτεροι ΟΤΑ κατόρθωσαν να ελκύσουν ικανότερους ανθρώπους για δημοτικούς άρχοντες .
- ◆ Οι μεγάλοι ΟΤΑ αποτέλεσαν ζωντανότερα πολιτικά κύτταρα ,πράγμα που ευνόησε τις ριζοσπαστικές και προοδευτικές λύσεις .
- ◆ Οι μεγάλοι ΟΤΑ διοικούνται αποτελεσματικότερα με μικρότερο αριθμό προσωπικού αλλά και ταυτόχρονα καλύτερα καταρτισμένο .

χώρα	οικονομία	εκπαίδευση
<b>Βέλγιο</b>	Παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και συντήρηση τοπικού οδικού δικτύου	Αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων.
<b>Δανία</b>	Παροχή νερού, φωταερίου, ηλ/μού τη συντήρηση δρόμων, την οργάνωση των τοπικών μέσων μεταφοράς και της πολεοδομίας. Υποστηρικτικό ρόλο στην απασχόληση και στην χρηματοδοτική ενίσχυση δημοσίων και ιδιωτικών επ/σεων.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τα προσωπικό, τα κτίρια των νηπ/γείων και της πρωτ/μιας εκπαίδευσης
<b>Ισπανία</b>	Παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού	Οι δήμο έχουν πλήρη αρμοδιότητα για θέματα εκπαίδευσης
<b>Γαλλία</b>	Παροχή νερού, ηλεκτρισμού, φωταερίου και την πολεοδομία	Με την οικοδόμηση και συντήρηση των κτιρίων των νηπ/γείων και της πρωτ/μιας εκπαίδευσης.
<b>Ιταλία</b>	Η διανομή νερού, ηλεκτρισμού και φωταερίου	Διαχείριση των νηπ/γείων, της πρωτ/μιας εκπαίδευσης και της υποχρεωτικής δευτ/μιας.
<b>Ιρλανδία</b>	Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για	Η τοπική Αυτοδιοίκηση

	τις σημαντικότερες υπηρεσίες υποδομής, παρέχουν αστυνομική επιτήρηση και έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες στη γεωργία	έχει περιορισμένες ευθύνες.
<b>Λουξ/γο</b>	Παροχή νερού, την πολεοδομία και την υποστήριξη της απασχόλησης	Τα νηπ/γεία, και η πρωτ/μια εκπαίδευση, καθώς και η συντήρηση των σχετικών κτιρίων.
<b>χώρα</b>	<b>οικονομία</b>	<b>εκπαίδευση</b>
<b>Ολνδία</b>	Οι αρμοδιότητες Παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και συντήρηση τοπικού οδικού δικτύου κατανέμονται μεταξύ δήμων και επαρχιών. Οι δήμοι έχουν την αρμοδιότητα του γραφείου πολεοδομίας και συμμετέχουν σε δραστηριότητες ενίσχυσης της απασχόλησης.	Διαχείριση των κτιρίων της δημόσιας πρωτ/μιας και δευτ/μιας εκπαίδευσης.
<b>Αυστρία</b>	Οι δήμοι είναι αυτόνομες οικονομικές οντότητες στις οποίες επιτρέπεται κάθε είδους ιδιοκτησία και οικονομική δραστηριότητα, καθώς επίσης και η επιβολή φορολογίας. Είναι αρμόδιοι για την έκδοση εμπορικών αδειών, τη σύσταση σώματος αγορανομίας και έχουν ειδικό σώμα επιθεωρητών που εξασφαλίζει τη τήρηση του οικοδομικού κώδικα.	Θέματα σχολικού ωραρίου, ιδιοκτησίας και συντήρησης αφορούν τους δήμους και τις πολιτείες.
<b>Πορτ/λία</b>	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την διανομή νερού και ηλεκτρισμού. Αρμοδιότητες ως προς την χωροταξία και την ανάπτυξη της πόλης.	Συντήρηση σχολικών κτιρίων των νηπ/γείων και της πρωτ/μιας εκπαίδευσης
<b>Φιλανδία</b>	Παρέχουν ύδρευση, αποχέτευση, ενέργεια, θέρμανση, διαχείριση απορριμμάτων, κατασκευή και συντήρηση δρόμων, τροχαία κυκλοφορία, καθώς και χωροταξία σε τοπικό επίπεδο.	Αρμόδιοι για την γενική εκπαίδευση. Αμοιβές διδακτικού προσωπικού, το υλικό για τη σίτιση των παιδιών και της μεταφοράς τους.
<b>Σουηδία</b>	Παροχή νερού, θέρμανσης και άλλων πηγών ενέργειας, τη χωροταξία και ειδικότερα για την	τη λειτουργία των σχολείων υποχρεωτικής εκπαίδευσης,
<b>χώρα</b>	<b>οικονομία</b>	<b>εκπαίδευση</b>
<b>Σουηδία</b>	οικοδόμηση αστικών και βιομ/κών συνόλων	Εκπαίδευσης ενηλίκων σχολείων δευτ/μιας, εκπαίδευσης και του μέριμνας παιδιών προσχολικής ηλικίας
<b>Ελλάδα</b>	Παροχή νερού, φυσικού αερίου, τη	Συντήρηση των κτιρίων

διαχείριση των μέσων μεταφοράς και τη συντήρηση του οδικού δικτύου. Μπορούν να παρέμβουν και στην απασχόληση.	πρωτ/μιας και δευτ/μιας εκπαίδευσης, καθώς και των μουσικών ακαδημιών και των επαγγελματικών σχολών.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

### ΠΙΝΑΚΑΣ 3<sup>ος</sup> ,αρμοδιότητες των δήμων σε χώρες της Ε.Ε

Στον παραπάνω πίνακα αναφέρονται οι αρμοδιότητες των δήμων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναλύοντας τα δεδομένα αυτού του πίνακα διαπιστώνεται ότι:

◆ Οι αρμοδιότητες των δήμων εστιάζονται κυρίως, στην παροχή νερού, ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου.

◆ Μεγάλες διαφορές παρουσιάζονται στον τομέα της εκπαίδευσης, όπου ενώ στη χώρα μας αυτές περιορίζονται σε θέματα συντήρησης των σχολικών κτιρίων, σε πολλές άλλες χώρες, η εκπαίδευση είναι ευθύνη αποκλειστικά των δήμων .

Τελειώνοντας 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 τον χρόνο εφαρμογής και το νομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον της κάθε χώρας.

### Βιβλιογραφική Αναφορά

- ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ τεύχος 1 ΜΑΪΟΣ 2000.
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

## ΕΝΟΤΗΤΑ Β΄

### « Σχέδιο Ι. Καποδίστριας »

---

Στόχος μέσα από την ενότητα αυτή είναι η όσο το δυνατόν περισσότερο αναλυτική και εμπειριστατωμένη περιγραφή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας. Μόνο με μία τέτοια περιγραφή θα μπορέσει να κατανοηθεί ο σκοπός της δημιουργίας του, καθώς και ο τρόπος λειτουργίας του.

Θα αναλυθεί, λοιπόν, η λειτουργική πλευρά του νόμου αυτού, δηλαδή οι Αρχές και οι Στόχοι που τον χαρακτηρίζουν. Θα αναλυθεί, ακόμη το θεσμικό πλαίσιο της ύπαρξης ενός τέτοιου νόμου (Συνταγματικότητα του), ώστε να λυθούν οι όποιες απορίες υπάρχουν για το αν υφίστανται Συνταγματικά οι υποχρεωτικές συνενώσεις ή όχι.

Τέλος, θα αναφερθούν οι αλλαγές που επέρχονται στις αρμοδιότητες των νέων διοικητικών οργάνων των νέων ΟΤΑ, καθώς και το γενικότερο πλαίσιο αρμοδιοτήτων και δυνατοτήτων των ΟΤΑ αυτών.



## **5 Συνταγματικές Παράμετροι των Συνενώσεων**

### **5.1 Γενικά.**

Το Σύνταγμα όρισε για πρώτη φορά το 1975 τους δήμους και τις κοινότητες ως πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Αυτό συνέβη διότι τότε καταχωρήθηκε πρωτίστως και πλήρως σε συνταγματικό επίπεδο ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί το Σύνταγμα του 1927(άρθρο 107) το οποίο πάντως δεν εφαρμόστηκε για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Στο Σύνταγμα του 1975 ο νομοθέτης ορίζει ότι: «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 από τον νόμο» (άρθρο 102 παράγραφος 1 Συντάγματος).

### **5.2 Η Συνταγματική κατοχύρωση των Συνενώσεων.**

Η συγκεκριμένη επιταγή δεν αποτέλεσε ως προς το περιεχόμενο της διάκριση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων αντικείμενο συζήτησης στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή. Συνεπώς δεν προκύπτουν ευχερώς και ρητά οι προθέσεις του συντακτικού νομοθέτη. Εντούτοις από την ερμηνεία του Συντάγματος προκύπτει ότι ο συντακτικός νομοθέτης επιθυμούσε να προσδιορίσει το πρώτο επίπεδο Αυτοδιοίκησης, έτσι ώστε να κατευθύνει σε ευρύτερο επίπεδο τη διάρθρωση των υπολοίπων βαθμίδων. Ως εκ τούτου το Σύνταγμα του 1975 δεν επιβάλλει μια δεδομένη μορφή δήμων και κοινοτήτων.

Εξάλλου το Συμβούλιο της Επικρατείας(ΣτΕ)το 1990 με μια κρίσιμη απόφαση(3194/1990 ολομέλεια) έκρινε ότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει το υφιστάμενο σύστημα της δυαδικής οργάνωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ούτε αυτούς καθαυτούς τους υφιστάμενους τότε ΟΤΑ. Με βάση την ίδια απόφαση κρίθηκε η διάταξη του νόμου 1622/1986(τώρα άρθρο 4,παρ 8του ΔΚΚ) που εξαναγκάζει τα 2/5 των κοινοτήτων, παρότι δεν συμφωνούν να συμμετέχουν υποχρεωτικά στον νέο ΟΤΑ που προκύπτει στις καθορισμένες γεωγραφικές ενότητες. Από αυτή την πλευρά η αναγκαστική συνένωση δεν είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα.

Πρόβλημα θα δημιουργούσε, ενδεχομένως, η κατάργηση των κοινοτήτων ως μορφής πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με διάταξη νόμου. Επίσης είναι σαφές ότι είναι συμβατή με το Σύνταγμα η κατάργηση των κοινοτήτων διαμέσου συνενώσεως ακόμα και αναγκαστικής. Από τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 102 παρ.1 και 6 του Συντάγματος προκύπτει ότι είναι απόλυτα εναρμονισμένη με το πνεύμα του συντακτικού νομοθέτη για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ, δηλαδή την ουσιαστική και αποδοτική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Κατά συνέπεια η προγραμματική αναकुπτάρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συντελεί στην πραγμάτωση της πεμπτουσίας της συνταγματικής επιταγής για την Τ.Α.

Η διάκριση πάντως των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε δήμους και κοινότητες όπως καταστρώθηκε από το ν.ΔΝΖ/1912, δηλαδή το διαφορετικό θεσμικό

πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης για τους αστικούς και τους αγροτικούς οικισμούς θα μπορούσε ενδεχομένως να είχε δημιουργήσει ένα κεκτημένο: την εναρμόνιση του διοικητικού συστήματος και της πολιτικής οργάνωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στις ιδιαίτερες συνθήκες των τοπικών κοινωνιών. Η σταδιακή υπέρβαση αυτής της πρωτογενούς και ουσιαστικής διαφοράς είχε πάντως συντελεστεί πριν από τη θέσπιση της *συνταγματικής επιταγής*, συνεπώς δεν είναι δυνατόν να επικαλεσθεί κανείς με βασικά επιχειρήματα τόσο τη συνδρομή όσο και τη συνταγματική θεμελίωση ενός τέτοιου κεκτημένου .

Υποστηρίζεται από κάποιους αλλά υπονοείται και στο σκεπτικό της μειοψηφίας του ΣτΕ στην απόφαση 3194/1990, η αναγνώριση του δικαιώματος της *αυτοδιοίκησης των τοπικών οικισμών* ,δικαίωμα στο οποίο βασίζεται η συγκρότηση των ΟΤΑ .Ο ισχυρισμός αυτός βασίζεται στην ερμηνεία της έννοιας του ΟΤΑ ως *φυσικής* κοινωνικής συσσωματώσεως, θεωρία που πηγάζει από τη γενικότερη θεωρία του Φυσικού Δικαίου .Ωστόσο η ιστορική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου των ΟΤΑ από το 1833 έως και σήμερα ,σε συνδυασμό και με την απόφαση της ολομέλειας του ΣτΕ(3194/1990) δεν αναδεικνύουν την εγκυρότητα της παραπάνω άποψης. Μάλιστα τόσο στο Σύνταγμα του 1975 όσο και στα προηγούμενα ,δεν καταγράφεται κανένα θεσμικό πλαίσιο πάνω στο οποίο μπορεί να στηριχτεί η παραπάνω άποψη για αυτοδιοίκηση των οικισμών .

Το δικαίωμα συμμετοχής των κατοίκων στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων το λεγόμενο συμμετοχικό δικαίωμα είναι διαφορετικής φύσεως . Αυτό πηγάζει από τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως θεσμικού πεδίου άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας, οργανώνεται με τη μορφή της πολιτικής αντιπροσώπευσης και σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με τη μορφή της άμεσης συμμετοχής των πολιτών .Η συνταγματική θεμελίωση του συμμετοχικού δικαιώματος με θεσμούς προκύπτει αναμφισβήτητα στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρα 1 και 102) .

Η παραβίαση του συμμετοχικού δικαιώματος από την εφαρμογή της υποχρεωτικής συνένωσης δεν είναι δυνατόν να θεμελιωθεί δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό καταστρώνεται αποκλειστικά για τη συμμετοχή στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και δεν περιλαμβάνει την άσκηση κρατικών πολιτικών ,όπως η διοικητική αναδιοργάνωση της χώρας διαμέσου της ανασυγκρότησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Τέλος ,δεν ευσταθεί και η ενδεχόμενη επίκληση του συμμετοχικού κεκτημένου που ο κοινός νομοθέτης έχει καταστρώσει με την ενεργοποίηση του λαϊκού στοιχείου στις διαδικασίες της αναγνώρισης, συνένωσης και γενικά των χωρικών μεταβολών των ΟΤΑ, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο δικαίωμα έχει εξουδετερωθεί από το 1984 όταν η συνδρομή του από δεσμευτική έγινε διαζευκτική .Επίσης είναι δεδομένο ότι ανεξάρτητα από την ύπαρξη του συμμετοχικού κεκτημένου η διοικητική οργάνωση αποτελεί *κρατική δημόσια υπόθεση*. Το σχετικό μάλιστα Διάταγμα συγκρότησης ενός ΟΤΑ έχει κανονιστικό περιεχόμενο και συνεπώς δεν θεμελιώνεται η άσκηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης των πολιτών .

### **5.3 Συμπέρασμα.**

Ανακεφαλαιώνοντας όλες τις παραπάνω παραμέτρους συμπεραίνεται ότι η κατάργηση των κοινοτήτων διαμέσου των Συνενώσεων είναι

Συνταγματικά αποδεκτή. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν επιθυμεί οπωσδήποτε την διατήρηση συγκεκριμένων ονομασιών για τους τύπους των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ φαίνεται ωστόσο να επιτάσσει δύο ζητήματα :**Το πρώτο** είναι η προσαρμογή των θεσμικών δομών στις ιδιαίτερες συνθήκες των τοπικών κοινωνιών (αστικοί ,αγροτικοί κ.ο.κ οικισμοί) .**Το δεύτερο** είναι η ουσιαστική εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ , επιταγή που δεν επιτρέπει μόνο αλλά και που επιβάλλει την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προσαρμογή των οργανωτικών δεδομένων στις ανάγκες υλοποίησης του ουσιαστικού κανόνα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ,όπως αυτές διαμορφώνονται στις σύγχρονες ,κάθε φορά ,συνθήκες .

---

### Βιβλιογραφική Αναφορά

- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

## **6 Οι Αρχές και οι Στόχοι που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος**

### **6.1 Οι Αρχές του Προγράμματος.**

Οι αρχές που πρέπει να διέπουν το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας ώστε να έχει ένα αξιόλογο σχέδιο , τόσο ως προς τον σχεδιασμό του όσο και ως προς την εφαρμογή του είναι οι εξής :

#### **6.1.1 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 χρονική 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 και θεωρητικά, την άμεση πρόσβαση των πολιτών της στη διαδικασία λήξης των αποφάσεων.

Η πραγματικότητα αυτή δε δημιούργησε μόνο ένα κεκτημένο εύκολης, φυσικής πρόσβασης στο κέντρο λήψης των αποφάσεων αλλά και ένα κεκτημένο αμεσότερης πολιτικής συμμετοχής, αντιμετωπίζοντας, ως 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 την δημογραφική αφαίμαξη των πρώτων μεταπολεμικών ετών και δεκαετιών και τον 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.

Η παραπάνω πραγματικότητα έλαβε δραματικότερες διαστάσεις την 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 διοικητική μονάδα **μπορούν να εναρμονιστούν 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 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 προβλημάτων τοπικής 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 ίδιων 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 μηχανισμού, απολαμβάνει αμεσότερη και διαρκέστερη δημοκρατική νομιμοποίηση επειδή διαχέεται και ελέγχεται από διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής.

#### **6.1.2 Αρχή του συντονισμένου σχεδιασμού και δράσης σε νομοθετικό επίπεδο και προώθησης ειδικών μέτρων υποστήριξης και εφαρμογής :**

Οι έως τώρα θεσμικές πρωτοβουλίες για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν κυρίως επικεντρωμένες στο νομοθετικό πεδίο. Αντίθετα, η εφαρμογή της 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 μια ημιεπίσημη 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.

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 συγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνεπώς η Πολιτεία στο σύνολό της, δηλαδή στο νομοθετικό και διοικητικό επίπεδο, δεν αποδίδει bonus σ' όσους αποδέχονται την πολιτική διότι αναφέρεται υποχρεωτικά σε 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 και παραμεθόριες περιοχές.

Η εφαρμογή των ειδικών προγραμμάτων για τις βασικές υποδομές, την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και τη στελέχωση 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 διαχείριση 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 διασφαλιστεί 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.

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.

### 6.1.3 Αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής 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 δε διοικητική βάση. Από την άλλη πλευρά η ανάδειξη 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 μελέτη των υφιστάμενων Συνενώσεων αλλά κυρίως η μελέτη των προβλημάτων που παρουσιάζονται στους θεσμούς 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, επιβεβαιώνεται στην πράξη. Βέβαια η ισχύουσα νομοθεσία επιδιώκει μια στοιχειώδη ισορροπία στην κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος αλλά ούτε αυτή επαρκεί ούτε ελέγχεται η εφαρμογή της.

Στόχος των νέων θεσμικών πρωτοβουλιών είναι ο συγκερασμός και ταυτόχρονα η εγγύηση της έκφρασης των διαφορετικότητων που χαρακτηρίζουν κάθε χωριό του νέου ΟΤΑ. Παράλληλα επιχειρείται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου ορίου έργων (ενός *minimum* αναπτυξιακής ισορροπίας) που θα χορηγούνται 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 χρονοαποστολή 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 στη λειτουργία του νέου δήμου την αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας. Άλλωστε ανάλογες εγγυήσεις, μικρότερης πάντως εμβέλειας συμπεριλάμβανε το άρθρο 265 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο κατοχυρώνεται ο αποφασιστικός ρόλος του **Τοπικού Συμβουλίου** και του **Παρέδρου** στην ιεράρχηση και τον προγραμματισμό των έργων που θα εκτελεσθούν στα χωριά. Επιπλέον τα όργανα αυτά της δημοτικής αποκέντρωσης και της ενδοδημοτικής δημοκρατικής συμμετοχής αποκτούν το νομοθετικά κατοχυρωμένο πλέον **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.**

#### **6.1.4 Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης :**

Ως επιστέγασμα προσήλωσης στις παραπάνω αρχές το **Πρόγραμμα Ιωάννης 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 μια πρωτογενής κοινότητα συμφερόντων και παραδόσεων, είτε αναφέρονται σε ενότητα συνοικισμών που διαμορφώθηκε ως επιμέρους κοινότητα συμφερόντων και παραδόσεων εξαιτίας της συνύπαρξης κάτω από τον ίδιο διοικητικό θεσμό για περισσότερα από ογδόντα χρόνια. **Μέριμνα του Σχεδίου Νόμου είναι η δημιουργία θεσμικών συνθηκών για την ενοποίηση της υποκείμενης τοπικής κοινωνίας στο νέο διοικητικό κέντρο, χωρίς ταυτόχρονα την μηχανιστική αγνόηση των μερών της.**

Άλλωστε ο στόχος της μεταρρύθμισης είναι η αναγέννηση των χωριών του πολιτιστικού και κοινωνικού τους ιστού και της αυτοτελούς συνύπαρξης

τους στη 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 αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται για να διατηρήσουν και να συμμετάσχουν με την δική τους φωνή οι κάτοικοι όλων των χωριών στη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία του νέου δήμου. Να μπορούν έτσι να συμβάλουν με όρους ισοτιμίας και αναλογίας στην αναγέννηση του κοινού τους τόπου.

#### **6.1.5 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 προτεινόμενου Προγράμματος. 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 αυτά. 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, στην οποία πρέπει να συμμετέχουν οι ίδιοι οι κάτοικοι. Και για να γίνει κάτι τέτοιο δεν πρέπει να βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση από εκείνη στην οποία βρέθηκαν πριν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

#### **6.1.6 Η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής 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.

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 πρόσφορη και ως αναφορά στο εθνικό επίπεδο εξαιτίας της διάσπασης 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 τω εθελοντικών συνενώσεων ήταν συνώνυμη με την παθητική συναίνεση. Το αποτέλεσμα της δεν ήταν τελικά το επιθυμητό διότι οδήγησε στην μη Συνένωση.

Σήμερα άλλωστε οι αντιρρήσεις προς τον θεσμό των Συνενώσεων σε ιδεολογική βάση, ιδίως υπό τη μορφή κοινοτιστικής ιδεολογίας *περί ελληνογενούς θεσμού* παρουσιάζονται μειωμένες και υποτονικές. Οι αντιρρήσεις επικεντρώνονται στη διαδικασία και στο ενδεχόμενο αρνητικό αποτέλεσμα της. Οι ενδοιασμοί που προβάλλονται αφορούν :

- α. Την αποδυνάμωση της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης.
- β. Τον περαιτέρω μαρασμό των ορεινών οικισμών εξαιτίας των φαινομένων της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής μη ισορροπίας.
- γ. Τις ατέλειες του οδικού και επικοινωνιακού δικτύου και την έλλειψη υποδομών.
- δ. Τη μελλοντική τύχη των ελάχιστων κοινοτικών πόρων που αφορούν κληροδοτήματα, περιοχές ιστορικής, αρχαιολογικής και τουριστικής σημασίας.
- ε. Τα 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 τω παραπάνω ενδοιασμών. Βέβαια πολλές φορές οι παραπάνω ενδοιασμοί δεν είναι προϊόν αιτιολογημένων επιχειρημάτων αλλά αποτελούν προσχήματα επειδή θίγονται καλώς ή κακώς τα διάφορα προσωπικά ή τοπικιστικά συμφέροντα.

Η αρχή της πολιτικής και 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, όπως οι προηγούμενες λόγος και νόμος αλλά διάλογος. Γι αυτό η υλοποίηση του Προγράμματος αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο διαλόγου μεταξύ Πολιτείας και κοινωνίας. **Έτσι αντικείμενο της Συναίνεσης δεν πρέπει να είναι η αποδοχή ή μη τω Συνενώσεων επί της αρχής, αλλά η διαμόρφωση συμφωνιών για τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες. Η συναίνεση θα επικεντρωθεί στην τυπολογία τω νέων ΟΤΑ, στην εφαρμογή τω ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων και στη διαμόρφωση του νέου δημοτικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος.**

Βέβαια σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να διαφεύγει από την προσοχή καθενός ότι το ισχυρότερο επιχείρημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί πρωτίστως και αποτελεσματικά από την Πολιτεία είναι η έως τώρα μη πειστικότητά της στην εφαρμογή μιας διαχρονικά σταθερής πολιτικής.

### **6.1.7 Συμπερασματικά : Στόχος του Προγράμματος είναι η 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 την 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(3194/91) τις είχε κρίνει ως κρατικές υποθέσεις, κρίνοντας θετικά το βαθμό αναγκαστικότητας που επέβαλε ο ν.1622/86, η Πολιτεία περιορίσθηκε στην παθητική επιλογή της παροχής οικονομικών κινήτρων. Τώρα η **ευθύνη** για την υλοποίηση του Προγράμματος ανήκει κυρίως στην Πολιτεία, η δε Τοπική Αυτοδιοίκηση συμβάλει **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 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.

## **6.2 Οι Στόχοι του Προγράμματος.**

Η θεμελίωση της μεταρρύθμισης στις παραπάνω αρχές αποτελεί το αναγκαίο εφόδιο για την επίτευξη των ακόλουθων στόχων :

### **6.2.1 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 τρόπο ώστε να παράγονται περισσότερα θετικά αποτελέσματα προς όφελος των κατοίκων.

Σήμερα η κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση παρέχει άριστης ποιότητας υπηρεσίες 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 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 εξουσίας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, τότε δεν θα καταστεί δυνατή η συγκρότηση της αποκεντρωμένης Πολιτείας, δεν θα ανοιχτούν ορίζοντες πρωτοβουλίας και συμμετοχής στην κοινωνία, δεν θα δημιουργηθεί 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 την δυνατότητα να απολαύσουν υπηρεσίες 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 στην δομή και την λειτουργία του διοικητικού συστήματος η αρχή της **επικουρικότητας**, στην οποία προσανατολίζεται, πλέον, ο σύγχρονος ευρωπαϊκός θεσμικός πολιτισμός. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να διοικούνται στο πλησιέστερο στους πολίτες διοικητικό επίπεδο. Αυτό δεν είναι δυνατόν να γίνει είτε εξαιτίας της εμβέλειας της υπόθεσης που προϋποθέτει λύσεις σε ευρύτερο πεδίο, είτε εξαιτίας του κόστους και της αδυναμίας των αντίστοιχων διοικητικών υποκειμένων να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σ' αυτήν (την αρχή της επικουρικότητας). Όταν συντρέχουν ο παραπάνω λόγοι τότε αυτή ασκείται σε ανώτερο διοικητικό επίπεδο.

### **6.2.2 Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νέου τύπου – Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων.**

Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού δεν είναι ούτε αυτοσκοπός ούτε επιδέχεται απλές διοικητικές και αριθμητικές πράξεις. Η δομή ενός διοικητικού συστήματος, ιδιαίτερα όταν αυτό αντιστοιχεί σε πρωτοβάθμιες τοπικές κοινωνίες, πρέπει να εναρμονίζεται με την οικονομική και δημογραφική κατάσταση της περιοχής. Αυτήν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη γιατί αυτήν έχει ως πεδίο δράσης.

Προς αυτή τη κατεύθυνση η μεταρρύθμιση αξιοποιεί μια σχετικά πρόσφατη αλλά ως τώρα ανολοκλήρωτη και γι αυτό ανεκπλήρωτη προσπάθεια ανασύνταξης του διοικητικού και χωροταξικού 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 ΟΤΑ έχει στον σκληρό πυρήνα της θεσμικής του οντότητας αυτήν ακριβώς τη συλλειτουργία αυτοτελών οικιστικών μονάδων, που προϋποθέτουν κοινό δίκτυο εξυπηρετήσεων, σε αντίθεση με το παλαιό αναχρονιστικό πλέον τύπο ΟΤΑ, που έχει ως βάση την διοικητική αυτοτέλεια της μεμονωμένης οικιστικής μονάδας, τον κατακερματισμό δηλαδή του δικτύου των ενιαίων αναγκών. Αυτός ο κατακερματισμός δεν επιτρέπει τη 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 τη 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 επιμέρους οικιστικές μονάδες με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η ισόρροπη συμμετοχή όλων των οικισμών στη λειτουργία της ανοικτής πόλης. Έτσι ενώ οι νέοι προσέρχονται στο χωριό Α για τη εκπαίδευση, προστρέχουν στο χωριό Β όπου χωροθετήθηκε η το αθλητικό κέντρο και συμμετέχουν στα πολιτιστικά δρώμενα που λαμβάνουν χώρα στο πολιτιστικό πολύκεντρο του ιστορικού χωριού Γ. Τέλος στη έδρα του δήμου στο χωριό Δ παρακολουθούν τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και αναμένουν απαντήσεις σε αναφορές ή προτάσεις που κατάθεσαν στην δημοτική αρχή.

Αυτή η συμβολική περιγραφή της λειτουργίας των νέων στην ανοικτή πόλη είναι η πραγματικότητα που κτίζεται με αυτή τη μεταρρύθμιση. 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 μια ανοικτής τοπικής δημοκρατίας.

### **6.2.3 Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος.**

Σήμερα, οι αιρετοί ιδίως στους μικρούς δήμους και στις κοινότητες, είναι υποχρεωμένοι να αναζητούν 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 επικείμενης αδυναμίας του θεσμού που υπηρετεί, να προστρέξει στην αρωγή των πολιτικών λειτουργών ανωτέρου επιπέδου ή του εθνικού επιπέδου, πολύ δε περισσότερο όταν ζητά την αρωγή του κράτους, τότε είναι πλέον

αδύνατον να γίνεται λόγος για αυτοδιοίκηση, εφόσον, στην ουσία, γίνεται **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 λειτουργιών σε τοπικό επίπεδο, συμβάλει στην αναζωογόνηση των πολιτικών και διοικητικών θεσμών αλλά και στην συνολική αναγέννηση του πολιτικού συστήματος.

#### **6.2.4 Διοικητική και Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.**

Βασική προϋπόθεση σε ένα ΟΤΑ, για να μπορέσει να επιτελέσει την αποστολή του, είναι η οικονομική δυνατότητα που διαθέτει, ώστε να μπορέσει να εφαρμόσει το πρόγραμμά του. Οι ΟΤΑ που είναι αδύναμοι να εκπληρώσουν την αποστολή τους αυτή, αναγκάζονται να υποθηκεύσουν την οικονομική και για πολλούς τη διοικητική τους αυτοτέλεια.

Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, όπως αυτή ορίζεται στο Σύνταγμα (άρθρο 102, παρ. 2 εδ. α'), δεν περιορίζεται απλώς στην άμεση εκτέλεση των διοικητικών πράξεων. Αναφέρεται στην ικανότητα τους να αποφασίζουν και να είναι σε θέση να υλοποιήσουν τις αποφάσεις τους, πράγμα που προϋποθέτει την κατάλληλα διοικητική οργάνωση και τα αναγκαία λειτουργικά μέσα. Όταν αυτά δεν τα διαθέτουν (τα λειτουργικά μέσα), είτε διότι οι δημογραφικές και οικονομικές τους δυνατότητες 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 ΟΤΑ, συντελεί στην επίτευξη ουσιαστικών προϋποθέσεων για τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και συνεπώς στην ενδυνάμωσή τους.

#### **6.2.5 Συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων.**

Ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας Τ.Α, κυρίως στην περιφέρεια, έχει ως αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση των πόρων που κατευθύνονται για τις 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 σε θεσμούς συνεργασίας, συντελεί στην απώλεια ή στην σπατάλη σημαντικών τοπικών δημοσίων επενδύσεων.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφέρονται στην εμπειρία των αναπτυξιακών συνδέσμων κα 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 αναβάθμιση των ΟΤΑ θα συμβάλει στην αυξημένη αποδοτικότητα και στο συντονισμό των

τοπικών δημοσίων επενδύσεων. Αυτό, βέβαια θα γίνει σε συνδυασμό με την θεσμοθέτηση εγγυήσεων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία και οι επενδύσεις που θα γίνουν θα αφορούν 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(Ε.Π.Τ.Α.). Το Πρόγραμμα αυτό, για το οποίο θα υπάρξει εκτεταμένη ανάλυση σε επόμενα κεφάλαια, είναι πενταετούς διάρκειας αλλά μπορεί να επεκταθεί ως 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 αποδοτικότερη αξιοποίησή τους προς όφελος των κατοίκων της περιφέρειας, αποκτά βαρύνουσα σημασία. Αυτό οφείλεται, κυρίως στο γεγονός της ανάληψης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, όπου θα πρέπει να δοθεί απάντηση στις ανασφάλειες που προδικάζουν την κατεύθυνση της αναπτυξιακής προσπάθειας προς το κέντρο. Δηλαδή, να εφαρμοσθούν σωστά οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις ώστε να δοθεί απάντηση σε όσους υποστηρίζουν ότι η Πολιτεία θα κάνει επενδύσεις, οι οποίες θα εξυπηρετήσουν στην διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων και όχι επενδύσεις στην περιφέρεια. Η εφαρμογή του Ε.Π.Τ.Α. εγγυάται την διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική πολιτική.

#### 6.2.6 Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία.

Η εξουσία των ΟΤΑ προσδιορίζεται ασφαλώς από το Σύνταγμα και πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι οι διοικητικές στους πράξεις ή οι πράξεις οικονομικής διαχείρισης δεν πρέπει να είναι μόνο νόμιμες, αλλά πρέπει να αποδεικνύονται τέτοιες. Συνεπώς θα πρέπει να ελέγχονται από τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τους νόμους όργανα. Το Κράτος δεν έχει μόνο υποχρέωση να ελέγχει την 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 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 στη 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 αποτελεσματική τη διαχείριση των πόρων και να ενισχύσει τον κοινωνικό έλεγχο στην τοπική εξουσία. Αυτό άλλωστε αποτελεί προαπαιτούμενο της τοπικής δημοκρατίας, η οποία με τη σειρά της γίνεται εφόδιο της σύγχρονης δημοκρατικής Πολιτείας.

Ο στόχος της νομιμότητας και της διαφάνειας συνδέεται προδήλως με την εφαρμογή του προκείμενου Προγράμματος, όχι επειδή προϋπόθεση της επίτευξής του είναι η ύπαρξη μικρότερου αριθμού ΟΤΑ, πράγμα εντελώς αδιάφορο, αλλά επειδή αποκτά η πραγμάτωσή του νόημα όταν η ασκούμενη τοπική εξουσία έχει σημαντικό βάρος και το διακύβευμα της λυσιτελούς άσκησης έχει επιβλαβέστερες προεκτάσεις για την κοινωνία και τη δημοκρατία.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
- Εισηγητική Έκθεση του νόμου. 2539/97, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

## **7 Θεσμικό πλαίσιο**

### **7.1 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 κριτήρια και εμμέσως χωροταξικά κριτήρια των αστικών οικιστικών ενότητων, οι οποίες ενότητες 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 των και της ίδρυσης εξαρχής μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως ως προς την αναγνώριση των κοινοτήτων δεν πρέπει να διαφεύγει 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 προέδρων 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 ειδικούς ως αρνητικό.

Στη χώρα μας παρατηρείται μία ανακόλουθη κατάσταση :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 γεγονότα 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 κα 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 τον 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 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 επιδιώκουν τη Συνένωση έτσι ώστε κάθε νησί να οργανώνεται ως δήμος. 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 την

Αττική και τα πολεοδομικά συγκροτήματα της Θεσσαλονίκης και του Βόλου-Ν. Ιωνίας)

**Κοινότητες :**

Στον παρακάτω πίνακα παρατηρείται το εξής :

ΝΟΜΟΣ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	ΑΒΔΕΛΑΣ	130
	ΔΟΤΣΙΚΟΥ	70
	ΜΕΣΟΛΟΥΡΙΟΥ	135
	ΠΕΡΙΒΟΛΙΟΥ	312
	ΣΑΜΑΡΙΝΑΣ	285
	ΣΜΙΞΗΣ	491
	ΦΙΛΙΠΠΑΙΩΝ	294
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	ΒΡΑΔΕΤΟΥ	32
	ΚΑΛΑΡΙΤΩΝ	300
	ΜΑΤΣΟΥΚΙΟΥ	232
	ΣΙΡΑΚΟΥ	141
	ΑΕΤΟΜΗΛΙΤΣΑΣ	196
ΚΟΖΑΝΗΣ	ΝΑΜΑΤΩΝ	186
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	ΑΝΘΟΥΣΗΣ	37
	ΚΑΤΑΦΥΤΟΥ	165
	ΚΑΛΛΙΡΟΗΣ	151
	ΚΡΑΝΕΑΣ	129
	ΠΟΛΥΘΕΑΣ	215
	ΣΤΕΦΑΝΙΟΥ	65
	ΧΑΛΙΚΙΟΥ	38
	ΑΓ. ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ	228
	ΑΘΑΜΑΝΙΑΣ	100
	ΓΑΡΔΙΚΙΟΥ	359
	ΔΕΣΗΣ	125
	ΔΡΟΣΟΧΩΡΙΟΥ	22
	ΛΙΒΑΔΟΧΩΡΙΟΥ	82
	ΜΕΣΟΧΩΡΑΣ	529
	ΝΕΑΣ ΠΕΥΚΗΣ	121
	ΝΕΡΑΙΔΑΣ	244
	ΠΑΡΑΜΕΡΟΥ	57
	ΠΑΧΤΟΥΡΙΟΥ	289
ΠΥΡΡΑΣ	150	

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup>, ΧΕΙΜΑΖΟΥΣΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΗΤΕΣ**

Ως κοινότητες αναγνωρίζονται οι ήδη υφιστάμενες **Χειμάζουσες Κοινότητες**.

Τα νησιά που έχουν συνολικό πληθυσμό κάτω των 1.000 κατοίκων που δεν είναι ήδη δήμοι αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα

ΝΟΜΟΣ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΑΤΤΙΚΗΣ	ΑΓΓΙΣΤΡΙΟΥ	791
	ΑΝΤΙΚΥΘΗΡΑ	70
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	ΕΡΕΙΚΟΥΣΣΑΣ	334
	ΜΑΘΡΑΚΙΟΥ	143
	ΟΘΩΝΩΝ	98
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	ΑΝΑΦΗΣ	261
	ΘΗΡΑΣΙΑΣ	233
	ΣΙΚΙΝΟΥ	267
	ΚΙΜΩΛΟΥ	728
	ΔΟΝΟΥΣΑΣ	111
	ΗΡΑΚΛΕΙΑΣ	115
	ΚΟΥΦΟΝΗΣΙΩΝ	275
	ΣΧΟΙΝΟΥΣΑΣ	122
	ΑΝΤΙΠΑΡΟΥ	819
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	ΕΛΑΦΟΝΗΣΟΥ	725
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	ΑΓΑΘΟΝΗΣΙΟΥ	112
ΧΑΝΙΩΝ	ΓΑΥΔΟΥ	115
ΛΕΣΒΟΥ	ΑΓΙΟΥ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ	286

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2<sup>ος</sup> , ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ – ΝΗΣΙΑ**

Η αναγνώριση αυτών των κοινοτήτων πρέπει να θεμελιωθεί σε συγκεκριμένα κριτήρια. Για μεν 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 διατηρούμενων 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 km από το πλησιέστερο νέο διοικητικό κέντρο. Επίσης στην κατηγορία των κοινοτήτων μπορούν να ενταχθούν και νέοι ΟΤΑ, προερχόμενοι από τη 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.

## **7.2 Γενικές αρχές για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ :**

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει στη βάση χωροταξικών ενότητων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού που προσδιορίζει όλες τις σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Το κύριο στοιχείο εδώ είναι η επιθυμητή κλίμακα ή το μέγεθος του νέου ΟΤΑ και όχι 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 στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δε θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή ο καθορισμός νέων ενότητων, τη στιγμή που υπάρχουν ήδη αρκετά είδη από αυτές (Ανοικτές Πόλεις, Συμβούλια Περιοχής, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Γεωγραφικές Περιοχές). Μια τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε μεταξύ των άλλων και αρκετές αντιδράσεις στους πολίτες και στους φορείς της αυτοδιοίκησης. Αντίθετα ο καθορισμός αυτός θα πρέπει να στηριχθεί σε κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές (τις λιγότερο δυνατές) να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Ειδικότερα η επιλογή του είδους της ενότητας που θα χρησιμεύσει ως αφητηρία 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, αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα, και δίνουν ανάλογα με το είδος τους διαφορετικό αριθμό μονάδων.

<b>ΕΙΔΟΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ</b>	<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΝΟΤΗΤΩΝ</b>	<b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΕΩΝ ΟΤΑ</b>
ΑΝΟΙΚΤΕΣ ΠΟΛΕΙΣ-ΣΥΜ/ΛΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	502 ΑΝ.ΠΟΛΕΙΣ ΚΑΙ 492 ΣΥΜ. ΠΕΡ.	500 μείωση 1/12
ΑΝ/ΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ	573	600 ενδιάμεση λύση 800- 1.000 μείωση σε 1/7
ΓΕΩΓ/ΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ v.1622/86	1.116	1.200 μείωση σε 1/5
Σημερινοί ΟΤΑ	5.575	

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3<sup>ος</sup> , ΕΙΔΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΩΝ ΔΙΑΙΡΕΣΕΩΝ**

Η συγκριτική παράθεση των προαναφερομένων ενότητων υπόψη αριθμητικού συνόλου και μέσου πληθυσμού ανά νομό αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα :

<b>Ν Ο Μ Ο Σ</b>	<b>ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ</b>	<b>ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ ΟΤΑ</b>	<b>ΓΕΩΓ/ΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ</b>	<b>ΑΝ/ΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ</b>	<b>ΣΥΜΒ. ΠΕΡΙΟΧΗΣ</b>	<b>ΑΝ. ΠΟΛΕΙΣ</b>
ΑΙΤ/ΝΙΑΣ	228.180	1.041,90	4.854,80	10.371,80	12.766,60	9.127,20
ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	97.636	1.415,00	5.138,70	11.848,40	10.848,40	9.736,60
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	105.309	432,5	4.050,30	8.100,60	7.020,60	10.539,9
ΑΡΤΑΣ	78.719	959,9	4.630,5	8.746,50	8.746,50	0
ΑΧΑΙΑΣ	300.078	1.260,50	8.335,50	18.754,80	20.005,20	9.839,80
						15.793,5
						0
<b>Ν Ο Μ Ο Σ</b>	<b>ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ</b>	<b>ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ ΟΤΑ</b>	<b>ΓΕΩΓ/ΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ</b>	<b>ΑΝ/ΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ</b>	<b>ΣΥΜΒ. ΠΕΡΙΟΧΗΣ</b>	<b>ΑΝ. ΠΟΛΕΙΣ</b>
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	134.108	1.812,20	6.386,00	9.579,10	11.175,60	10.316,0
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	36.797	525,60	3.345,10	7.359,40	6.132,80	0
ΔΡΑΜΑΣ	96.554	1.462,90	6.346,90	19.710,80	16.092,30	5.256,70
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	163.476	2.209,10	11.676,80	32.692,20	18.164,00	10.950,4
ΕΒΡΟΥ	143.752	1.796,90	6.845,30	20.536,00	23.958,60	0
ΕΥΒΟΙΑΣ	208.408	1.197,70	7.186,40	14.886,20	14.886,20	10.420,4
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	24.307	296,40	1.736,20	1.896,70	3.472,40	0
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	32.557	692,70	0,00	4.069,60	6.511,40	4.861,40
ΗΛΕΙΑΣ	179.429	826,80	4.984,10	12.816,30	12.816,30	6.511,40
ΗΜΑΘΙΑΣ	139.934	2.371,70	9.995,20	9.328,90	15.548,20	12.816,4
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	264.906	1.586,20	8.027,40	16.556,60	24.082,30	0
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	44.188	437,50	2.454,80	4.418,80	11.047,00	16.556,6
ΘΕΣ/ΚΗΣ	996.864	0,00	0,00	55.381,30	62.491,50	0,00
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	158.193	510,30	2.929,50	7.533,00	8.788,50	6.312,50
ΚΑΒΑΛΑΣ	135.854	1.787,50	19.407,70	19.419,50	19.419,50	9.709,70
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	126.854	887,00	4.530,50	8.456,90	9.758,00	9.758,00
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	52.685	829,90	4.390,40	3.512,30	7.527,00	10.537,0
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	107.592	1.144,50	6.724,50	9.781,00	9.781,00	13.449,0
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	32.474	421,70	1.546,30	5.412,30	4.639,10	4.639,10
ΚΙΛΚΙΣ	81.710	1.047,50	3.890,90	0,00	13.618,30	6.809,10
ΚΟΖΑΝΗΣ	150.386	1.097,70	5.012,80	12.532,10	11.568,00	10.025,7
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	141.823	1.162,40	7.091,50	11.818,50	12.893,00	12.893,0
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	94.005	803,40	3.760,20	4.476,40	11.750,60	5.875,30
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	95.696	642,20	5.316,40	7.361,20	7.974,60	7.974,60
ΛΑΡΙΣΑΣ	270.612	1.691,30	7.313,80	14.242,70	22.551,00	13.530,6
ΛΑΣΙΘΙΟΥ	71.294	819,40	3.960,70	0,00	11.879,80	7.127,90
ΛΕΣΒΟΥ	105.082	1.050,80	3.891,90	7.505,80	9.552,90	7.005,40
ΛΕΥΚΑΔΟΣ	22.111	527,70	2.345,60	5.277,70	5.277,70	5.277,70
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	198.434	2.511,80	10.443,80	18.039,40	19.843,40	18.039,4
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	166.964	598,40	5.565,40	7.589,20	9.275,70	10.435,2
<b>Ν</b>	<b>ΠΛΗΘΥΣ</b>	<b>ΜΕΣΟΣ</b>	<b>ΓΕΩΓ/ΚΕΣ</b>	<b>ΑΝ/ΚΟΙ</b>	<b>ΣΥΜΒ.</b>	<b>ΑΝ.</b>

Ο Μ Ο Σ	ΜΟΣ	ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ ΟΤΑ	ΕΝΟΤΗΤΕΣ	ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΗΣ	ΠΟΛΕΙΣ
ΞΑΝΘΗΣ	91.063	2.461,10	0,00	15.177,10	18.212,60	13.009,0
ΠΕΛΛΑΣ	138.761	1.671,80	6.607,60	7.708,90	17.345,10	12.614,6
ΠΙΕΡΙΑΣ	116.763	2.122,90	7.297,60	23.352,60	14.595,30	12.614,6
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	58.628	837,50	4.187,70	9.771,30	9.771,30	9.771,30
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	70.095	539,10	2.417,00	5.841,20	7.788,30	7.788,30
ΡΟΔΟΠΗΣ	103.190	2.715,50	0,00	12.898,70	14.741,40	11.465,5
ΣΑΜΟΥ	41.965	874,20	4.196,50	0,00	6.994,10	10.491,2
ΣΕΡΡΩΝ	192.828	1.311,70	5.356,30	12.855,20	17.529,80	11.342,8
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	138.946	978,40	4.962,30	7.719,20	8.684,10	9.924,70
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	171.274	1.007,40	5.352,30	12.233,80	11.418,20	13.174,9
ΦΩΚΙΔΟΣ	44.183	485,50	2.209,10	4.016,60	6.311,80	7.363,80
ΦΛΩΡΙΝΗΣ	53.147	590,50	2.530,80	6.643,30	7.592,40	8.857,80
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	92.117	1.261,80	4.848,20	11.514,60	10.235,20	7.676,40
ΧΑΝΙΩΝ	133.774	841,30	4.180,40	8.918,20	12.161,20	11.147,8
ΧΙΟΥ	52.184	1.272,70	5.218,40	10.436,80	8.697,30	13.046,0
ΑΤΤΙΚΗΣ						
<b>ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΕΚΤΟΣ ΑΘΗΝΑ, ΠΕΙΡΑΙΑ, ΘΕΣ/ΚΗ. ΣΥΝΟΛΟ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ</b>	6.785.88 9	1.150,40	5.465,60	11.466,30	13.330,80	11.817,6
	10259,9	1.176,60	8.549,90	17.936,80	20.853,40	18.486,3

ΠΙΝΑΚΑΣ 4<sup>ος</sup> , ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ (ΑΠΟΓΡΑΦΗ 1991)

Η συγκριτική παράθεση των προαναφερομένων ενοτήτων από άποψη αριθμητικού συνόλου και μέσου πληθυσμού ανά νομό αποτυπώνεται στους παραπάνω πίνακες. 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 στη 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 συνέργια των στόχων της ανασυγκρότησης. Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν βέβαια αρκετές 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 αφεθεί στην εκτίμηση των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και όσων κληθούν σε τοπικό επίπεδο να εκφράσουν γνώμη, να επιλέξουν καταρχήν την ευρύτερη 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 τις γεωγραφικές ενότητες του ν.1622/86 αλλά δε θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση ενοτήτων που είναι ταυτόχρονα κατ' ελάχιστον αναγκαίες

εφικτές από άποψη χωρικής δυναμικότητας και γι' αυτό δεν ενδείκνυται η διάσπασή τους. Οι προτάσεις για επανακαθορισμό των γεωγραφικών περιοχών του ν.1622/86 πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες προδιαγραφές :

- **Να μην διασπούν υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους.**
- **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.**
- **Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η Συνένωση των ΟΤΑ σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής.**
- **Να επιδιώκεται η Συνένωση των ΟΤΑ με ομοιογενή, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών, κ.ο.κ.**

Έτσι με την εγκύκλιο του Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. με Αρ. Πρωτ. 54530 με ημερομηνία 24/12/97 και θέμα: Συμβούλια Περιοχής, που έστειλε προς όλα τα αρμόδια όργανα της Περιφέρειας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποφασίσθηκε, έπειτα από μελέτη και διάλογο μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών ότι τα Συμβούλια Περιοχής θα αποτελέσουν τον προπομπό, τις γεωγραφικές διαιρέσεις για τους νέους δήμους. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την εγκύκλιο :

**1. Καταργούνται τα Συμβούλια Περιοχής :** Οι νέοι δήμοι που θα δημιουργηθούν από τις Συνενώσεις, οι νέοι ΟΤΑ, θα είναι σε θέση να ασκήσουν όλες τις αρμοδιότητες των Συμβουλίων Περιοχής και να τις ασκήσουν ακόμα πιο αποτελεσματικά αφού θα είναι ενιαίοι ΟΤΑ και όχι ενώσεις ΟΤΑ για ορισμένους σκοπούς.

**2. Μετατρέπονται τα Συμβούλια Περιοχής σε απλούς Συνδέσμους:** Από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1998 τα Συμβούλια Περιοχής μετατρέπονται σε απλούς Συνδέσμους , οποίοι θα λειτουργήσουν όλο το έτος της διανυόμενης δημοτικής και κοινοτικής περιόδου αποκλειστικά και μόνο για να προωθήσουν και να διεκπεραιώσουν όλες τις υποθέσεις των Συμβουλίων Περιοχής που εκκρεμούν.

**3. Διάδοχοι των συνδέσμων οι νέοι ΟΤΑ από 1/1/1999 :** Σύμφωνα πάντα με την εγκύκλιο από 1/1/99 οι νέοι δήμοι θα αντικαταστήσουν τους Συνδέσμους με όλες τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που συνεπάγονται από την αντικατάσταση αυτή.

Τέλος, στην περίπτωση που ένας ΟΤΑ ανήκει σε έναν απλό Σύνδεσμο που καταργείται από την 1/1/99 και δεν συνενώνεται σε νέο δήμο ή κοινότητα αλλά παραμένει ως έχει (μόνος του), τότε αυτός ο ΟΤΑ υπεισέρχεται στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του απλού Συνδέσμου, σε αναλογία που καθορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Ο Γ.Γ.Π. λαμβάνει υπόψη του π.χ. τον πληθυσμό, τις εισφορές, τα έσοδα κ.λ.π. στοιχεία.

### **7.3 Διαδικασία των Συνενώσεων :**

Με αρχές βάση τις αρχές και τους στόχους του προτεινόμενου Προγράμματος η νέα πολιτική των συνενώσεων ανακαθορίζει, ως προς την 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 την δημοκρατική αντιπροσώπευση.
- ✓ Την εφαρμογή των Υποπρογραμμάτων βελτίωσης ή και δημιουργίας βασικών υποδομών διοικητικού, τεχνικού και κοινωνικού εξοπλισμού.
- ✓ Την διατήρηση όσων διευκολύνσεων ή προνομίων είχαν έως τώρα οι κάτοικοι των μικρών χωριών.
- ✓ 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 της τόσο σημαντικής πολιτικής των Συνενώσεων.

Σύμφωνα και με την εγκύκλιο, με Αρ. εγκ.:2 και ημερομηνία 22/1/98, που απέστειλε το Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. προς όλους τους αρμόδιους φορείς, σχετικά με την διαδικασία των Συνενώσεων τα βασικά στοιχεία που πρέπει να αναλυθούν γι' αυτές είναι τα εξής :

### **7.4 Σύσταση και λειτουργία των νέων ΟΤΑ**

#### **7.4.1 Σύσταση**

Σύμφωνα και με το άρθρο 1 του Ν.2539/97 συνιστώνται οι νέοι ΟΤΑ που απαρτίζουν την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτοί αναγράφονται κατά νομό τόσο οι συνιστώμενοι νέοι δήμοι και κοινότητες που προκύπτουν από συνένωση, όσο και αυτοί που δεν έχουν καμία μεταβολή, καθώς και οι κοινότητες, οι οποίες αναγνωρίζονται σε δήμους. Κατά αυτό τον τρόπο παρουσιάζεται ολοκληρωμένη εικόνα των δήμων και κοινοτήτων που λειτουργούν στο εξής σε κάθε νομό και στο σύνολο όλης της χώρας.

Όσον αφορά την ισχύ των νέων ΟΤΑ αυτή αρχίζει από 4 Δεκεμβρίου 1997 και η χρονολογία αυτή συνιστά την τυπική ίδρυση των νέων δήμων και κοινοτήτων που προέρχονται από συνένωση. Ωστόσο η λειτουργική δραστηριοποίησή τους είναι συνυφασμένη με την εκλογή και εγκατάσταση των αιρετών οργάνων διοίκησής τους. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου



νόμου η πρώτη εκλογή των αρχών των νέων ΟΤΑ θα γίνει με τις εκλογές τις 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 1998.

Η δημόσια εξουσία των αρχών των νέων ΟΤΑ ασκείται σε όλη την εδαφική τους περιφέρεια, η οποία αποτελείται από το σύνολο των εδαφικών περιφερειών των όμορων ΟΤΑ που συνενώνονται σε νέο δήμο ή κοινότητα. Ο πληθυσμός του νέου ΟΤΑ, προκύπτει αντίστοιχα, από τον πληθυσμό των όμορων ΟΤΑ που συνενώθηκαν και είναι ο πληθυσμός που εμφανίζεται στους επίσημους πίνακες των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής (τώρα ισχύουν τα αποτελέσματα της 17<sup>ης</sup> Μαρτίου 1991).

Τέλος, οι υφιστάμενοι δήμοι και κοινότητες που συνενώνονται με άλλους καταργούνται τυπικώς από την ίδια ημερομηνία, δηλαδή, την 4<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 1997, ημερομηνία που συνιστώνται και οι νέοι ΟΤΑ.

#### **7.4.2 Λειτουργία Υφιστάμενων ΟΤΑ**

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως οι υφιστάμενοι δήμοι και κοινότητες οι οποίοι συνενώθηκαν με άλλους καταργούνται από την 4<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1997, ημερομηνία από την οποία συνιστώνται οι νέοι ΟΤΑ. Όμως οι παραπάνω δήμοι και κοινότητες που καταργούνται εξακολουθούν να λειτουργούν μέχρι τη λήξη της διανυόμενης δημοτικής και κοινοτικής περιόδου και σε κάθε περίπτωση μέχρι και την **εγκατάσταση** των νέων οργάνων που προέκυψαν από τις εκλογές της 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1998.

Κατά συνέπεια, οι εκλεγμένες αρχές των καταργούμενων με την συνένωση ΟΤΑ θα εξαντλήσουν όλη τη δημοτική και κοινοτική περίοδο 1995-1998 για την οποία έχουν εκλεγεί και θα ασκούν τα καθήκοντά τους κανονικά μέχρι της 31 Δεκεμβρίου 1998. Με αυτόν τον τρόπο δεν πρόκειται να υπάρξει κανένα κενό εξουσίας σε κανένα ΟΤΑ.

#### **7.4.3 Υποκατάσταση και διαδοχή των λειτουργούντων ΟΤΑ που καταργούνται**

Οι νέοι δήμοι και κοινότητες που προκύπτουν από συνένωση άλλων δήμων και κοινοτήτων, καθίστανται καθολικοί διάδοχοι των καταργούμενων και υπεισέρχονται αυτοδικαίως και χωρίς καμία άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνενωθέντων.

Οι εκκρεμείς δίκες, στις οποίες διάδικο μέρος είναι δήμος ή κοινότητα που συνενώθηκε, συνεχίζονται στο όνομα του νέου ΟΤΑ, χωρίς άλλη διατύπωση. Επίσης υπάρχουν και άλλες ειδικές διατάξεις που ρυθμίζουν επιμέρους θέματα, όπως :

- ◆ Στο άρθρο 16 παρ. 1 για τα δημοτικά κοινοτικά ιδρύματα, τα οποία έχουν συσταθεί από καταργούμενους ΟΤΑ.
- ◆ Στο άρθρο 16 παρ. 2 για τα λοιπά δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα που έχουν συσταθεί από καταργούμενους ΟΤΑ.
- ◆ Στο άρθρο 16 παρ. 3 για τους συνδέσμους κάθε κατηγορίας που έχουν συσταθεί από καταργούμενους ΟΤΑ.
- ◆ Στο άρθρο 16 παρ. 4 για τις επιχειρήσεις κάθε κατηγορία που έχουν συσταθεί από καταργούμενους ΟΤΑ.

#### 7.4.4 Η έδρα

Η έδρα κάθε ΟΤΑ ορίζεται με τη συστατική του πράξη. Γι' αυτό στο άρθρο 1 του Ν. 2539/97 ορίζεται ότι έδρα είναι : «κάθε συνοικισμός στον οποίο εγκαθίστανται οι κεντρικές υπηρεσίες του Δήμου». Επίσης: «με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνωμοδότηση του Συμβουλίου Τοπωνυμιών του άρθρου 11 του Π.Δ.410/95 μετά από αίτημα του δημοτικού συμβουλίου, μπορεί να ορίζεται συνοικισμός ως *ιστορική έδρα* του δήμου, εφόσον συντρέχουν ιστορικοί λόγοι. Στην ιστορική έδρα μπορούν μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου να πραγματοποιούνται συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου, καθώς και επίσημες εορτές και τελετές».

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 όλα 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 τη βατότητα του οδικού δικτύου. **Η απαραίτητη διοικητική υποδομή, η υφιστάμενη χωροθέτηση των δημοσίων υπηρεσιών και ο πληθυσμός** είναι τα υπόλοιπα κριτήρια.

Η έδρα θα έχει οπωσδήποτε το Δημοτικό Κατάστημα αλλά όχι απαραίτητα και όλον τον κοινωνικό εξοπλισμό (π.χ. Κ.Α.Π.Η., Βρεφονηπιακός Σταθμός, κ.ο.κ.) του νέου δήμου( ιδιαίτερα στην περίπτωση που συνενώνονται ισοδύναμοι οικισμοί). Τέλος, η σημασία της έδρας και η ανάδειξή της ως επίκεντρο τοπικής αντιπαλότητας, μεταξύ ΟΤΑ με ισοδύναμους οικισμούς, αμβλύνεται, στην περίπτωση αυτή, με την εκλογή Τοπικού Συμβουλίου και στον πρώην ΟΤΑ που ορίζεται ως έδρα.

**Η μεταφορά της έδρας** μπορεί να γίνει με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του. Αν κατά τον υπολογισμό των 2/3 προκύπτει κλάσμα μικρότερο της μονάδας αυτό στρογγυλοποιείται στην αμέσως μεγαλύτερη μονάδα. Η απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και για να γίνει μεταφορά της έδρας εκδίδεται Π.Δ. με πρόταση το Υπ. Ες .Δ .Δ .Α.

#### 7.4.5 Το όνομα

Ως προς το όνομα των νέων Δήμων οι προτάσεις των ενδιαφερομένων ΟΤΑ μαζί με τις σχετικές γνωμοδοτήσεις της Δ.Ε. της Τ. Ε.Δ.Κ. και του Γ.Γ. της Περιφέρειας θα υποβληθούν στο Συμβούλιο Τοπωνυμιών, το οποίο θα υποβάλει σχετική πρόταση στον Υπουργό Εσ. Δ.Δ.Α. Η πρόταση προς το Συμβούλιο Τοπωνυμιών μπορεί να συνοδεύεται από γνωμοδότηση άτυπης ειδικής επιτροπής, ανάλογης σύνθεσης με εκείνης του Συμβουλίου Τοπωνυμιών, 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.

#### 7.4.6 Η σφραγίδα

Στο άρθρο 2 παρ. 13 αναφέρεται ότι : « Η σφραγίδα τω ΟΤΑ αποτελείται από τρεις επάλληλους και ομόκεντρους κύκλους, από τους οποίους ο εξωτερικός έχει διάμετρο 0,04m ..Στον εσωτερικό κύκλο τίθεται το έμβλημα της Ελληνικής Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 48/1975 ( ΦΕΚ 108 Α'). Στο δεύτερο κύκλο αναγράφεται με κεφαλαία γράμματα το όνομα του δήμου ή της κοινότητας και στον εξωτερικό οι λέξεις " ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ " και " ΝΟΜΟΣ ....." την οποία ακολουθεί το όνομα του νομού στον οποίο ανήκει ο δήμος ή η κοινότητα.

Η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 4 του Π.Δ. 410/1995 καταργείται από 1/1/1999.»

Με τη διάταξη αυτή ρυθμίζεται ενιαίος το θέμα της σφραγίδας για όλους τους ΟΤΑ και παρέχεται η δυνατότητα, όπως οι νέοι ΟΤΑ, που θα αρχίσουν να λειτουργούν από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1999, να εφοδιασθούν με τη σφραγίδα τους, αμέσως για την απρόσκοπτη λειτουργία τους.

#### 7.4.7 Σήμα ΟΤΑ – Τίτλοι Εγγράφων

Με την διάταξη του άρθρου 2 παρ. 14 η οποία τονίζει ότι : «Στο επάνω αριστερό μέρος των εγγράφων και φακέλων αλληλογραφίας οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν προτυπωμένο σήμα, από την ιστορία, τη μυθολογία ή τα τοπικά χαρακτηριστικά, δηλωτικό της ιδιαιτερότητας του χώρου που αποτελεί τη διοικητική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας. Το σήμα αποφασίζεται από το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο ύστερα από σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου τοπωνυμίων.» Στη συνέχεια η απόφαση αυτή αποστέλλεται στο Υπ. Εσ. Δ.Δ.Α. για να εκδοθεί η σχετική γνωμοδότηση από το Συμβούλιο Τοπωνυμίων. Μετά από αυτό το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο προβαίνει στη λήψη οριστικής απόφασης, η οποία πρέπει να είναι σύμφωνη με την γνωμοδότηση του Συμβουλίου Τοπωνυμίων.

#### 7.5 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 ακόμα σπουδαιότερη στους δήμους που αποτελούν «ενότητες κοινοτήτων (χωριών)».

Η απόλυτη εφαρμογή του μέτρου με νομοθετική ρύθμιση, που θα ορίζει ότι όλοι οι 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. Αυτό είναι συνάρτηση του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται αλλά και του πληθυσμού καθενός αυτών. Έτσι προτείνονται τα ακόλουθα :

1. Ο αριθμός των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου δεν είναι μόνο συνάρτηση του πληθυσμού αλλά και του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται.

2. Οι αρχές του ισχύοντος εκλογικού συστήματος μένουν αμετάβλητες.

3. 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.

4. Στη θέση των πρώην ΟΤΑ, ανεξαρτήτως πληθυσμού, λειτουργούν Τοπικά Συμβούλια ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης.

5. Η περιφέρεια κάθε Τοπικού Συμβουλίου – πρώην ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο, με έναν, 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.

6. Ο μοναδικός Δημοτικός Σύμβουλος ή, μεταξύ περισσοτέρων, 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.

7. 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 Συμβουλίου.

Παρακάτω παρατίθενται κάποιοι πίνακες σχετικοί με τον αριθμό των μελών των Δημοτικών, των Κοινοτικών και των Τοπικών Συμβουλίων σε ΟΤΑ που προήλθαν ή όχι από Συνένωση :

α. Αριθμός μελών Δημοτικού Συμβουλίου σε δήμους (που δεν προέρχονται από Συνενώσεις).

πληθυσμός	μέλη Δ.Σ.
έως 5.000 κάτοικοι	11
από 5.001-10.000 κατ.	15
από 10.001-30.000 κατ.	19
από 30.001-60.000 κατ.	25
από 60.001-100.000 κατ.	31
από 100.001-150.000 κατ.	35
από 150.001-500.000 κατ.	39
από 500.001 και άνω	41

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5<sup>ος</sup> ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΕΛΩΝ Δ.Σ. ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΑΝΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟ.**

β. Αριθμός μελών Κοινοτικού Συμβουλίου σε κοινότητες (γενικά).

πληθυσμός	μέλη Κ.Σ
έως 2.000 κατ.	7

Από 2.001-5.000 κατ.

9

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6<sup>ος</sup> ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΕΛΩΝ Κ.Σ. ΣΕ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟ.**

γ. Αριθμός μελών Τοπικών Συμβουλίων (σε δήμους που προήλθαν από Συνενώσεις, ανάλογα με τον πληθυσμό των δημοτικών διαμερισμάτων).

πληθυσμός	μέλη Τοπ. Συμβ.
έως 299 κατοίκους	3
από 300 - 1.499 κατ.	5
από 1.500 και άνω κατ.	7

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7<sup>ος</sup> ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΕΛΩΝ Τ.Σ. ΣΕ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ ΑΝΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟ.**

δ. Αριθμός μελών της Δημαρχιακής Επιτροπής.

Δημ. Συμβούλιο	αριθμός Δημ. Επιτροπής
έως 15 μέλη	3
έως 31 μέλη	4
έως 41 μέλη	6

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8<sup>ος</sup> , ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΕΛΩΝ ΔΗΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

## **7.6 Τα Διοικητικά Όργανα των νέων Δήμων :**

### **7.6.1 Ο Δήμαρχος**

Η εκλογή του δημάρχου , του προέδρου της κοινότητας, των δημοτικών και των κοινοτικών συμβούλων γίνεται κατά συνδυασμούς. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται (άρθρο 54 του Δ.Κ.Κ.). Δεν χρειάζεται να αναλυθεί περαιτέρω ο τρόπος εκλογής του δημάρχου, παρά μόνο να τονισθεί ότι το αξίωμα του, όσο και των υπολοίπων οργάνων που αναφέρονται στο παραπάνω άρθρο είναι **άμισθο και τιμητικό** και ότι στα παραπάνω όργανα τους καταβάλλονται τα έξοδα παράστασης.

#### **- Οι αρμοδιότητες του Δήμαρχου**

Ο Δήμαρχος :

Εκπροσωπεί τον δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στον δήμο. Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής. Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου και τις διευθύνει.

1. Είναι προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου, αποφασίζει για τον διορισμό αυτού και εκδίδει τις σχετικές πράξεις για το διορισμό.
2. Διατάζει την είσπραξη των δημοτικών εσόδων και υπογράφει τα εντάλματα πληρωμής των πιστώσεων που προβλέπονται στον προϋπολογισμό.
3. Εκδίδει πιστοποιητικά προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών.
4. Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.
5. Ασκή τις αρμοδιότητες που του αναθέτουν ειδικές διατάξεις του Κώδικα ή άλλου νόμου.

### 7.6.2 Το Δημοτικό Συμβούλιο

Στους δήμους που προέρχονται από συνένωση δήμων και κοινοτήτων, κατά το άρθρο 1 του Ν. 2359/97, ο αριθμός των μελών των Δημοτικών Συμβουλίων είναι **ανάλογος του πληθυσμού τους**( όπως φαίνεται και στον πίνακα 5) **προσαυξημένος κατά μία μονάδα** για κάθε ένα δημοτικό διαμέρισμα άνω των 300 κατοίκων. Σ' αυτό το δημοτικό διαμέρισμα εκλέγεται Τοπικό Συμβούλιο και στο οποίο ο πρόεδρος είναι και μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου.

Αν το άθροισμα των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου είναι άρτιος αριθμός, τότε προστίθεται μια μονάδα ώστε το τελικό αποτέλεσμα να είναι περιττός αριθμός. Για παράδειγμα, σε έναν δήμο με πληθυσμό 7.500 κατοίκους ο οποίος προήλθε από συνένωση 15 κοινοτήτων εκ των οποίων οι 9 έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων ο αριθμός των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου προκύπτει ως εξής : 15 μέλη σύμφωνα με των πληθυσμό (βλέπε πίνακα 5) και 9 μέλη, όσοι είναι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων, στις κοινότητες με πληθυσμό άνω τους 300 κατοίκους. Επειδή ο αριθμός είναι άρτιος ( $15 + 9 = 24$ ), προστίθεται μία μονάδα, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν.2539/97, ώστε ο τελικός αριθμός των μελών του Δ.Σ. να είναι περιττός ( $15+9+1=24$ ).

Στους δήμους, τέλος, που είναι πρωτεύουσες νομών, αν ο συνολικός αριθμός των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, όπως αυτός προκύπτει, είναι κατώτερος του αριθμού 19, τότε ο αριθμός αυτός προσαυξάνεται κατά τόσες μονάδες όσες υπολείπονται ώστε ο συνολικός αριθμός των μελών του Δ.Σ. να γίνει 19.

#### - Αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου

Οι αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου, δεν έχουν αλλάξει, σε σχέση με των προηγούμενη νομοθεσία και με βάση αυτή είναι :

**α. Το δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του δήμου, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στις αρμοδιότητες του Δημάρχου ή της Δημαρχιακής Επιτροπής. Αποφασίζει ιδίως για :**

1. **Τον κανονισμό των εργασιών** του, των εργασιών της Δημορχιακής Επιτροπής και για τον οργανισμό της εσωτερικής υπηρεσίας του δήμου.
2. **Τον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό** του δήμου, των δημοτικών ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων.
3. **Την επιβολή φόρων τελών και δικαιωμάτων** .
4. Την αγορά, εκμίσθωση, εκποίηση και ανταλλαγή ακινήτων καθώς και για την σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων που τα επιβαρύνουν.
5. **Την ίδρυση και λειτουργία** παιδικών, βρεφικών, υγειονομικών σταθμών και γενικά κέντρων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες.
6. **Την ίδρυση και λειτουργία** πολιτιστικών, πνευματικών κέντρων, καθώς και την κατασκευή και συντήρηση συγκροτημάτων λαϊκών κατοικιών και θέρετρων.
7. Τη σύναψη δανείων και τους όρους τους.
8. **Το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων**.
9. **Τη σύσταση και λειτουργία** δημοτικών ιδρυμάτων και λοιπών δημοτικών νομικών προσώπων , καθώς και για την ανάδειξη των οργάνων που θα τα διοικούν.

**β. Το Δημοτικό Συμβούλιο παίρνει θέση σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε αρμόδιες αρχές ζητούν τη γνώμη του.**

**γ. Στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού, το Δ.Σ. έχει επίσης τις εξής αρμοδιότητες**

1. **Διατυπώνει προτάσεις προς το νομαρχιακό συμβούλιο** γι έργα νομαρχιακής ή περιφερειακής σημασίας.
2. **Καταρτίζει το ετήσιο αναπτυξιακό τοπικό πρόγραμμα.**
3. **Χρηματοδοτεί έργα τοπικής σημασίας** του ετήσιου αναπτυξιακού τοπικού προγράμματος, από ίδιους πόρους.
4. **Χρηματοδοτεί από κοινού με φορείς του δημόσιου φορέα** έργα του αναπτυξιακού τοπικού προγράμματος στα πλαίσια προγραμματικών συμβάσεων.
5. **Διατυπώνει προτάσεις προς τους φορείς του δημόσιου τομέα** για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν το δήμο και που εντάσσονται σε διάφορα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα.

### **7.6.3 Η Δημορχιακή Επιτροπή**

Η Δημορχιακή Επιτροπή αποτελείται από τον Δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο που έχει ορίσει ο δήμαρχος ως πρόεδρο και ανάλογα τον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου είναι τριμελής, τετραμελής και εξαμελής.

Σχετικά, με τον τρόπο εκλογής της, η Δημορχιακή Επιτροπή εκλέγεται κάθε 2 χρόνια. Πιο συγκεκριμένα, στον πρώτο και στον τρίτο χρόνο της δημοτικής περιόδου, την πρώτη Κυριακή του Ιανουαρίου το Δημοτικό

Συμβούλιο, μετά την εκλογή του προεδρείου του, εκλέγει με μυστική ψηφοφορία τα μέλη της Δημορχιακής Επιτροπής.

**- Αρμοδιότητες της Δημορχιακής Επιτροπής**

Οι αρμοδιότητες της Δημορχιακής Επιτροπής εστιάζονται στο να:

1. **Συντάσσει** τον προϋπολογισμό του δήμου.
2. **Προελέγχει** τον απολογισμό.
3. **Αποφασίζει για την ψήφιση των πιστώσεων** που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό ή που έχουν εγγραφεί σε αυτόν ύστερα από αναμόρφωση του.
4. **Διεξάγει** και κατακυρώνει τις δημοπρασίες.
5. **Μελετά την ανάγκη** σύναψης δανείων και **καταρτίζει** τους όρους τους.
6. **Αποφασίζει για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων** και των ένδικων μέσων, καθώς και για την επιβολή, την αντεπιβολή ή τη δόση όρκου.
7. **Αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών** στις διοικητικές αρχές.
8. **Αποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξούσιου δικηγόρου ή και την ανάκλησή του**, σε όσους δήμους που δεν έχουν προσλάβει δικηγόρους με μηνιαία αμοιβή ή που έχουν προσληφθεί αλλά δεν έχουν ( οι δικηγόροι ) δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια.

Συνοψίζοντας τις αρμοδιότητες της Δημορχιακής επιτροπής, διαπιστώνεται ότι αυτή αποτελεί, ουσιαστικά, ένα ελεγκτικό όργανο του δήμου που σκοπό έχει να τον ελέγχει, να τον υποστηρίζει σε όλες τις διοικητικές του πράξεις.

## **7.7 Δημοτική Αποκέντρωση : Τοπικά Συμβούλια – Δημορχιακοί Πάρεδροι**

### **7.7.1 Τα Τοπικά Συμβούλια (σύσταση, ονομασία, συγκρότηση)**

Στο άρθρο 4 του Ν. 2539/97 παρ. 1 αναφέρεται ότι : «Σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα συνιστάται Τοπικό Συμβούλιο, το οποίο φέρει την ονομασία " τοπικό Συμβούλιο....." και στη συνέχεια το όνομα του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε με την συνένωση. Τοπικό Συμβούλιο συνιστάται και στον αυτοτελή συνοικισμό που αποσπάσθηκε από δήμο ή κοινότητα και προσαρτήθηκε σε νέο δήμο του άρθρου 1.»

Το Τοπικό Συμβούλιο είναι συλλογικό όργανο του δήμου και λειτουργεί στα πλαίσια της δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Συνεπώς η εδαφική περιφέρεια, στην οποία λειτουργεί το Τοπικό Συμβούλιο είναι η εδαφική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας που συνενώθηκε σε νέο δήμο, καθώς και η εδαφική περιφέρεια του αυτοτελούς συνοικισμού που προσαρτήθηκε σε νέο δήμο. Στα δημοτικά



διαμερίσματα που είναι έδρες των νέων δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων δεν συνιστώνται Τοπικά Συμβούλια.

Το Τοπικό Συμβούλιο δεν είναι νομικό πρόσωπο αυτόνομο, δεν έχει δική του νομική προσωπικότητα. Ως προς τον αριθμό των μελών των Τ.Σ. (βλέπε πίνακα 7), είναι τριμελή, πενταμελή και επταμελή, ανάλογα με τον πληθυσμό του δημοτικού διαμερίσματος. Οι πρόεδροι των πενταμελών και των επταμελών Τ.Σ. είναι και μέλη του δημοτικού Συμβουλίου. Είναι δημοτικοί Σύμβουλοι και εκλέγονται, για όλη τη δημοτική περίοδο, από το σύνολο των εκλογέων του δημοτικού διαμερίσματος. Οι πρόεδροι των τριμελών Τ.Σ. είναι και Δημαρχιακοί Πάρεδροι.

Όσο αναφορά την εκλογή και τη εγκατάστασή τους εκλέγονται κάθε 4 χρόνια την πρώτη Κυριακή μετά της 10 Οκτωβρίου του έτους αυτού. Η εγκατάστασή γίνεται την ίδια ημέρα με την εγκατάσταση του Δημοτικού Συμβουλίου κα του Δημάρχου.

Τέλος, καλό είναι να αναφερθεί ότι τα Τοπικά Συμβούλια συνιστώνται με το άρθρο 4 του Ν.2539/97 και δεν απαιτείται η έκδοση καμιάς διοικητικής πράξης για τη λειτουργία τους

#### - Αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων

Το Τοπικό Συμβούλιο έχει τις εξής αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ.1 του Ν.2539/97 :

**1. Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το Δημοτικό Συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα, όπως για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα, για τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου.**

**2. Προτείνει, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, στο Δημοτικό Συμβούλιο των ορισμό μελών στα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων, ιδρυμάτων και επιχειρήσεων, που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα.**

**3. Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων αυτών και υποβάλλει σχετικές προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου.**

**4. Παρακολουθεί την λειτουργία των κέντρων κα εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, πολιτιστικών, κοινωνικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου που, λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα και προτείνει προς τα όργανα του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους.**

Επίσης έχει και ειδικές αρμοδιότητες οι οποίες είναι, σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 6 :

1. **Η συμμετοχή** στη διοίκηση κληροδοτημάτων, η αποδοχή κληροδοτήματος ή κληρονομιάς ή δωρεάς που διατίθεται ρητά και αποκλειστικά για ορισμένο δημοτικό διαμέρισμα (πρώην δήμο ή κοινότητα ή συνοικισμό που προσαρτήθηκε)
2. **Η σύμφωνη γνώμη** για τον τρόπο διάθεσης βοσκήσιμων εκτάσεων.
3. **Η σύμφωνη γνώμη** για την εκμίσθωση χωρίς δημοπρασία δασικών εκτάσεων.
4. **Η γνώμη** για την αξιοποίηση ή την ανταλλαγή ή δωρεά ή εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, που ανήκαν στον καταργηθέντα ΟΤΑ ή στον προσαρτηθέντα συνοικισμό.
5. **Η γνώμη** για τη μορφή και τη διατήρηση του χαρακτήρα παραδοσιακού οικισμού.

Ο νομοθέτης μπορεί να ορίσει και άλλες αρμοδιότητες, ειδικά για τα Τοπικά Συμβούλια των ορεινών ή νησιωτικών ή παραμεθόριων περιοχών. Το Δημοτικό Συμβούλιο, επίσης, μπορεί να **αναθέσει** αρμοδιότητες στο Τοπικό Συμβούλιο (η απόφαση αυτή λαμβάνεται στους πρώτους έξη μήνες της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του) στους παρακάτω τομείς :

1. **Παροχή υπηρεσιών και προστασία στους ηλικιωμένους κατοίκους του δημοτικού διαμερίσματος**, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου.
2. **Διαχείριση** της πρώην κοινοτικής περιουσίας ή επιχείρησης, στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.
3. **Την συντήρηση και λειτουργία** των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης, των αντλιοστασίων, και των υδρομαστεύσεων.
4. **Την συντήρηση και λειτουργία** εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους.
5. Την συντήρηση και λειτουργία σχολικών κτιρίων, παιδικών χαρών .
6. **Την συντήρηση** των δημοτικών οδών, πλατειών, και άλλων κοινόχρηστων χώρων, καθώς και των αγροτικών οδών.
7. Όσες άλλες αρμοδιότητες κρίνει, πρόσφορο, το Δημοτικό Συμβούλιο να αναθέσει.

Ολοκληρώνοντας τις αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων, πρέπει να τονισθεί ότι, σε γενικές γραμμές, αυτές είναι κυρίως **χαρακτήρα γνωμοδοτικού και όχι εκτελεστικού**. Είναι λογικό τις αποφάσεις για τα ζητήματα που αφορούν ένα δήμο να τις λαμβάνουν τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, αφού άλλωστε γι αυτό το λόγο εκλέγονται. Συνεπώς, η ύπαρξη των Τοπικών Συμβουλίων, έχει ως σκοπό να διευκολύνει την αποστολή του Δ.Σ. Στα πλαίσια αυτού του σκοπού τα Τοπικά Συμβούλια έχουν ως αποστολή να ενημερώνουν τα ανώτερά τους όργανα, από ιεραρχικής πλευράς, για τα διάφορα προβλήματα του δημοτικού διαμερίσματος, που ανήκουν. Την ευθύνη των οποιοδήποτε αποφάσεων, αλλά και λαθών πρέπει να την έχουν τα Δημοτικά Συμβούλια, γιατί αυτές οι αποφάσεις λαμβάνονται

**μέσα από ένα ενιαίο διοικητικό και οργανωτικό πρόγραμμα**, το οποίο αφορά ολόκληρο το δήμο και όχι ένα τμήμα του, το δημοτικό διαμέρισμα.

Τα τοπικά συμβούλια επομένως σκοπό έχουν να **διεκπαιρώνουν** τις λειτουργικές υποθέσεις του δημοτικού τους διαμερίσματος και να **προτείνουν** στα αρμόδια όργανα του δήμου τα όποια άλλα προβλήματα έχουν. Οι δήμοι, ωστόσο, μέσα στα πλαίσια της δημοτικής αποκέντρωσης, ανατεθούνε, αρμοδιότητες στα εκάστοτε Τοπικά Συμβούλια, **εκχωρώντας** έτσι δικές τους, έχοντας ως σκοπό τόσο την καλύτερη αντιμετώπιση των δημοτικών ζητημάτων, όσο και την γενικότερα εύρυθμη λειτουργία τους.

### **7.7.2 Οι Δημαρχιακοί Πάρεδροι**

Για κάθε κοινοτικό διαμέρισμα, ασχέτως πληθυσμού, εκλέγεται Πάρεδρος. Στο κοινοτικό διαμέρισμα της έδρας της νέας κοινότητας δεν εκλέγεται Πάρεδρος (άρθρο 7 παρ. 1 του Ν. 2539/97). Διευκρινίζεται ότι εκλέγονται Πάρεδροι μόνο σε όσες κοινότητες προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων ή προσάρτηση συνοικισμού.

Ο Δημαρχιακός Πάρεδρος είναι επικεφαλής των τριμελών Τοπικών Συμβουλίων, εκλέγεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες του Παρέδρου, με την μόνη διαφορά ότι **εκλέγεται πλέον** στην περιφέρεια των πρώην ΟΤΑ κάτω των 300 κατοίκων και όχι σε οικισμούς άνω των 150 κατοίκων. Τέλος, οι **αρμοδιότητες** τους είναι ίδιες με των Παρέδρων και αναφέρονται, γενικά, στην ενημέρωση και την αντιμετώπιση των λειτουργικών δημοτικών προβλημάτων.

### **7.8 Παράλληλες αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης των ΟΤΑ :**

Η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης σε εναρμόνιση με την αρχή και της αποτελεσματικότητας αναδεικνύουν και αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων στο σύστημα διοίκησης των ΟΤΑ.

**Ήδη ο θεσμός του Δημοτικού Συμβουλίου βρίσκεται σε κρίση, εξαιτίας της ανορθολογικής κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτού και του Δημάρχου.** Το Δημοτικό Συμβούλιο ασχολείται με όλα τα θέματα, έχοντας το τεκμήριο της 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, πλέον, κρίσιμη θεσμική σημασία, αναβαθμίζεται και ασκεί διαρκεί 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 Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τον εκσυγχρονισμό των δημοτικών επιχειρήσεων και την τήρηση της νομιμότητας.

## **7.9 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 στην συνολική έκταση ενός νησιού και τους ΟΤΑ των ορεινών και παραμεθόριων περιοχών.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Εισηγητική Έκθεση του νόμου. 2539/97, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ΦΕΚ Α' 231/14-11-1995, με θέμα: «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας».
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
- Εγκύκλιος 2 με Αρ. Πρωτ. 2127 με θέμα: «Νόμος 2539/97 Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- Εγκύκλιος 3 με Αρ. Πρωτ.2339 με θέμα:«Δημοτικά Συμβούλια – Τοπικά Συμβούλια».
- Εγκύκλιος 16 με Αρ. Πρωτ. 23601 με θέμα: «Οδηγίες για την διενέργεια των εκλογών της 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1998 ...».
- Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ. 54530 με θέμα: «Συμβούλια Περιοχής».

## ΕΝΟΤΗΤΑ Γ'

### Τα Οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

---

Στην ενότητα αυτή θα γίνει μια προσπάθεια ανάδειξης των οικονομικών των ΟΤΑ πριν και κατά την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας. Η ανάλυση αυτή αφορά τα δύο επίπεδα των εσόδων των ΟΤΑ : Τα έσοδα που προέρχονται από τις κρατικές επιχορηγήσεις με όλες τα θετικά και τα αρνητικά που έπονται αυτών, για τους ΟΤΑ. Τα έσοδα που δημιουργούνται από τους ίδιους πόρους, δηλαδή που δημιουργούν και διαχειρίζονται οι ίδιοι οι ΟΤΑ.

Σκοπός της ανάλυσης αυτής είναι να αναδειχθεί η ανάγκη για τη δημιουργία όσων το δυνατόν περισσότερων πόρων που θα ανήκουν στα ίδια έσοδα των ΟΤΑ. Γιατί μόνο έτσι οι δήμοι θα αποκτήσουν οικονομική Αυτοτέλεια για να δημιουργήσουν κατά συνέπεια μια δυνατή και Ανεξάρτητη Τοπική Αυτοδιοίκηση.

## **8 Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.)**

### **8.1 Εισαγωγή.**

Από την ανάλυση που έγινε στα προηγούμενα κεφάλαια, αναδείχτηκε ο σημαντικός ρόλος του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας. Το πρόγραμμα αυτό είναι καινοτόμο γιατί για πρώτη φορά μια μεταρρύθμιση δεν περιορίζεται στην κατάθεση και ψήφιση ενός νομοσχεδίου και δεν συνοδεύεται από αόριστες προσδοκίες για τον μηχανισμό υποστήριξης του, ώστε να εφαρμοστεί. Το νομοσχέδιο, δηλαδή, το θεσμικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης, συνοδεύεται από συγκεκριμένο πρόγραμμα υποστήριξης, το οποίο έχει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και ολοκλήρωσης και η Πολιτεία προσδιορίζει επακριβώς τους πόρους που θα χρηματοδοτήσουν την υλοποίηση αυτής της μεταρρύθμισης.

Το βασικό στοιχείο της μεταρρύθμισης αυτής, ώστε να μπορέσουν οι νέοι ΟΤΑ να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, είναι να έχουν **οικονομική ανεξαρτησία**, η οποία θα τους βοηθήσει να γίνουν δυνατοί και βιώσιμοι. Προς αυτή την κατεύθυνση, η Πολιτεία, θεσμοθέτησε το **Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, το λεγόμενο Ε.Π.Τ.Α. Στο κεφάλαιο αυτό θα αναλυθεί η μεγάλη σημασία αυτού του ειδικού προγράμματος.

### **8.2 Έννοια του Ε.Π.Τ.Α.**

Στο άρθρο 13 του Ν. 2539/1997 αναφέρεται ότι : « Για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων του άρθρου 1 παράγραφοι 1 έως 4,5 εδάφιο Α και 20 έως 51 του παρόντος νόμου. Καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καταρτίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα του άρθρου 71, παράγραφος 4 του Ν. 1622/86 (ΦΕΚ 92Α) το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.).»

Σύμφωνα με το άρθρο, λοιπόν, 13 του προκείμενου νόμου (2539/1997), καταρτίστηκε το Ε.Π.Τ.Α το οποίο, σύμφωνα και με τις υπόλοιπες παραγράφους του ίδιου άρθρου, έχει πενταετή διάρκεια από το 1998 έως το 2002, αλλά μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια ( 1998-2004). Είναι ένα πρόγραμμα στο οποίο θα στηριχτούν οι νέοι ΟΤΑ, που θα προκύψουν από τις συνενώσεις των πρώην δήμων και κοινοτήτων, ώστε να μπορέσουν να σταθούν στο νέο τοπικό και κοινωνικό γίγνεσθαι και να εξελιχτούν.

### **8.3 Το περιεχόμενο του Ε.Π.Τ.Α.**

Το Ε.Π.Τ.Α είναι ίσως, το πληρέστερο πρόγραμμα που αφορά τους ΟΤΑ. Δεν είναι γενικό και αόριστο, αντίθετα μάλιστα, χαρακτηρίζεται από μία μεθοδικότητα και αναλυτικότητα και αφορά όλες τις πιθανές δραστηριότητες

και έξοδα των ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, το περιεχόμενο του Ε.Π.Τ.Α σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση του Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. με ημερομηνία 27/12/1997 και αριθμό πρωτ. 45329, η οποία αναφέρει ότι :

Έχοντας υπόψη :

- ◆ Τις διατάξεις : 1) του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2503/97, 2) του άρθρου 29Α του Ν. 1558/85 « Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα» (Α. 137) όπως προστέθηκε με το άρθρο 27 του Ν. 2081/92 (Α.154) και αντικαταστάθηκε με την παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν. 2469/97 (Α. 38)

- ◆ Τις διατάξεις του άρθρου 13 παρ. 9 του Ν. 2539/1997 όπως αυτές ισχύουν με μεταγενέστερες τροποποιήσεις

- ◆ την υφιστάμενη ανάγκη καθορισμού του αναλυτικού περιεχομένου του Ε.Π.Τ.Α, της διαδικασίας καταγραφής των αναγκών και των προτάσεων των δήμων και κοινοτήτων. Καθώς και της διαδικασίας ένταξης των έργων στο Ε.Π.Τ.Α και πραγματοποίησης των έργων αυτών

- ◆ Την με αριθμό πρωτ. 6811/6.3.1998 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, Πολιτισμού, Μακεδονίας – Θράκης και Αιγαίου, με την οποία συγκροτείται η προβλεπόμενη στην παρ. 6 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 Επιτροπή, όπως αυτή τροποποιήθηκε με τις με αριθμό πρωτ. 319/5.1.1999 και 15303/30.4.1999 Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις

- ◆ Την υπ' αριθμ. 49/10.5.1999 εισήγηση της Επιτροπής της παραγράφου 6 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997

- ◆ Την υπ' αριθμ. 410/12.3.1999 Εισήγηση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ)

- ◆ Την υπ' αριθμ. 19797/5.6.1998 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

- ◆ Το γεγονός ότι από τις διατάξεις της απόφασης αυτής δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του Κρατικού προϋπολογισμού.

Περιλαμβάνει τα ακόλουθα **ΜΕΤΡΑ** ανά **ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ** (άρθρο 2 της παραπάνω Υπουργικής Απόφασης) :

**Υποπρόγραμμα 1: Αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες**

Μέτρο 1.1	Αμοιβές προσωπικού
Μέτρο 1.2	Μισθώσεις ακινήτων
Μέτρο 1.3	Ειδικές έκτατες και επείγουσες λειτουργικές ανάγκες

**Υποπρόγραμμα 2: Οργάνωση των ΟΤΑ**

Μέτρο 2.1	Μελέτες οργάνωσης των ΟΤΑ
Μέτρο 2.2	Μηχανοργάνωση ΟΤΑ
Μέτρο 2.3	Προγράμματα ενημέρωσης – κατάρτισης

**Υποπρόγραμμα 3: Βελτίωση βασικών τεχνικών και παραγωγικών υποδομών – Περιβάλλοντος**

Μέτρο 3.1	Μελέτες
-----------	---------

Μέτρο 3.2	Συγκοινωνιακά έργα – Μεταφορές
Μέτρο 3.3	Υδρευση
Μέτρο 3.4	Αποχέτευση – Επεξεργασία λυμάτων
Μέτρο 3.5	Διαχείριση απορριμμάτων
Μέτρο 3.6	Οικισμοί
Μέτρο 3.7	Εγγειοβελτιωτικά – Αντιπλημμυρικά έργα
Μέτρο 3.8	Υποδομές οικονομικών δραστηριοτήτων
Μέτρο 3.9	Αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών

#### **Υποπρόγραμμα 4: Κοινωνικές Υποδομές και Δραστηριότητες**

Μέτρο 4.1	Διοικητική Υποδομή
Μέτρο 4.2	Υγεία – Πρόνοια
Μέτρο 4.3	Αθλητισμός
Μέτρο 4.4	Πολιτισμός
Μέτρο 4.5	Εκπαίδευση
Μέτρο 4.6	Προγράμματα Νέας Γενιάς
Μέτρο 4.7	Τεχνικός και Μηχανολογικός Εξοπλισμός των ΟΤΑ

#### **Υποπρόγραμμα 5: Παρεμβάσεις στους ΟΤΑ Αττικής (πλην των συνενωθέντων) και του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης**

Επειδή δεν αφορά *συνενωθέντες δήμους*, κρίθηκε σκόπιμο, να μην γίνει εκτεταμένη ανάλυση αυτού του υποπρογράμματος

#### **Υποπρόγραμμα 6: Τεχνική Υποστήριξη**

Μέτρο 6.1	Αμοιβές συμβούλων και προσωπικού
Μέτρο 6.2	Μελέτες στήριξης του προγράμματος
Μέτρο 6.3	Λειτουργικές δαπάνες διοίκησης του προγράμματος
Μέτρο 6.4	Δημοσιοποίηση του προγράμματος

Αναλύοντας τα υποπρογράμματα διαπιστώνεται ότι :

- Το υποπρόγραμμα 1, αναφέρεται στην χρηματοδότηση των αναγκαίων λειτουργικών δαπανών των ΟΤΑ.

- Το Υποπρόγραμμα 2, αναφέρεται στη χρηματοδότηση που γίνεται, ώστε να εκπονηθούν οι αναγκαίες μελέτες καθώς και στην ύπαρξη αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης που χρειάζεται για να εφαρμοσθούν. Επίσης, αναφέρεται στην μηχανοργάνωση και τη μηχανογράφηση των νέων δήμων, στα αντίστοιχα προγράμματα ενημέρωσης και κατάρτισης του ανθρωπίνου δυναμικού τους και στην εγκατάσταση του μηχανολογικού τους εξοπλισμού.

- Το Υποπρόγραμμα 3, αναφέρεται στη χρηματοδότηση μελετών και κατασκευής που αφορούν έργα τεχνικής υποδομής, προστασίας του περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής.

- Το Υποπρόγραμμα 4, αναφέρεται στη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής των δήμων,



καθώς και του αντίστοιχου μηχανολογικού τους εξοπλισμού και των οχημάτων τους.

- **Το Υποπρόγραμμα 5**, το οποίο αφορά δήμους μη Καποδιστριακούς στις περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Οι χρηματοδοτήσεις αυτού του υποπρογράμματος γίνονται για έργα όλων των προηγούμενων υποπρογραμμάτων και αφορούν τους ΟΤΑ του άρθρου 1 παρ. 5 και 19.

- **Το Υποπρόγραμμα 6**, τέλος, αναφέρεται στη χρηματοδότηση των δαπανών και των αναγκών που δημιουργούνται στο ίδιο το Ε.Π.Τ.Α.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι η αναλυτική περιγραφή του κάθε Μέτρου, με τις επιλέξιμες δαπάνες, τους δικαιούχους, τις προτεραιότητες κ.λ.π. γίνεται στα «**Τεχνικά Δελτία Μέτρων**» που συνοδεύουν τον κανονισμό και τα οποία θα αναλυθούν παρακάτω.

#### **8.4 Σκοπός του Ε.Π.Τ.Α.**

Το Ε.Π.Τ.Α. σύμφωνα με το άρθρο 1 της ίδιας απόφασης, καταρτίζεται από την Επιτροπή της παραγράφου 6 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 με στόχο :

- ◆ Τον συντονισμό του συνόλου των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζονται για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, συμπεριλαμβανομένων και των κοινοτικών πολιτικών, με κατεύθυνση την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ.

- ◆ Την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνονται στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, έτσι ώστε να βελτιώνεται η αποδοτικότητά τους.

- ◆ Την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ.

#### **8.5 Το Σύστημα Διοίκησης του Ε.Π.Τ.Α.**

Για την παρακολούθηση του Ε.Π.Τ.Α δημιουργήθηκε ένα σύστημα διοίκησης, το οποίο είναι διαμορφωμένο (σύμφωνα με το άρθρο 3 της παραπάνω Υπ. Απόφασης) ως εξής :

1. Σε εθνικό επίπεδο
2. Σε περιφερειακό επίπεδο
3. Σε επίπεδο νομού

##### **8.5.1 Σε εθνικό επίπεδο :**

Σε εθνικό επίπεδο αρμόδια για την κατάρτιση, την παρακολούθηση, την υποστήριξη και τη διοίκηση της εφαρμογής του Ε.Π.Τ.Α. είναι η Επιτροπή του άρθρου 13 παρ. 6 του Ν. 2539/97- στο εξής **Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.** Η επιτροπή αυτή, στην οποία συμμετέχουν

εκπρόσωποι του Υπ. Εσ. Δ.Δ.Α, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, καθώς και του κατά περίπτωση αρμοδίου, κάθε φορά, αρμοδίου Υπουργού που χρηματοδοτεί δράσεις και ενέργειες των ΟΤΑ, έχει τις εξής **αρμοδιότητες** :

- ◆ Την αποτύπωση των πολιτικών και προτεραιοτήτων του Ε.Π.Τ.Α.
- ◆ Τον συντονισμό των διαφόρων δράσεων των Υπουργείων που απευθύνονται στην ΤΑ, περιλαμβανομένων αυτών που χρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.
- ◆ Την έκδοση αποφάσεων προένταξης και ένταξης έργων, δράσεων και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. με τις διαδικασίες που περιγράφονται στο άρθρο 4 της παρούσας απόφασης.
- ◆ Την εξέταση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος – φυσικής και χρηματοδοτικής και τη λήψη των αναγκαίων διορθωτικών μέτρων με σκοπό την υλοποίηση των στόχων του Ε.Π.Τ.Α.
- ◆ Τον καθορισμό των κριτηρίων ένταξης έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. σύμφωνα με το άρθρο 5 της παρούσας απόφασης.

Το έργο της Επιτροπής παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. υποστηρίζεται από την **Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ)**, όπως αυτή συγκροτείται με την αριθμ. 727/1998 απόφαση ή με κάθε μεταγενέστερη απόφαση του υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Έργο της ΟΔΕ αναφορικά με το Ε.Π.Τ.Α. είναι :

- ◆ Ο συντονισμός και η παρακολούθηση των προπαρασκευαστικών ενεργειών που απαιτούνται για την υλοποίηση του προγράμματος.
- ◆ Η παρακολούθηση της κατάρτισης και υλοποίησης του Ε.Π.Τ.Α.
- ◆ Η εισήγηση στην επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. για την προένταξη και ένταξη έργων στο Ε.Π.Τ.Α., με βάση την πρόταση της Περιφερειακής Επιτροπής Παρακολούθησης και το πρακτικό αξιολόγησής της.
- ◆ Η σύνθεση και η υποβολή προτάσεων στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.
- ◆ Η διατύπωση στις Περιφερειακές Επιτροπές παρακολούθησης των πολιτικών και των προτεραιοτήτων του Ε.Π.Τ.Α. , καθώς και των κριτηρίων ένταξης έργων στο Πρόγραμμα, όπως καθορίζεται από την Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

Η ΟΔΕ συνεπικουρείται από μια **Γραμματεία**, που ορίζεται στα πλαίσια της Διεύθυνσης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Διεθνών Οργανισμών, της

οποίας την ευθύνη λειτουργίας της την έχει ο διευθυντής. Έργο της Γραμματείας είναι :

- ◆ Η συλλογή και ο έλεγχος των στοιχείων των έργων, μελετών και ενεργειών του Ε.Π.Τ.Α. από τις περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α., η μηχανογραφική τους καταχώρηση και η επεξεργασία τους με σκοπό τη συνολική παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης του Προγράμματος.

- ◆ Η σύνταξη εκθέσεων παρακολούθησης του προγράμματος και η υποβολή τους στην ΟΔΕ.

- ◆ η προετοιμασία των συνεδριάσεων της ΟΔΕ και των Επιτροπών Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

Για την επίτευξη του έργου της, η Γραμματεία συνεργάζεται με τις αρμόδιες Διευθύνσεις του Υπ. Εσ. Δ.Δ.Α. και των άλλων υπηρεσιών.

### 8.5.2 Σε περιφερειακό επίπεδο

Σε περιφερειακό επίπεδο αρμόδια για την παρακολούθηση του Ε.Π.Τ.Α. είναι η **Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.**, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της κάθε Περιφέρειας.

**Πρόεδρος της Επιτροπής** είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ή εκπρόσωπός του και **μέλη της**, κατ' ελάχιστον, οι πρόεδρο των ΤΕΔΚ, οι Διευθυντές: Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης, οι συντονιστές των Επιτροπών της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου και εκπρόσωπος του Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α.

Αρμοδιότητες της Περιφερειακής Επιτροπής είναι :

- ◆ Η ειδίκευση των πολιτικών και των προτεραιοτήτων του Ε.Π.Τ.Α. στο πλαίσιο του αναπτυξιακού σχεδιασμού της Περιφέρειας.

- ◆ Η αξιολόγηση και ιεράρχηση των προτεινόμενων έργων από τις Τεχνικές Επιτροπές Νομών, ώστε να εξασφαλίζεται η συμβατότητά τους με τους στόχους και τις προτεραιότητες του Ε.Π.Τ.Α.

- ◆ Η έκδοση απόφασης προένταξης έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. και η υποβολή της στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α., συνοδευόμενη από πρακτικό αξιολόγησης.

- ◆ Η έκδοση απόφασης οριστικής ένταξης έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. σύμφωνα με την διαδικασία της 2<sup>ης</sup> φάσης (οριστική ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. για την οποία θα υπάρξει εκτεταμένη αναφορά και ανάλυση παρακάτω), της παρούσας απόφασης και η κοινοποίησή της στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

- ◆ Η παρακολούθηση της πορεία υλοποίησης του προγράμματος στην Περιφέρεια.

- ◆ Η διατύπωση των προτάσεων προς την Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. και η λήψη κάθε αναγκαίου μέτρου για την υλοποίηση την προγράμματος.

- ◆ Η συνεργασία με τις Επιτροπές Παρακολούθησης άλλων προγραμμάτων, στα οποία εντάσσονται έργα του Ε.Π.Τ.Α.

Η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης συνεπικουρείται από μια **Γραμματεία**, που ορίζεται στα πλαίσια της Διεύθυνσης Σχεδιασμού και Ανάπτυξης και συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Επίσης, με απόφασή του ο Γενικός Γραμματέας ορίζει συντονιστή της Γραμματείας, ο οποίος έχει την ευθύνη της λειτουργίας της. Έργο της Γραμματείας είναι :

- ◆ Η συλλογή και ο έλεγχος των στοιχείων των προτεινόμενων έργων, εργασιών και μελετών του Ε.Π.Τ.Α. από τις Τεχνικές Επιτροπές Νομών, η μηχανογραφική τους καταχώρηση και η επεξεργασία τους με σκοπό την παρακολούθηση της πορείας του προγράμματος.

- ◆ Η σύνταξη και η αποστολή των μηνιαίων δελτίων προόδου του προγράμματος στη Γραμματεία της Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

- ◆ Η προετοιμασία των συνεδριάσεων της Περιφερειακής Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

### 8.5.3 Σε επίπεδο Νομού

Σε επίπεδο νομού αρμόδια για την παρακολούθηση του Ε.Π.Τ.Α. είναι η **Τεχνική Επιτροπή του Νομού (ΤΕΝ)**, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Η Τεχνική Επιτροπή Νομού αποτελείται από τους προϊστάμενους : ΤΥΔΚ και Διεύθυνσης Προγραμματισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθώς από ένα σύμβουλο ΤΕΔΚ. Επίσης, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα ορίζεται συντονιστής της ΤΕΝ, ο οποίος έχει την ευθύνη λειτουργίας της και θα συμμετέχει στην Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. Έργο δε της Τεχνικής Επιτροπής Νομού είναι :

- ◆ Η ενημέρωση των ΟΤΑ για τους στόχους και τις προτεραιότητες του Ε.Π.Τ.Α., ώστε οι προτάσεις τους να εναρμονίζονται σε αυτά τα πλαίσια.

- ◆ Η υποβοήθηση για τη σύνταξη των τεχνικών δελτίων των προτεινόμενων έργων, μελετών ή ενεργειών από τους ΟΤΑ, όπου αυτό απαιτείται.

◆ Η συγκέντρωση και η επεξεργασία των προτάσεων των ΟΤΑ με βάση τους στόχους και τις προτεραιότητες του Ε.Π.Τ.Α.

◆ Η σύνταξη της πρότασης του Ε.Π.Τ.Α του νομού και η υποβολή της στην Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. για αξιολόγηση.

◆ Η παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος σε επίπεδο νομού.

◆ Η εισήγηση των προτάσεων προς τη Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. με σκοπό την απρόσκοπτη υλοποίηση του προγράμματος.

◆ Η ενημέρωση των ΟΤΑ για τα προγράμματα που αφορούν τη ΤΑ και η υποβοήθησή τους, ώστε να αξιοποιούνται οι δυνατότητες ένταξης έργων, μελετών και ενεργειών σε αυτά.

Για την υποστήριξη του έργου της Τεχνικής Επιτροπής Νομού συγκροτείται ολιγομελής Γραμματεία, της οποίας η σύνθεση θα οριστεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Ολοκληρώνοντας το σύστημα διοίκησης του Ε.Π.Τ.Α. διαπιστώνεται ότι σε όλα τα επίπεδά του υπάρχει μια ορθολογική αντιστοιχία οργάνων, έτσι ώστε να μπορεί να επιτευχθεί, μέσα από αυτά, η διαδικασία μετάδοσης των αρμοδιοτήτων. Ακόμα, με αυτόν τον τρόπο μπορούν να συνεργαστούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς για την επίτευξη των στόχων του Ε.Π.Τ.Α.

Τέλος, για την ολοκληρωμένη και συστηματική παρακολούθηση όλων των έργων του Ε.Π.Τ.Α. και σε κάθε επίπεδο παρακολούθησης χρησιμοποιείται ένα ενιαίο **μηχανογραφικό σύστημα παρακολούθησης**. Το σύστημα αυτό είναι συμβατό με το σύστημα της επιτελικής παρακολούθησης των έργων, που εφαρμόζεται από τους φορείς διαχείρισης και υλοποίησης προγραμμάτων.

## **8.6 Διαδικασίες κατάρτισης του Ε.Π.Τ.Α.**

### **8.6.1 Κριτήρια ένταξης**

Τα κριτήρια για την ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. καθορίζονται από την Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. και είναι τα εξής :

◆ Η συμβολή της υπό ένταξη μελέτης, έργου ή ενέργειας στην ανάδειξη της ενότητας του δήμου.

◆ Η συμβολή τους στην εύρυθμη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του δήμου.

◆ Η εξασφάλιση ενός ελαχίστου κοινωνικών και τεχνικών υποδομών.

◆ Η δυνατότητα ωρίμανσης των έργων.

- ◆ Η προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας και γενικότερα ο σχεδιασμός των δράσεων σε ευρύτερες προγραμματικές ενότητες, όπου είναι δυνατό.

- ◆ η προώθηση της απασχόλησης.

### 8.6.2 Ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.

Στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσονται έργα, μελέτες και ενέργειες που υλοποιούνται είτε απευθείας από δήμους και κοινότητες, είτε από άλλους φορείς που ανταποκρίνονται στο σκοπό και το περιεχόμενό του, όπως ορίζονται στα άρθρα 1 και 2 της Υπουργικής Απόφασης που έχει αναφερθεί παραπάνω.

Όλα τα έργα, οι μελέτες και οι ενέργειες, που πρόκειται να ενταχθούν στο Ε.Π.Τ.Α., ακολουθούν τις δύο εξής φάσεις : **1<sup>η</sup> φάση : προένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.** **2<sup>η</sup> φάση : οριστική ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.**

Πρέπει να κατανοηθεί ότι η διαδικασία, τόσο της προένταξης, όσο και της οριστικής ένταξης ενός έργου ή μελέτης ή οποιασδήποτε ενέργειας, αποτελείται, ουσιαστικά, από μια σειρά **αλυσιδωτών** ενεργειών και εργασιών που κάνουν τα αρμόδια όργανα της διοίκησης του Ε.Π.Τ.Α. Δηλαδή, και στα τρία επίπεδα του Ε.Π.Τ.Α. υπάρχει μια αρμονική και ιεραρχική διαδικασία, όπου τα κατώτερα, από άποψη επιπέδου του Ε.Π.Τ.Α., όργανα **θέτουν** την θέληση ενός δήμου ή μιας κοινότητας ή οποιουδήποτε άλλου φορέα να κριθεί ένα έργο, μελέτη ή ενέργεια εφαρμοστέο και πραγματοποιήσιμο, ως προς τις αρχές τους στόχους και το περιεχόμενό του.

#### ➔ **1<sup>η</sup> φάση : προένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.**

Οι ΟΤΑ σε συνεργασία με τις Τεχνικές Επιτροπές Νομού, όπου αυτό είναι απαραίτητο, καταρτίζουν πρόταση για ένταξη έργων, μελετών ή ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. με απόφαση του Δημοτικού ή του Κοινοτικού Συμβουλίου. Η πρόταση αυτή μαζί με το **τεχνικό δελτίο** ανά έργο υποβάλλεται στην Τεχνική Επιτροπή Νομού (ΤΕΝ). Το τεχνικό δελτίο περιλαμβάνει τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία :

- ◆ το τίτλο του έργου
- ◆ σύντομη περιγραφή του έργου
- ◆ τα οικονομικά στοιχεία του έργου
- ◆ την πηγή χρηματοδότησης, εφόσον πρόκειται για συνεχιζόμενο έργο
- ◆ χρονοδιάγραμμα φάσεων του
- ◆ συνάφεια με άλλα υπό εκτέλεση έργα και
- ◆ περιληπτική τεκμηρίωση της σκοπιμότητας του έργου, με βάση τις προτεραιότητες του Ε.Π.Τ.Α.

Η **Τεχνική Επιτροπή νομού** υποβοηθά τους δήμους και τις κοινότητες στη σύνταξη των τεχνικών δελτίων, όπου είναι αναγκαίο και μεριμνά για την έγκαιρη υποβολή των προτάσεων από τους ΟΤΑ. Στη συνέχεια, συγκεντρώνει

τις προτάσεις αυτές, σε επίπεδο νομού, τις επεξεργάζεται και τις υποβάλλει για αξιολόγηση στην **Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.**

Η Περιφερειακή Επιτροπή παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. αξιολογεί το σύνολο των προτάσεων που τις υποβάλλονται από τις ΤΕΝ της Περιφέρειας. Η αξιολόγηση αυτή γίνεται με βάση τόσο με τις προτεραιότητες και τις κατευθύνσεις που δίνει η Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. (εθνικό επίπεδο), όσο και με τα κριτήρια ένταξης ενός έργου στο Ε.Π.Τ.Α. (άρθρο 5 της προαναφερθείσας Υπουργικής Απόφασης). Εφόσον τα έργα είναι σύμφωνα προς τη παραπάνω βάση, η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. αποφασίζει τη προσωρινή ένταξη των έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.

Στη συνέχεια η περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. υποβάλλει τη παραπάνω απόφασή της, η οποία συνοδεύεται από πρακτικό αξιολόγησης, στην **Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.** η Επιτροπή αυτή αξιολογεί, μετά από πρόταση της Ομάδας Διοίκησης Έργου, τις αποφάσεις των Περιφερειακών Επιτροπών και τις εγκρίνει ή τις τροποποιεί προκειμένου να καταρτιστεί το Ε.Π.Τ.Α. για το σύνολο της χώρας.

➔ **2<sup>η</sup> φάση : οριστική ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α.**

Όσα έργα, μελέτες και ενέργειες έχουν προενταχθεί στο Ε.Π.Τ.Α., εντάσσονται **οριστικά** σε αυτό, με απόφαση της Περιφερειακής Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. κατά την ακόλουθη διαδικασία :

Ο φορέας υλοποίησης του έργου (δήμος ή κοινότητα ή άλλος φορέας) υποβάλλει στη Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. η οποία συνοδεύεται από το φάκελο του έργου. Η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης για την οριστική ένταξη του έργου στο Ε.Π.Τ.Α. εξετάζει ιδίως :

- ◆ την συμβατότητα του έργου με τις προτεραιότητες του Ε.Π.Τ.Α. όπως αυτές ορίζονται κάθε φορά από την Επιτροπή Παρακολούθησης.
- ◆ την ωριμότητα του έργου και
- ◆ την ύπαρξη των αναγκαίων πόρων για τη χρηματοδότησή του.

Εφόσον διαπιστωθεί η εκπλήρωση των παραπάνω προϋποθέσεων η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης αποφασίζει την οριστική ένταξη του έργου στο Ε.Π.Τ.Α., εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα, σε συνεργασία με το φορέα του έργου, την ομαλή χρηματοδότησή του. Ακόμα, μεριμνά για την εγγραφή των αναγκαίων πόρων στην αντίστοιχη ΣΑΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 6 της προαναφερθείσας Υπουργικής Απόφασης.

Η απόφαση της Περιφερειακής Επιτροπής Παρακολούθησης κοινοποιείται άμεσα στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α.

Τέλος, καλό είναι να αναφερθεί, ότι όσα έργα αφορούν το **Υποπρόγραμμα 6** η διαδικασία διαφοροποιείται στο εξής. Η Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. αποφασίζει για την ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Ε.Π.Τ.Α. κατόπιν πρότασης από τον αρμόδιο Υπουργείο.

## **8.7 Πόροι του Ε.Π.Τ.Α.**

Το σημαντικότερο σημείο στο πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας και ειδικότερα στο Ε.Π.Τ.Α. είναι οι πηγές χρηματοδότησης των νέων δήμων, έτσι ώστε αυτοί να γίνουν βιώσιμοι και αποτελεσματικοί και να μπορέσουν να αποτελέσουν κύτταρα μιας δυναμικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα κύτταρα μιας σύγχρονης και αποκεντρωμένης Ελλάδας. Οι πόροι ,λοιπόν, του Ε.Π.Τ.Α. σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, είναι :

- ◆ Ποσοστό 8,50% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4.
- ◆ Ποσοστό 20% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του ίδιου άρθρου, που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.) για τη χρηματοδότηση του Υποπρογράμματος 4.
- ◆ Το ποσό του λογαριασμού του άρθρου 67 του ν. 3033/1954 και το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232 παρ. 1 του Π.Δ 410/1995, που διαχειρίζεται το Υπ. Εσ. Δ.Δ.Α. καθώς και όλα τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού που διαχειρίζονται τα Υπουργεία, αυτοτελείς Δημόσιοι Οργανισμοί και Υπηρεσίες, με τα οποία επιχορηγούνται δήμοι και κοινότητες για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 4 και 5.
- ◆ Ποσοστό 80% του φόρου των Τόκων Καταθέσεων για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4.
- ◆ Οι πόροι Εθνικών και Περιφερειακών κοινοτικών Προγραμμάτων κα Πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, οι οποίοι αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 2, 3 και 5.
- ◆ οι πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα δήμων και κοινοτήτων, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 3, 4 και 5.

### **8.7.1 Σχετικά με την διανομή των πόρων του Ε.Π.Τ.Α.**

Με τις κοινές αποφάσεις των Υπουργών : Εθνικής Οικονομίας , Εσ.Δ.Δ.Α και του κατά περίπτωση αρμοδίου Υπουργού, αναφέρεται ότι τα ποσά με τα οποία χρηματοδοτούνται τα Υποπρογράμματα 4 και 5, από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1999 εγγράφονται στις Συλλογικές αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ).

Επίσης, για το έτος 1998, έπειτα από απόφαση του Υπουργού Εσ.Δ.Δ.Α, μπορεί να μεταφερθεί το αναγκαίο ποσό από τους πόρους του Ε.Π.Τ.Α. στον λογαριασμό του άρθρου 68 του ν. 3033/1954, που βρίσκεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, για την προμήθεια εξοπλισμού και οχημάτων του Υποπρογράμματος 4.

Τέλος από 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1998 απαγορεύεται η χρηματοδότηση δήμων κα κοινοτήτων με υπουργικές αποφάσεις ή μέσω προγραμματικών συμβάσεων από πόρους ειδικών λογαριασμών που δεν εντάσσονται στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Επίσης παύουν να ισχύουν οι συμβάσεις (Προγραμματικές), σύμφωνα πάντα με το άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, που



έχουν συναφθεί μέχρι και την ημερομηνία των δημοτικών εκλογών, όπου και θα εφαρμοστεί ο Ν. 2539/1997. Βέβαια, με την παρ. 26 του ν.2601/1998, διευκρινίζεται ότι η παύση των Προγραμματικών Συμβάσεων δεν ισχύει τόσο για συνεχιζόμενα έργα που εντάχθηκαν στο ΠΔΕ μέχρι και 31/12/1997 και για το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού τους, όσο και για έργα που είναι ενταγμένα ή που θα ενταχθούν σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **8.7.2 Κριτήρια κατανομής των πόρων του Ε.Π.Τ.Α.**

Για την κατανομή των πόρων του Ε.Π.Τ.Α στις Περιφέρειες χρησιμοποιήθηκαν τα παρακάτω κριτήρια (δείκτες) :

- ◆ Πληθυσμός
- ◆ Έκταση
- ◆ Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν
- ◆ Ανεργία
- ◆ Αριθμός ορεινών ΟΤΑ
- ◆ Πληθυσμός ορεινών ΟΤΑ
- ◆ Αριθμός ΟΤΑ < 10.000
- ◆ Πληθυσμός ΟΤΑ < 10.000
- ◆ Νησιωτικοί Νομοί

Οι 4 πρώτοι δείκτες είναι γενικοί και αφορούν κυρίως το επίπεδο ανάπτυξης των Περιφερειών, ενώ οι υπόλοιποι 5 δείκτες υποβοηθούν τους στόχους που τέθηκαν από το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας».

Ενισχύονται, δηλαδή, οι Περιφέρειες που έχουν τους περισσότερους ΟΤΑ με έντονα προβλήματα συνοχής( ορεινοί και νησιωτικοί), καθώς και οι Περιφέρειες με τους περισσότερους ΟΤΑ κάτω των 10.000 κατοίκων. Βέβαια η πλειοψηφία των νέων δήμων είναι κάτω των 10.000 κατοίκων και είναι αυτοί που έχουν τα περισσότερα προβλήματα οργάνωσης, συνοχής κ.λ.π.

Τέλος, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Εσ.Δ.Δ.Α, η οποία ισχύει από 1/1/1999, καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των **εσόδων** που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και στον Τακτικό Προϋπολογισμό. Ως κριτήρια κατανομής των εσόδων λαμβάνονται ιδίως :

- ◆ Το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης.
- ◆ Το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου.
- ◆ Το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων.
- ◆ Η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων.
- ◆ Το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση.

- ◆ Οι κλιματολογικές συνθήκες και ο αριθμός των σχολικών αιθουσών.
  - ◆ Οι περιβαλλοντικές συνθήκες
- 

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ΦΕΚ Β' 580/11-6-1998, με θέμα: «Ε.Π.Τ.Α.».
- Σχέδιο Επιτρεπτό (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) με Αρ. Πρωτ. 45329 με θέμα: «Ε.Π.Τ.Α.».
- Εγκύκλιος 5 με Αρ. Πρωτ. 4194 με θέμα: «Διευκρινήσεις σχετικές με τις διατάξεις του άρθρου 13 του Ν. 2539/97 αναφορικά με τη χρηματοδότηση των Προγραμμάτων της Τ.Α
- Εγκύκλιος 17 με Αρ. Πρωτ. 12892 με θέμα: «Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής του Ε.Π.Τ.Α.

## **9 Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις στην Ελλάδα**

### **9.1 Εισαγωγή :**

Μετά το τέλος του Β' παγκόσμιου πολέμου στην Ελλάδα επικρατούσε μια ισοπέδωση σε όλους τους μηχανισμούς του Κράτους. Για να μπορέσει να δημιουργηθεί μια ισχυρή Κεντρική Διοίκηση, η οποία θα ανασυγκροτούσε την διαλυμένη ελληνική κοινωνία, από τα συντρίμια του πολέμου, έγινε μια συστηματική αφαίμαξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η μείωση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε κυρίως μέσα από τους νόμους 324/45, 843/48 και κορυφώθηκε με τον ν. 1935/51, με τον οποίο καταργήθηκε η απόδοση στους ΟΤΑ του 50% των εσόδων από το φόρο κατανάλωσης καπνού και αντί αυτού ορίστηκε έκτακτη κρατική επιχορήγηση.

Η συστηματική αυτή φαλκίδευση της οικονομικής θέσης και ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε και ολοκληρώθηκε μέχρι το 1962, όπου σ' αυτό το διάστημα υπήρξε μια σειρά καταργήσεων και μεταβιβάσεων προς την Κρατική Εξουσία τοπικών φόρων, εσόδων και αρμοδιοτήτων.

Το 1962, με τον νόμο 4260/62, το Κράτος ανέλαβε την οικονομική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού. Θεσπίστηκε, λοιπόν, εκτός από κάποιες έκτακτες επιχορηγήσεις, η **ετήσια τακτική επιχορήγηση** από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Ωστόσο, η μείωση της φορολογικής εξουσίας της ΤΑ συνεχίστηκε ως τα τέλη και της δεκαετίας του '70. Με τη μείωση της συμμετοχής της στα συνολικά έσοδα της ΤΑ των ιδίων εσόδων και την ταυτόχρονη αύξηση της κρατικής επιχορήγησης, αυξήθηκε παράλληλα η οικονομική εξάρτηση της ΤΑ από τη Κεντρική Διοίκηση, με συνέπεια τον περιορισμό του ρόλου της στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών.

### **9.2 Σκοπός των επιχορηγήσεων :**

Οι οικονομικοί λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις οφείλονται στα μειονεκτήματα που έχει το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα και στο γεγονός ότι αγαθά και υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ ωφελούν και κατοίκους άλλων περιοχών κ.λ.π. Πιο συγκεκριμένα οι επιχορηγήσεις δινόταν για τους εξής λόγους :

- ◆ **Ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών**
- ◆ **Άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής**
- ◆ **Παροχή δημοσίων αγαθών**
- ◆ **Διάχυση κόστους ή οφέλους**
- ◆ **Εξομάλυνση δημοσιονομικών ανισοτήτων**

### 9.2.1 Ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών.

Ένας σημαντικός λόγος για τον οποίο δινόταν οι επιχορηγήσεις, από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ήταν γιατί με αυτές επιδιωκόταν η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών. Αυτό το επιδίωκε η Κεντρική Διοίκηση για πολλούς λόγους.

Η εξασφάλιση αυτού του επιπέδου είναι απαραίτητη όταν η Κεντρική Διοίκηση παρέχουν υπηρεσίες που σχετίζονται μεταξύ τους. Για παράδειγμα αν η ΤΑ είναι αρμόδια για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και η Κεντρική Διοίκηση για τις υπόλοιπες βαθμίδες, τότε είναι λογικό να απαιτείται από τους ΟΤΑ να παρέχουν υπηρεσίες ενός ορισμένου επιπέδου. Κατά τον ίδιο τρόπο, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την παροχή βρεφονηπιακών σταθμών και η Κεντρική Διοίκηση για την παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων στις οικογένειες με μικρά παιδιά, θα πρέπει οι χαμηλές δαπάνες για βρεφονηπιακούς σταθμούς από ένα ΟΤΑ να αντισταθμίζονται από υψηλές δαπάνες, από την πλευρά της Κεντρικής Διοίκησης, για παροχή αυξημένων εισοδηματικών ενισχύσεων. Ωστόσο η πρακτική αυτή είναι δύσκολη και χρειάζεται συντονισμός μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Διοίκησης.

Επίσης, η παροχή ενός επιπέδου υπηρεσιών συντελεί στην αναδιανομή του εισοδήματος. Υπάρχει γενική σχεδόν αποδοχή ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να επιδιώκει την αναδιανομή του εισοδήματος, αλλά ότι ο στόχος αυτός πρέπει να επιδιώκεται καλύτερα από την Κεντρική Διοίκηση. Από την άλλη πλευρά οι ΟΤΑ μπορούν να διαφέρουν στο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών. Όταν όμως οι διαφορές είναι μεγάλες τότε θα δημιουργηθούν κίνητρα για την πληθυσμιακή μετακίνηση, με απώτερες συνέπειες στην περιοχή και γενικότερα στην εθνική οικονομία.

Τέλος η εξασφάλιση ενός επιπέδου υπηρεσιών είναι απαραίτητη για αγαθά και υπηρεσίες τα οποία θεωρούνται ότι πρέπει να παρέχονται στη κοινωνία σε ικανοποιητικό επίπεδο. Τέτοια αγαθά και υπηρεσίες είναι η παιδεία, η υγεία, η αστυνομική προστασία κ.λ.π. η μη ικανοποιητική παροχή τους σε έναν ΟΤΑ μπορεί να οφείλεται σε οικονομική αδυναμία η επιλογή. Όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν την ίδια οικονομική δυνατότητα και κατά συνέπεια είναι απόλυτα επιβεβλημένη η ενίσχυσή τους από την Κεντρική Διοίκηση, ώστε να μπορούν να προσφέρουν αυτές τις υπηρεσίες. Αλλά και στη περίπτωση που ένας ΟΤΑ δεν επιθυμεί να παρέχει αυτές τις υπηρεσίες η Κεντρική Διοίκηση πρέπει να παρέμβει για δύο λόγους :για να προστατευθεί η μειοψηφία των κατοίκων και για να προσαρμοσθούν οι υπηρεσίες που παρέχονται σύμφωνα με τις επιθυμίες του κοινωνικού συνόλου.

### 9.2.2 Άσκηση Μακροοικονομικής Πολιτικής.

Οι δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης επηρεάζουν σημαντικά τη οικονομική δραστηριότητα. Η επίδραση αυτή μπορεί να οφείλεται όχι μόνο στο μέγεθος, αλλά κυρίως στη διάρθρωσή των δαπανών. Για παράδειγμα πολλές από τις δραστηριότητες ΟΤΑ είναι **εντάσεως εργασίας**. Η Κεντρική Διοίκηση, επομένως, είναι πολύ πιθανό στα πλαίσια ενός προγράμματος καταπολέμησης της ανεργίας να αυξήσει σημαντικά τις επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ.

Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα καταπολέμησης της ανεργίας ύψους 10 δις. Δραχμών που αποφασίστηκε στα μέσα του 1983 και χρησιμοποιήθηκε από το Πρόγραμμα των Δημοσίων Επενδύσεων. Το μεγαλύτερο μέρος του προγράμματος εκτελέστηκε από τους ΟΤΑ και τα Νομαρχιακά Ταμεία και η επιλογή των έργων που χρηματοδοτήθηκαν έγινε με βάση ορισμένα κριτήρια, όπως η ένταση εργασίας, η χρησιμοποίηση εγχώριων υλικών κ.λ.π.

Βέβαια, το ύψος των επιχορηγήσεων για ένα τέτοιο σκοπό θα είναι μεγάλο, κάτι που σημαίνει ότι όσο μεγαλύτερη είναι η επιχορήγηση από τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερη θα είναι η επίδραση που θα ασκήσει και τόσο μεγαλύτερη θα είναι η εξάρτηση του ΟΤΑ από τη Κεντρική Διοίκηση.

### **9.2.3 Παροχή Δημοσίων Αγαθών.**

Οι επιχορηγήσεις αυτές, όπως και οι επιχορηγήσεις που δίνονταν για λόγους μακροοικονομικής πολιτικής ή για εξασφάλιση ελάχιστων παρεχόμενων υπηρεσιών έχουν ως στόχο να προσαρμόσουν οι ΟΤΑ τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με τις επιθυμίες της Κεντρικής Διοίκησης. Για παράδειγμα, αυτές οι επιχορηγήσεις δίνονταν, όταν κάποια από τις υπηρεσίες των ΟΤΑ θεωρούταν από την κεντρική Διοίκηση ότι ήταν επωφελής και ότι έπρεπε να παρέχεται σε καλύτερο επίπεδο από ότι θα την παρείχαν οι ΟΤΑ αν δεν τους δινόταν η οικονομική ενίσχυση.

Μια σημαντική διαφορά με τις επιχορηγήσεις που δίνονταν για τους προηγούμενους λόγους είναι ότι ωφελούσαν όλους τους ΟΤΑ, γιατί αύξαναν τα έσοδά τους. Όμως κάτι τέτοιο δεν συνέβαινε υποχρεωτικά για όλους τους ΟΤΑ, αφού για να μπορέσει η Κεντρική Διοίκηση να δώσει αυτά τα ποσά έπρεπε να επιβάλλει υψηλότερη φορολογία. Έτσι, στο σύνολο της χώρας, οι κάτοικοι θα πλήρωναν παραπάνω φόρους ίσους με το ύψος των επιχορηγήσεων. Επιπλέον, ορισμένοι ΟΤΑ ήταν πιθανόν να παρείχαν τις υπηρεσίες τους σε τέτοιο επίπεδο, που η παραπέρα αύξησή τους, λόγω των επιχορηγήσεων, να οδηγούσε σε σπατάλη πόρων. Κατά συνέπεια, αν οι όροι που δίνονταν οι επιχορηγήσεις ήταν τέτοιοι που να έκαναν τους ΟΤΑ να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες σε υψηλότερο επίπεδο από ότι χρειαζόταν, τότε επίπεδο ευημερίας θα μειωνόταν.

### **9.2.4 Εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων.**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση για να μπορέσει να ασκήσει πραγματικά τις αρμοδιότητες που τις είχαν ανατεθεί θα πρέπει να βασίζεται σε δικές τις πηγές εσόδων και όχι στις κρατικές επιχορηγήσεις. Για να γίνει όμως αυτό, θα πρέπει η Κεντρική Διοίκηση να εκχωρήσει το δικαίωμα της άντλησης κερδοφόρων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, σημαντικών φορολογικών εσόδων, επιβολής τελών κ.λ.π.

Εκτός από τις σημαντικές διαφορές μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπάρχουν σοβαρές διαφορές και μεταξύ των ίδιων των ΟΤΑ. Δηλαδή το να εκχωρήσει η Κεντρική Διοίκηση στην ΤΑ το δικαίωμα

της επιβολής φόρων και τελών δεν σημαίνει ότι η ΤΑ θα έχει επαρκεί έσοδα και ότι όλοι οι ΟΤΑ θα ικανοποιούν στον ίδιο βαθμό τις ανάγκες τους.

Υπάρχουν δηλαδή, δύο μορφές δημοσιονομικής ανισότητας. Η πρώτη είναι η **κάθετη δημοσιονομική ανισότητα** και αφορά την ανισότητα που υπάρχει μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης (Κεντρικής και Αυτοδιοίκησης). Η δεύτερη, είναι η **οριζόντια δημοσιονομική ανισότητα** και αφορά τις διαφορές που παρουσιάζονται στην ίδια βαθμίδα (διαφορές στους ΟΤΑ).

Η Κεντρική Διοίκηση προσπάθησε μέσα από τις επιχορηγήσεις να μειώσει αυτές τις δημοσιονομικές ανισότητες, τόσο μεταξύ αυτής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και μεταξύ διαφόρων ΟΤΑ. Ωστόσο τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής δεν ήταν τα αναμενόμενα, αφού έως και τα μέσα της δεκαετίας του '90 (1996) οι τότε ΟΤΑ παρουσίαζαν μια πενιχρή εικόνα. Τα συμπεράσματα για τις επιχορηγήσεις θα αναπτυχθούν παρακάτω.

### **9.3 Κατηγορίες Επιχορηγήσεων :**

Οι κατηγορίες των επιχορηγήσεων είναι οι εξής :

- 1. Οι Τακτικές Επιχορηγήσεις.**
- 2. Οι Έκτακτες Επιχορηγήσεις.**
- 3. Γενικές επιχορηγήσεις και επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών (ως προς τον τρόπο αξιοποίησής τους από τους ΟΤΑ).**

#### **9.3.1 Τακτικές Επιχορηγήσεις**

Οι τακτικές επιχορηγήσεις ήταν διαφόρων κατηγοριών. Η **γενική τακτική επιχορήγηση** που έδινε το Υπουργείο Εσωτερικών, καθώς και μια σειρά από άλλες , ορισμένες από τις οποίες δινόταν για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών. Η σημασία, όμως, των τελευταίων ήταν μικρή και συγκαταλέγονταν στα λοιπά τακτικά έσοδα.

#### **◆ Επιχορήγηση του Υπουργείου Εσωτερικών.**

Η τακτική επιχορήγηση θεσπίστηκε στην Ελλάδα με τον ν. 4260/62. με τον νόμο αυτό καθιερώθηκε ετήσια τακτική οικονομική ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων από τον Κρατικό προϋπολογισμό ύψους 440 εκατ. Δραχμών, η καταβολή της οποίας γινόταν στους δικαιούχους σε δώδεκα ίσες μηνιαίες δόσεις.

Το θεσμικό πλαίσιο του ν. 4260/62 συμπληρώθηκε με το ΝΔ 703/70, το οποίο εκτός από τα 440 εκατ. δραχμές, προέβλεπε πρόσθετη ετήσια τακτική ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων με τουλάχιστον 250 εκατ. δραχμές. Με την ρύθμιση αυτή καθοριζόταν για πρώτη φορά ένα ελάχιστο όριο ετήσιας επιχορήγησης των ΟΤΑ, το οποίο μάλιστα ίσχυε αναδρομικά από το 1967. τέλος το θεσμικό πλαίσιο των τακτικών επιχορηγήσεων ολοκληρώθηκε με το

ΠΔ 304/77, το οποίο τον τρόπο με βάση τον οποίο θα γινόταν η κατανομή των ποσών στους ΟΤΑ.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται το ύψος της τακτικής επιχορήγησης από το 1974 έως το 1984(καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολίτευσης) με σκοπό να αναλυθούν τα αποτελέσματα που είχε πάνω τους ΟΤΑ.

Έτος	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84
Τρέχ. Τιμές	603	823	1830	2259	2962	4637	4898	6032	13746	15709	18556
% μεταβολής	12,7	36,5	122,4	23,4	31,1	56,5	5,6	22,9	128,3	14,3	18,1
Σε τιμές 1973	500	613	1177	1290	1496	1981	1745	1757	3249	3154	3130
% μεταβολής	-6,6	22,6	92	9,6	15,9	32,4	-11,9	0,7	84,9	-2,9	-0,1
% δαπάνης ΟΤΑ	9,3	10,4	17	16,2	16,6	20,2	17	14,6	24,7	21,5	18

ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup>, Τακτική Επιχορήγηση (σε εκατ. δραχμές)

Η τακτική επιχορήγηση παρουσίασε μια διαρκή αυξητική τάση καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου. Συνέπεια της τάσης αυτής ήταν να αυξηθεί το ποσοστό της δαπάνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτεί η Τακτική Επιχορήγηση από 9,3%το 1974 σε 24,7%το 1982. σε σταθερές τιμές όμως το ύψος της τακτικής επιχορήγησης δεν είχε πάντα ανοδική πορεία. Έτσι σε τρία από τα εξεταζόμενα έτη του παραπάνω πίνακα μειώθηκε, σε δύο έμεινε σταθερό (1981, 1984) και σε δύο αυξήθηκε πάνω από 80%.

Η αστάθεια αυτή από έτος σε έτος αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Αν ληφθεί υπόψη ότι το ύψος της τακτικής επιχορήγησης γίνεται γνωστό στα τέλη του Νοεμβρίου, όπου και κατατίθεται ο Κρατικός Προϋπολογισμός, ενώ οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν καταθέσει τους δικούς τους Προϋπολογισμούς ένα μήνα νωρίτερα. Συνεπώς οι ΟΤΑ δεν μπορούν να προβλέψουν τα έσοδα που θα έχουν το επόμενο οικονομικό έτος, κάτι που δεν επιτρέπει τον προγραμματισμό και την ορθολογική χρήση του Δημοσίου χρήματος.

#### ◆ Άλλες κατηγορίες Επιχορηγήσεων.

Η τακτική επιχορήγηση του Υπουργείου Εσωτερικών που εξετάσθηκε παραπάνω χαρακτηρίστηκε ως γενική, με την έννοια ότι οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν το ποσό που τους αναλογούσε για οποιοδήποτε σκοπό επιθυμούσαν. Εκτός από τη γενική τακτική

επιχορήγηση, υπήρχαν και οι ειδικές, δηλαδή, αυτές που είχαν ως στόχο να χρηματοδοτήσουν συγκεκριμένους τομείς ή δραστηριότητες. **Αυτές ήταν :**

- ◆ Οι επιχορηγήσεις που έδινε το **Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας** στους δήμους και τις κοινότητες για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που εντάσσονταν στις αρμοδιότητές του.

- ◆ Η τακτική οικονομική ενίσχυση που δίνονταν από τον **Κρατικό Προϋπολογισμό** για τη μισθοδοσία των γραμματέων των άπορων κοινοτήτων. Η επιχορήγηση αυτή θεσπίστηκε με τον ν. 488/80 και το ύψος της ορίστηκε στο ετήσιο ποσό των 212 εκατ. δραχμών. Το ποσό όμως αυτό έκτοτε δεν αναπροσαρμόστηκε ενώ οι αντίστοιχες δαπάνες των δήμων και των κοινοτήτων αυξήθηκαν κατακόρυφα. Η διαφορά αυτή καλυπτόταν από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων δεσμεύοντας το αντίστοιχο ποσό από τους τόκους των καταθέσεων των δήμων και κοινοτήτων, δεσμεύοντας ταυτόχρονα, μία άλλη κατηγορία επιχορήγησης, η οποία θα εξεταστεί παρακάτω.

- ◆ Σύμφωνα με το άρθρο 201 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, τα χρηματικά υπόλοιπα των δήμων και κοινοτήτων καταθέτονται έντοκα στο τέλος του έτους στο **Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων**. Οι τόκοι των καταθέσεων αυτών εμφανίζονται σε ιδιαίτερο λογαριασμό και με απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α.) κατανέμονται στους ΟΤΑ, στους συνδέσμους και στις τοπικές ενώσεις τους για εκτέλεση έργων ή κάλυψη άλλων αναγκών. Η ενίσχυση αυτή ήταν στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού των Εσωτερικών και το ύψος της το 1984 ήταν 1400 εκατ. δραχμές. Ουσιαστικά ήταν μια ανακατανομή του ίδιων πόρων των ΟΤΑ, μια ανακατανομή που μπορούσε να ήταν από τους πλουσιότερους ΟΤΑ προς τους φτωχότερους, αν δεχθούμε ότι οι πλουσιότεροι είχαν στο τέλος του έτους μεγάλα ταμειακά υπόλοιπα και ότι τα κριτήρια κατανομής των κονδυλίων ήταν αντικειμενικά. Μπορεί όμως, να ήταν και μία ανακατανομή από τους ΟΤΑ που διαχειρίζονταν υπεύθυνα τους πόρους τους, προς τους λιγότερους ορθολογικούς ΟΤΑ.

- ◆ Οι επιχορηγήσεις που έδινε ο **Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (Ο.Λ.Π.)** για τις κοινότητες Αμπελακίων και Σελινίων Σαλαμίνας και τους δήμους Πειραιώς, Δραπετσώνας, Κερατσινίου και Περάματος.

- ◆ Η επιχορήγηση των ΟΤΑ από τον Τακτικό Προϋπολογισμό για την αναπλήρωση των εσόδων που χάθηκαν από τα εισιτήρια των λεωφορείων. Μέχρι το 1975 οι δήμοι και οι κοινότητες εισέπρατταν το 10% της τιμής των εισιτηρίων των αστικών ΚΤΕΛ. Στα χρόνια που ακολούθησαν δεν έγινε καμία αλλαγή στο ποσοστό, με δεδομένη την αναπροσαρμογή των κομίστρων.

- ◆ Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ν.1416/84, μπορούσε να μεταβιβασθεί στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκε σε φορείς του Δημοσίου, εφόσον γινόταν παράλληλη μεταβίβαση των αναγκαίων πόρων.



### 9.3.2 Έκτακτες επιχορηγήσεις.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ ιστορικά προηγούνταν των τακτικών, αλλά δεν αποτελούσαν υποχρεωτική πράξη της Κεντρικής Διοίκησης και κατά συνέπεια δεν αποτελούσαν σταθερή πηγή εσόδων για τους ΟΤΑ. Στον παρακάτω πίνακα διατυπώνονται οι έκτακτες επιχορηγήσεις για τους ΟΤΑ από το 1974 έως το 1984 (περίοδος μεταπολίτευσης), όπου θα διαπιστωθούν κάποια συμπεράσματα :

Έτος	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84
Τρέχ. Τιμές	473	915	1157	1801	1809	2944	4044	8937	8012	14953	24987
% μεταβολής	-10,7	93,4	26,4	55,7	0,4	62,7	34,4	121	-10,4	86,6	67,1
Σε τιμές 1973	392	682	744	1029	913	1257	1441	2607	1894	3002	4215
% μεταβολής	-26	74	9,1	38,3	-11,3	37,7	14,6	80,9	-27,3	58,5	40,4
% δαπάνης ΟΤΑ	7,3	11,5	10,7	12,9	10,1	12,8	14	21,6	14,4	20,5	24,2

ΠΙΝΑΚΑΣ 2<sup>ος</sup> , έκτακτη επιχορήγηση (σε εκατ. δραχμές)

Παρατηρείται ότι από το 1974 έως το 1984 ο έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκαν από 473εκατ. δραχμές σε 24.987 εκατ. δραχμές, δηλαδή παρουσίασαν αύξηση 5282%. Η αύξηση όμως αυτή δεν ήταν ομαλή κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, αλλά παρουσίασε έντονες διακυμάνσεις από έτος σε έτος.

Πιο συγκεκριμένα, το έτος 1974 οι έκτακτες επιχορηγήσεις μειώθηκαν κατά 10,7%, ενώ το επόμενο έτος αυξήθηκαν κατά 93,4%. Ακόμη μεγαλύτερη ήταν η διακύμανση στα έτη 1981 και (+121%) και 1982 (-10,4%), ενώ ιδιαίτερα σημαντική ήταν και αυτή της περιόδου 1977- 1979.

Σε σταθερές τιμές, οι έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκαν την περίοδο 1974 έως 1984 κατά 1075%. Η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή τους κυμάνθηκε από -27,3% και + 80,9% .

Το ποσοστό της δαπάνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τις έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκε από 7,3% το 1974 σε 24,2 το 1984. Έτσι το 25% των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτιόνταν απόλυτα από τις προθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης, όχι μόνο ως προς το ύψος της επιχορήγησης, αλλά κάτι που προαναφέρθηκε και ίσχυε και για τις τακτικές, και ως προς τον τρόπο κατανομής τους.

◆ **Κατηγορίες έκτακτων επιχορηγήσεων.**

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις διακρίνονται σε κατηγορίες ανάλογα με το φορέα που τις χορηγεί. Πιο συγκεκριμένα διακρίνονται στις παρακάτω τέσσερις κατηγορίες :

◆ **Οι επιχορηγήσεις του ΟΑΕΔ**, οι οποίες δίνονταν, σύμφωνα και με τον ν. 1262/82, στους δήμους και τις κοινότητες για την εκτέλεση κοινωφελών έργων, με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας. Ένας ΟΤΑ αν ήθελε να πάρει επιχορήγηση θα έπρεπε να υποβάλλει στη Νομαρχία πλήρη μελέτη για τα έργα που επρόκειτο να εκτελέσει και η Νομαρχία αν τα ενέκρινε έδινε τη συγκατάθεσή της για σύναψη με τον ΟΑΕΔ σχετικής σύμβασης. Προϋπόθεση επίσης, για να δοθεί η επιχορήγηση, ήταν ότι έπρεπε οι απασχολούμενοι στο συγκεκριμένο έργο που θα προσλαμβάνονταν να ήταν εγγεγραμμένοι στις Υπηρεσίες Απασχόλησης του ΟΑΕΔ.

◆ Οι επιχορηγήσεις από τα **Νομαρχιακά Ταμεία** δίνονταν, επίσης, για την κατασκευή έργων (κυρίως έργων υποδομής), με την προϋπόθεση ότι τα έργα αυτά είχαν ενταχθεί στο Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Τα έργα αυτά, των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, μπορούσαν να γίνουν είτε με ευθύνη των ΟΤΑ, είτε με ευθύνη των υπηρεσιών της Νομαρχίας, σε αντίθεση με αυτά του ΟΑΕΔ που γίνονταν με αυτεπιστασία.

◆ Οι επιχορηγήσεις από τα **κρατικά λαχεία** οι οποίες τα τελευταία χρόνια είχαν ατονήσει και όπου αργότερα καταργήθηκαν. Ήταν αρμοδιότητας Υπουργείου οικονομικών και η χορήγησή τους γινόταν μετά από έγγραφη ή προφορική αίτηση των ΟΤΑ . Στην αίτηση αυτή αναλύονταν οι λόγοι που δικαιολογούσαν την έκτακτη επιχορήγηση.

◆ Οι άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις περιλάμβαναν κυρίως επιχορηγήσεις από διάφορους φορείς του Δημοσίου. Αυτές αφορούσαν την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση έργων που εντάσσονταν στις αρμοδιότητές τους.

Από τις τέσσερις παραπάνω κατηγορίες έκτακτων επιχορηγήσεων τη σημαντικότερη θέση κατείχαν, όπως δείχνει και ο παρακάτω πίνακας, οι άλλες επιχορηγήσεις και αυτές που προέρχονταν από τα Νομαρχιακά Ταμεία :

Κατηγορία Επιχ/σεων	1977	%	1984	%
Από ΟΑΕΔ	220,7	12,2	1.224,10	4,9
Από Νομαρχιακά Ταμεία	747,6	41,4	11.443,40	45,8
Από Κρατικά λαχεία	43,7	2,6	202,1	0,8
Άλλες Έκτακτες Επιχ/σεις	788,6	43,8	12.117,30	48,5
Σύνολο	1800,6	100	24.986,90	100

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3<sup>ος</sup> , Έκτακτες Επιχορηγήσεις κατά φορέα (σε εκατ. δραχμές).**

### 9.3.3 Γενικές Επιχορηγήσεις και Επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών.

Στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις διακρίνονταν σε τακτικές και έκτακτες. Οι επιχορηγήσεις, όμως μπορεί να είναι, ως προς τον τρόπο αξιοποίησής τους από τους ΟΤΑ **γενικές και ειδικές**.

- ◆ Γενικές ήταν οι επιχορηγήσεις που οι ΟΤΑ να τις χρησιμοποιήσουν για οποιοδήποτε σκοπό επιθυμούσαν.

- ◆ Ειδικές, ήταν οι επιχορηγήσεις οι οποίες δίνονταν με προϋπόθεση ότι θα χρησιμοποιούταν για συγκεκριμένες δραστηριότητες. Οι ειδικές διακρίνονταν πιο συγκεκριμένα σε τομεακές επιχορηγήσεις και σε επιχορηγήσεις για επώνυμα έργα. Και οι δύο αυτές κατηγορίες αφορούσαν προϋποθέσεις για τον τρόπο τον οποίο που θα δίνονταν από την Κεντρική Διοίκηση. Οι επιχορηγήσεις για επώνυμα έργα ήταν πολύ ειδικές και δίνονταν για συγκεκριμένες δαπάνες, ενώ οι τομεακές αναφέρονταν σε προγράμματα ή τομείς δραστηριότητας και περιείχαν πλήρη ελευθερία στους ΟΤΑ για την επιλογή του τρόπου δαπάνης.

Δημοσιευμένα στοιχεία, που να επιτρέπουν τη κατανομή των επιχορηγήσεων σε γενικές και ειδικές, δεν υπάρχουν. Ωστόσο η διάκριση στις δύο προηγούμενες κατηγορίες(γενικές και ειδικές) επιχορηγήσεων θα ήταν ωφέλιμη για τον ρόλο που θα μπορούσε να *παίξει* Τοπική αυτοδιοίκηση και για το βαθμό ανεξαρτησίας της από την Κεντρική Διοίκηση.

### 9.4 Η χρηματοδότηση των κρατικών επιχορηγήσεων.

Η χρηματοδότηση των Κρατικών επιχορηγήσεων προέρχονταν κατά κύριο λόγο από τους εξής φορείς. Από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Υπήρχαν, σαφώς και άλλοι φορείς όπως το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, τα έσοδα που προέρχονταν στους ιδιοκτήτες των αυθαίρετων οικοδομών κ.λ.π.

Υπήρχαν πολλοί φορείς του Δημοσίου που χρηματοδοτούσαν τους ΟΤΑ. Τέτοιοι ήταν το Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και γενικά όλα τα Υπουργεία συντελούσαν στην χρηματοδότηση των ΟΤΑ.

### 9.5 Συμπεράσματα.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων που ίσχυε στην Ελλάδα είχε σοβαρές αδυναμίες.

Καταρχήν δεν υπήρχαν **σαφή κριτήρια για τον προσδιορισμό του ύψους** των κρατικών επιχορηγήσεων. Το ποσό της τακτικής οικονομικής ενίσχυσης που εγγραφόταν κάθε χρόνο στον Τακτικό Προϋπολογισμό δεν ήταν προκαθορισμένο, με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να καταθέτουν ένα μήνα πριν τον Τακτικό Προϋπολογισμό, τους δικούς τους προϋπολογισμούς χωρίς να

γνωρίζουν αν τα προγράμματά τους μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από αυτόν.

Εξάλλου το ύψος των κρατικών επιχορηγήσεων, όχι μόνο δεν ήταν προκαθορισμένο, αλλά ούτε αποτελούσε αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το ύψος των επιχορηγήσεων αποφαιζόταν **μονομερώς** από την Κεντρική Διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, το ποσό αποφαιζόταν μετά από την ενδεικτική εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών με βάση τις οικονομικές συνθήκες της χώρας, την εκτίμηση της εκάστοτε Κυβέρνησης για το ρόλο της Τοπικής αυτοδιοίκησης και το πολιτικό κλίμα που επικρατούσε. Έτσι, όπως είναι επόμενο το ύψος της τακτικής επιχορήγησης παρουσίαζε μεγάλες διακυμάνσεις από έτος σε έτος.

Η κατάσταση αυτή, όμως προκαλούσε την αβεβαιότητα στους δήμους και τις κοινότητες, αφού (όπως προαναφέρθηκε) προκαλούσε προβλήματα στην κατάρτιση των τοπικών προϋπολογισμών και έκανε σχεδόν ανύπαρκτο τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους.

Το σπουδαιότερο σημείο, ωστόσο, στις τακτικές επιχορηγήσεις δεν ήταν το ύψος τους, αλλά ο **τρόπος κατανομής τους** στους ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, στις τακτικές επιχορηγήσεις το βασικό κριτήριο κατανομής τους ήταν το **μέγεθος του πληθυσμού**, κάτι που σήμαινε ότι όλοι οι ΟΤΑ δικαιούνταν το ίδιο κατά κεφαλήν ποσό επιχορήγησης. Κριτήρια όπως οι ανάγκες των ΟΤΑ, οι δυνατότητές τους να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους με ίδια έσοδα και η φορολογική τους προσπάθεια δεν λαμβάνονταν καθόλου υπόψη, με συνέπεια οι επιχορηγήσεις αυτές να στερηθούν τον αναδιανεμητικό τους χαρακτήρα.

Αν θεωρηθεί ότι ο βασικότερος σκοπός των επιχορηγήσεων είναι η παροχή ενός προτύπου επιπέδου υπηρεσιών, η κατανομή τους με μοναδικό κριτήριο τον πληθυσμό, δεν εξασφαλίζει αυτή τη δυνατότητα, γιατί ο πληθυσμός ως μοναδικός δείκτης των αναγκών των ΟΤΑ είναι ανεπαρκής. Στην πραγματικότητα υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που προσδιορίζουν το μέγεθος και τη διάρθρωση των αναγκών των ΟΤΑ. Επιπλέον μπορεί να υποθετηθεί ότι τόσο το κόστος παροχής αυτών των υπηρεσιών δεν θα είναι το ίδιο για όλους τους ΟΤΑ, ούτε οι προτιμήσεις των κατοίκων τους θα είναι ίδιες, όσο αφορά το μέγεθος και τους τομείς της Δημόσιας παρέμβασης. Το θέμα όμως αυτό είναι μεγάλο και σύνθετο και δεν θα διαπραγματευτεί εδώ. Αυτό που πρέπει να τονισθεί και να κατανοηθεί είναι ότι οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις θα έπρεπε να κατανέμονται στους ΟΤΑ με περισσότερο σύνθετα κριτήρια, ώστε να μπορούσαν να ενσωματώσουν την επίδραση όλων αυτών των παραγόντων.

Όσον αφορά τις έκτακτες επιχορηγήσεις η αβεβαιότητα, που υπήρχε για το ύψος τους, επιτεινόταν λόγω **έλλειψης σαφών κριτηρίων κατανομής τους**. Ο τρόπος με τον οποίο προσδιοριζόταν το ύψος των έκτακτων επιχορηγήσεων, καθώς και τα κριτήρια με τα οποία γινόταν η κατανομή τους είναι **άγνωστα**. Δικαιολογημένα, λοιπόν, υπήρχε σύγχυση και παράπονα από την πλευρά των ΟΤΑ.

Με το σύστημα που υπήρχε, ήταν εξαιρετικά δύσκολο να κατανοήσουν οι ΟΤΑ ποιες επιχορηγήσεις υπήρχαν και κάτω από ποιες προϋποθέσεις μπορούσαν να τις πάρουν. Αυτό οφειλόταν, σε μεγάλο βαθμό, στη πολυνομία που υπήρχε και στην **έλλειψη ενιαίου κειμένου** για τις δυνατότητες επιχορήγησης και τη διαδικασία που έπρεπε να ακολουθηθεί. Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν ότι πολλοί ΟΤΑ δεν έκαναν αίτηση για επιχορήγηση,

γιατί δεν γνώριζαν τις προϋποθέσεις, ή έκαναν αιτήσεις οι οποίες απορρίπτονταν γιατί, λόγω έλλειψης πληροφόρησης, δεν συμπληρώνονταν σωστά ή γιατί δεν τηρούσαν τις προβλεπόμενες διαδικασίες.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τις πληροφορίες αυτές( δυνατότητες και διαδικασία επιχορήγησης ), δεν τις είχε ούτε η ίδια η Κεντρική Διοίκηση. Το Υπουργείο Εσωτερικών, τότε, δεν γνώριζε τις επιχορηγήσεις που έδιναν τα άλλα Υπουργεία και τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες τις χορηγούσαν.

Φυσικά οι συνθήκες αυτές δεν εξασφάλιζαν την άσκηση μιας συντονισμένης και ορθολογικής πολιτικής. Κάτω λοιπόν, από αυτές τις συνθήκες η διαπίστωση ότι τις έκτακτες επιχορηγήσεις τις απολάμβαναν οι περισσότερο πλούσιες περιοχές δεν εκπλήσσει.

Ανακεφαλαιώνοντας τα συμπεράσματα, διαπιστώνεται ότι το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων, όπως λειτούργησε στην Ελλάδα, ήταν έτσι διαμορφωμένο ώστε να μην εξασφαλίζει τον έλεγχο στον τρόπο λειτουργίας τους, στα αποτελέσματά τους και στους στόχους που εξυπηρετούσαν. Αυτό φαίνεται από την έλλειψη αξιόλογων κριτηρίων για τον τρόπο κατανομής τους, από την έλλειψη σταθερού ύψους των επιχορηγήσεων και γενικότερα από την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αντίθετα, το σύστημα αυτό ήταν έτσι διαμορφωμένο ώστε να εξασφαλίζει τον έλεγχο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από την εκάστοτε Κεντρική Διοίκηση και την οικονομική της εξάρτηση από αυτή. Οι ΟΤΑ δεν μπορούσαν να αναπτυχθούν, να επενδύσουν, αφού η συντριπτική πλειοψηφία των εσόδων τους προερχόταν από τις επιχορηγήσεις. Περίμεναν, δηλαδή, τις επιχορηγήσεις για να καλύψουν τις ανάγκες τους παραβλέποντας πως έτσι δήλωναν υποταγή στις προθέσεις της εκάστοτε Κεντρικής Διοίκησης, παραβλέποντας ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να είναι **ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ** οικονομικά για να μπορέσει να επιτελέσει την αποστολή της. Η ανεξαρτησία αυτή προϋποθέτει την ανάπτυξη των **ίδιων εσόδων**, κάτι που δεν μπόρεσαν να το επιτύχουν.

---

## Βιβλιογραφική Αναφορά

- Ν. Τάσου : «Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις στην Ελλάδα».

## **10 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) και οι Συλλογικές Αποφάσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ)**

### **10.1 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ).**

#### **10.1.1 Γενικά.**

Οι ΚΑΠ δημιουργήθηκαν με το νόμο 1828/89. Από τη στιγμή εκείνη μέχρι και σήμερα έχει περάσει μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα οι ανάγκες των ΟΤΑ σε σχέση με τον αρχικό τρόπο κατανομής να μην καλύπτονται.

Σκοπός των ΚΑΠ είναι η οργάνωση των διαφόρων εσόδων και η ομαλή κατανομή τους στους ΟΤΑ με όσο το δυνατόν καλύτερο τρόπο. Οι πηγές από τις οποίες προέρχονται τα χρηματικά ποσά των ΚΑΠ είναι οι εξής :

**1. 20% από το Φόρο Εισοδήματος του Φόρου Νομικών Προσώπων. Από το ποσοστό αυτό τα 2/3 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και το υπόλοιπο 1/3 στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.**

**2. 3% των φόρων μεταβίβασης ακινήτων.**

**3. 50% των Τελών κυκλοφορίας των αυτοκινήτων.**

Η κατανομή των ΚΑΠ γίνεται με κριτήρια που καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, ύστερα από σχετική πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Το κυριότερο στοιχείο που ίσχυε μέχρι και την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας ήταν το πληθυσμιακό. Με την εφαρμογή του προκείμενου νόμου εφαρμόστηκαν και άλλα κριτήρια όπως :

**1. το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου.**

**2. το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης.**

**3. ο χαρακτήρας του ΟΤΑ( ορεινός, πεδινός, νησιωτικός, παραμεθόριος), καθώς και οι κλιματολογικές συνθήκες.**

Επίσης, αυξήθηκαν και οι πηγές των εσόδων των ΚΑΠ με την απόφαση ότι πλέον θα χρηματοδοτούνται και με ποσοστό **15% από 1/1/99 και 20% από 1/1/2000 από τους Τόκους Καταθέσεων.**

### 10.1.2 Οικονομική εξέλιξη των ΚΑΠ.

Στον παρακάτω πίνακα αναλύονται τα ποσά που συγκεντρώθηκαν στους ΚΑΠ από την αρχική μέχρι και το 2000. τα συμπεράσματα που απορρέουν είναι χρήσιμα για την καλύτερη αξιοποίηση τους στο μέλλον.

Πηγές εσόδων	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>2/3 ΦΕΝΦΠ</b>	60.00	71.90	86.60	112.3	112.0	136.7	174.7	206.0	238.9	263.4	265.9
<b>1/3 ΦΕΝΦΠ</b>	27.50	36.40	43.00	54.00	56.00	76.00	87.5	103.0	116.0	130.0	133.0
<b>ΦΑΠ</b>	5.30	8.50	11.00								
<b>Τέλη Κυκλοφορίας</b>	20.50	22.00	22.50	24.20	28.50	27.50	31.70	31.50	32.00	41.20	42.00
<b>Φόρος Μεταβ. Ακίτων</b>	2.30	1.60	2.00	4.90	2.30	2.50	3.70	3.10	3.30	3.40	3.70
<b>Φόρος Τόκων Κατίσεων</b>										25.00	29.00
<b>Σύνολο Λειτουργικών</b>	<b>88.10</b>	<b>104</b>	<b>122,1</b>	<b>141,4</b>	<b>142.8</b>	<b>166.7</b>	<b>210.1</b>	<b>240.6</b>	<b>274.2</b>	<b>333.0</b>	<b>340.6</b>
<b>Σύνολο Επενδυτικών (ΠΔΕ)</b>	<b>27.50</b>	<b>36,4</b>	<b>43</b>	<b>54.00</b>	<b>56.00</b>	<b>76.00</b>	<b>87.35</b>	<b>103.0</b>	<b>116.0</b>	<b>130.0</b>	<b>133.0</b>
<b>Γενικό Σύνολο</b>	<b>115.6</b>	<b>140,4</b>	<b>165.1</b>	<b>195.4</b>	<b>198.8</b>	<b>242.7</b>	<b>297.5</b>	<b>343.6</b>	<b>390.2</b>	<b>463.0</b>	<b>473.6</b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup> , ΚΑΠ της ΤΑ από 1990-1999 (σε εκατ. δρχ).**

Παρατηρείται, εύκολα, ότι τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα από τη στιγμή εφαρμογής του προκείμενου προγράμματος, υπάρχει αύξηση των ποσών που διανέμονται στους ΟΤΑ. Αυτό μπορεί να είναι προϊόν τόσο της μείωσης της φοροδιαφυγής στη χώρα μας, αλλά είναι και αποτέλεσμα της καλύτερης οργάνωσης του ταμείου αυτού και γενικότερα της οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η διαφορά, που έχει επέλθει στους ΚΑΠ, έγκειται στον τρόπο κατανομής τους, μετά την εφαρμογή του νόμου 2539/97. Έτσι ενώ πρώτα το μοναδικό κριτήριο κατανομής τους ήταν το πληθυσμιακό τώρα μπαίνουν και άλλοι παράγοντες, που αναφέρθηκαν παραπάνω. Με βάση τα παραπάνω κριτήρια διανεμήθηκαν οι ΚΑΠ το 1999 και το 2000, ενώ για το 2001 ενδέχεται να εφαρμοσθεί μία μεγάλη καινοτομία που θα αναλυθεί παρακάτω.

Το 1999 οι ΚΑΠ, οι οποίοι ανέρχονταν σε 333.106.000.000 και κατανεμήθηκαν όπως φαίνεται στο Παράρτημα. Το 1999 οι ΚΑΠ παρουσίασαν αύξηση στα ποσά τους σε σχέση με το 1998 και εφαρμόστηκε, για πρώτη φορά, η εισφορά εσόδων από τους Τόκους Καταθέσεων. Παρουσιάστηκε αύξηση και στο ποσό που αναλογεί στο Ε.Π.Τ.Α. (8,5% των ΚΑΠ) και εμφάνισαν ένα μεγάλο πλάνο δραστηριοποίησης.

Η αλλαγή ωστόσο στους ΚΑΠ παρατηρείται στο επόμενο έτος όπου η κατανομή τους στους ΟΤΑ έγινε σε τρία στάδια. Ο τρόπος αυτός δεν είναι από μόνος του κάτι το ιδιαίτερα το σημαντικό. Η ουσιαστική προσφορά της τριπλής αυτής κατανομής είναι ότι αποτελεί προϊόν μελέτης και περισσότερο αντικειμενικής κατανομής και εφαρμογής των κριτηρίων που τέθηκαν. Επίσης, είναι αποτέλεσμα και του μεγάλου ύψους των χρηματικών ποσών υπάρχουν στο ταμείο αυτό. Έτσι ενώ στην πρώτη κατανομή ακολουθείται η πολιτική του προηγούμενου έτους, όσο αφορά τον τρόπο και το σκοπό που διατίθενται στη

δεύτερη και στη τρίτη κατανομή μπαίνει συντελεστής που σχετίζεται με το προκείμενο σχέδιο. Ο τρόπος κατανομής των ΚΑΠ για το έτος 2.000 φαίνεται στο Παράρτημα.

Η **καινοτομία** στον τρόπο κατανομής των ΚΑΠ στους ΟΤΑ πρόκειται τελικά να υπάρξει στο έτος 2001. Πιο συγκεκριμένα ενώ μέχρι και σήμερα με όλες τις διορθωτικές κινήσεις που έγιναν οι ΚΑΠ είχαν σαν σκοπό την χρηματοδότηση των ΟΤΑ (ίσως με τη μορφή της επιχορήγησης) από το επόμενο έτος αλλάζει όλη η φιλοσοφία της ύπαρξής τους σαν τακτικό έσοδο. Μπορεί να έχει αλλάξει από το 1998 και μετά το σύστημα κατανομής τους, με περισσότερα πέρα από τον πληθυσμό κριτήρια, ωστόσο η πολιτική φιλοσοφία των ΚΑΠ παρέμενε η ίδια.

Η ΚΕΔΚΕ σε συνεργασία με την ΕΕΤΑΑ μελέτησαν τους νέους δήμους με σκοπό τον προσδιορισμό του **ελάχιστου λειτουργικού κόστους** που αναλογεί στον κάθε ένα δήμο, ανάλογα με τον πληθυσμό του (κυρίως). Η έρευνα αυτή έγινε με τρεις μεθόδους προκειμένου να ελεγχθεί περισσότερο αντικειμενικά ο παραπάνω στόχος. Οι μέθοδοι αυτοί είναι :

- ◆ Η επιλογή ενός ορισμένου δείγματος ΟΤΑ και επιτόπια επίσκεψη των ερευνητών.
- ◆ Έρευνα με βάση το ερωτηματολόγιο.
- ◆ Συγκριτική παράθεση των ΟΤΑ πριν και μετά την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.

Κατ' αρχήν **«Ελάχιστο Κόστος Λειτουργίας των ΟΤΑ»** θεωρείται το κόστος με το οποίο μπορεί ένας ΟΤΑ να λειτουργήσει ικανοποιώντας ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών. Στην έννοια του ελάχιστου κόστους δεν περιλαμβάνονται το κόστος των ανταποδοτικών υπηρεσιών. Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας ενός ΟΤΑ (πλην των ανταποδοτικών υπηρεσιών) προσδιορίζεται από :

- ◆ Τις δαπάνες Αιρετών.
- ◆ Τις αμοιβές συμβούλων και ειδικών κατηγοριών προσωπικού.
- ◆ Τις εισφορές για την Κοινωνική Ασφάλιση.
- ◆ Τις λειτουργικές δαπάνες των υπηρεσιών : Διοικητικές – Οικονομικές – Τεχνικές, κήπων και δενδροστοιχιών και Οδοποιίας( κόστος προσωπικού, διοικητικό κόστος, εκτός όμως από το κόστος των έργων και των επενδύσεων).

### 10.1.3 Συμπεράσματα.

Η ΚΕΔΚΕ προσπαθεί με τον εντοπισμό του ελαχίστου λειτουργικού κόστους ενός ΟΤΑ, να μπορέσει να συγκεκριμενοποιήσει το ακριβές ποσό με το οποίο θα πρέπει να συμβάλουν πλέον οι ΚΑΠ, ώστε να είναι περισσότερο αντικειμενικοί. Έτσι θα οργανωθούν καλύτερα (οι ΚΑΠ) και θα μπορέσουν να δημιουργήσουν νέα ποσά (υπόλοιπα) για να τα κατανέμουν στους ΟΤΑ. Γιατί, όταν αναφέρεται κάποιος στον όρο Διοικητική Αποκέντρωση και ανεξαρτητοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να αναφέρεται στην όσο το δυνατόν, **μικρότερη οικονομική χειραγώγησή της** από την Κεντρική Διοίκηση. Η ΚΕΔΚΕ δηλαδή, προσπαθεί μέσα από τον εντοπισμό του



κόστους αυτού να δημιουργήσει ένα πακέτο μέτρων πολιτικής που θα εξασφαλίζουν εκτός από την αναδιάρθρωση των οικονομικών πόρων, τη βελτίωση της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ. Αυτό θα πρέπει να συνοδεύεται από την παράλληλη θεσμική θωράκιση της αυτοτέλειας και την εξασφάλιση ίσων ευκαιριών και ίσων δυνατοτήτων των ΟΤΑ.

Τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας είναι πολύ σημαντικά και συντελούν στην ακριβή κατανομή των πόρων των ΚΑΠ στην δυναμική λειτουργία των ΟΤΑ, αφού διαπιστώνεται ότι :

- ◆ Οι ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων παρουσιάζουν το μεγαλύτερο λειτουργικό κόστος.
- ◆ για να μετρηθεί το παραπάνω λειτουργικό κόστος ακριβώς σε κάθε ΟΤΑ, εντοπίζεται το κόστος αυτό ανά κάτοικο και δεν είναι παρά το πηλίκο του ελάχιστου λειτουργικού κόστους ως προς το σύνολο των κατοίκων του ΟΤΑ. Έτσι παρατηρείται ότι οι ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων παρουσιάζουν ελάχιστο λειτουργικό κόστος (ανά κάτοικο) ίσο με 23.000 δρχ. Οι ΟΤΑ με πληθυσμό από 5.000 κατοίκους ίσο με 17.000 δρχ. και οι ΟΤΑ με πληθυσμό από 10.000 – 15.000 κατοίκους κόστος ίσο με 15.000 δρχ. περίπου και οι ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 15.000 κατοίκων παρουσιάζουν το μικρότερο κόστος ίσο με 14.000 δρχ. ανά κάτοικο. Τέλος, υψηλό κόστος παρουσιάζουν οι τουριστικοί και οι νησιωτικοί ΟΤΑ ύψους 22.000δρχ. ανά κάτοικο.
- ◆ Οι ΚΑΠ για να καλύψουν το ελάχιστο λειτουργικό κόστος των ΟΤΑ δαπανούν ποσά όμοια με το ύψος του κόστους αυτού.
- ◆ Οι ΚΑΠ τελικά μπορούν να καλύψουν το ελάχιστο λειτουργικό κόστος των ΟΤΑ και να υπάρξει ένα υπόλοιπο χρηματικό ποσό, για ανακατανομή ή για να δραστηριοποιηθούν στη χρηματοδότηση άλλων επενδυτικών πολιτικών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η αναφορά στην έρευνα αυτή γίνεται όχι για να δυσκολέψει τον αναγνώστη, αλλά για να διαφανεί ο ρόλος που θα πρέπει να διαδραματίσουν στο μέλλον οι ΚΑΠ, ώστε να συμβάλλουν στην δημιουργική εξέλιξη των ΟΤΑ. Πλέον οι ΚΑΠ δεν θα κατανέμουν τα ποσά στους δήμους με σκοπό απλώς την χρηματική βοήθειά, αλλά με στόχο να ωθήσουν αυτούς (τους ΟΤΑ) στην δημιουργία νέων εσόδων και κυρίως να κατανοήσουν ότι όσο μικρότερο λειτουργικό κόστος έχουν τόσες περισσότερες δυνατότητες για αναπτυξιακή πολιτική τους παρουσιάζονται.

Επίσης, θα κατανοηθεί από τους ΟΤΑ ότι οι ΚΑΠ μπορούν να συντελέσουν στη διαμόρφωση ολοκληρωμένων τοπικών πολιτικών. Αυτό βέβαια δεν επαναφέρει το προηγούμενο σύστημα των επιχορηγήσεων, με τις όποιες συνέπειες προκύπτουν. Απλά οι ΟΤΑ θα μπορούν να εκμεταλλευτούν προς όφελός τους τα ποσά που θα μείνουν ως υπόλοιπο στους ΚΑΠ, χρησιμοποιώντας αυτά σε επενδυτικές δραστηριότητες, και όχι σε λειτουργικές δαπάνες, που τους αναλογούν.

Γενικότερα οι ΚΑΠ θα μπορούν να αξιοποιηθούν αποτελεσματικότερα και με περισσότερη αντικειμενικότητα. Εξάλλου, με τον προσδιορισμό του κόστους αυτού δίνεται η δυνατότητα για αύξηση των ποσών των ΚΑΠ και για παράλληλη καλύτερη απορρόφησή τους από τους ΟΤΑ.

## **10.2 Η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).**

### **10.2.1 Γενικά.**

Στην ΣΑΤΑ δεν υπάρχουν οι μεγάλες αλλαγές, όσο αφορά την αποστολή τους σε σχέση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γενικά η ΣΑΤΑ είναι ένας λογαριασμός που απορρέει από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Ωστόσο δεν είναι αδιάφορη των ΚΑΠ. Ουσιαστικά, οι ΚΑΠ, είναι αυτοί που καλύπτουν τη ΣΑΤΑ στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, μέσα από το Σύνολο των επενδυτικών τους ποσών (βλέπε Πίνακα 1).

### **10.2.2 Κριτήρια και τρόπος κατανομής της ΣΑΤΑ.**

Η ΣΑΤΑ κατανέμεται στους ΟΤΑ με δύο τρόπους. Είτε μέσα από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, είτε απευθείας από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η διαφορά που έχει επέλθει πλέον στη ΣΑΤΑ αφορά τη χρησιμοποίηση και ενός δεύτερου κριτηρίου εκτός του πληθυσμού, τον αριθμό των δημοτικών διαμερισμάτων. Αυτό βέβαια είναι φυσική απόρροια της εφαρμογής του νόμου 2539/97. Τέλος, είναι γνωστό από προηγούμενα κεφάλαια ότι το 20% αυτής εισπράττεται από το Ε.Π.Τ.Α. τέλος, όπως φαίνεται και από τον Πίνακα 1 η ΣΑΤΑ τα τελευταία χρόνια έχει αυξητικές τάσεις και προφανώς θα έχει ακόμα μεγαλύτερη εάν εφαρμοσθούν οι ΚΑΠ με βάση το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ.

---

## **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Υπουργική Απόφαση με θέμα: «Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ στους δήμους και στις κοινότητες για το έτος 1999».
- Υπουργική Απόφαση με θέμα: «Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ στους δήμους και στις κοινότητες για το έτος 2000».
- Οι Εγκύκλιοι με Αρ. Πρωτ. 684, 2123, 20504 με θέμα: «Κριτήρια και κατανομή ΚΑΠ για το έτος 2000».
- Έκθεση ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ με θέμα: «ΤΑ οικονομικά των ΟΤΑ».

## **11 Η Φορολογική Αποκέντρωση στην Ελλάδα**

### **11.1 Εισαγωγή**

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) εκτός από πολιτικές και κοινωνικές μονάδες, είναι και οικονομικές. Οι μονάδες αυτές πραγματοποιούν δαπάνες, το μέγεθος και η διάρθρωση των οποίων προσδιορίζει το μέγεθος και τη διάρθρωση των δραστηριοτήτων τους.

Για να μπορέσει, κατά συνέπεια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιτελέσει τις λειτουργίες της και να παίξει ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη, πρέπει να έχει και τους αναγκαίους πόρους. Όσον αφορά το ζήτημα του μεγέθους των πόρων, η πρώτη και αυτονόητη απάντηση είναι, πως αυτοί πρέπει να είναι τόσο ώστε να επαρκούν για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του κάθε ΟΤΑ.

Για να δοθεί, λοιπόν, οριστική λύση στο ζήτημα του ύψους των πόρων που απαιτούνται για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, πρέπει πρώτα από όλα να προσδιορισθεί ο ρόλος της κάθε βαθμίδας διοίκησης και να εκτιμηθεί το κόστος των αρμοδιοτήτων τους. Γιατί η μη αποσαφήνιση όλων και αρμοδιοτήτων, θα περιέχει, όπως γίνεται σήμερα, στην μια βαθμίδα διοίκησης εύκολη δικαιολογία για να αποδίδει τις ευθύνες και τα λάθη και τις παραλείψεις της στην άλλη, κάτι το οποίο θα διαιωνίζεται.

Δεν υπάρχει, επίσης, αμφιβολία ότι η κατάσταση αυτή, δηλαδή, η δημιουργία σύγχυσης όσον αφορά τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης και η συνακόλουθη απόδοση ευθυνών από τη μία βαθμίδα στην άλλη, δεν εξυπηρετεί το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον στόχο για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Γιατί οι διάφορες βαθμίδες θα μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά για την επίτευξη των στόχων τους και να κριθούν για το έργο τους **μόνο** όταν είναι σαφής ο ρόλος τους και το πεδίο των ευθυνών τους.

### **11.2 Το ζήτημα της επάρκειας των Πόρων.**

Είναι προφανές ότι με ανεπαρκείς πόρους οι ΟΤΑ δεν μπορούν να επιτελέσουν τις λειτουργίες τους και να αποτελέσουν το όχημα της ανάπτυξης. Και αυτό γιατί το δικαίωμα άσκησης αρμοδιοτήτων στερείται περιεχομένου, εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτή. Το ερώτημα λοιπόν που ανακύπτει είναι αν έχουν οι ΟΤΑ στην Ελλάδα τα μέσα που απαιτούνται και που βρίσκονται συγκρινόμενοι με τους ΟΤΑ των άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Η αλλιώς, ανεξάρτητα από το που βρίσκονται, σε σχέση με τους ΟΤΑ των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών, είναι η πορεία και τα μέτρα που λαμβάνονται προς τη σωστή κατεύθυνση ή αντί να πηγαίνουν προς τα εμπρός με ταχείς ρυθμούς για να καλύψουν την απόσταση, βαδίζουν οι ΟΤΑ της Ελλάδας, προς τα πίσω.

Όμως δεν είναι μόνο η ποσοτική διάσταση του προβλήματος που πρέπει να εξετασθεί. Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκφράζει σε μεγάλο βαθμό το **ρόλο που επιθυμεί η Πολιτεία να της αποδώσει**. Και αυτό γιατί οι διάφορες πηγές εσόδων δεν είναι σημαντικές μόνο για το ύψος των εσόδων που μπορούν να αποδώσουν, αλλά και για τις

οικονομικές τους επιπτώσεις καθώς και για το βαθμό οικονομικής ανεξαρτησίας που συνεπάγονται.

Η ισχυροποίηση, για παράδειγμα, των ίδιων εσόδων και η μικρή εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις προωθεί την εικόνα μιας πραγματικής αυτοδιοίκησης, που δεν δρα ως απλός εντολοδόχος της Κεντρικής Διοίκησης, δηλαδή, ως ένας θεσμός ουσιαστικά ετεροδιοίκησης, αλλά ως ανεξάρτητος φορέας τοπικής διοίκησης με δυνατότητες επηρεασμού του ύψους των εσόδων κα σε ένα βαθμό του τρόπου κατανομής των βαρών.

Έσοδα	1974	1978	1982	1986	1990	1992	1994
<b>1. Τακτικά</b>	%	%	%	%	%	%	%
Ακίνητη Περιουσία	8,4	5,9	3,7	3,7	3,6	3,29	3,61
Κινητή Περιουσία	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,32	0,35
Τέλη και Δικαιώματα	33,9	29,6	27,2	23,5	23	23	26,2
Φόροι- Εισφορές	16,8	9,7	7,8	9,8	4,9	3,61	3,36
Τακτικές Επιχορηγήσεις	9,2	16,7	23,9	16	26,3	20,5	23,1
Λοιπά Τακτικά Έσοδα	1	5,7	1,9	1,5	2,3	4,62	5,75
Τακ. Έσοδα Παρελθόντων Ετών	6,8	2,4	4,9	3,9	3,8	8,44	3,98
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ</b>	<b>76,3</b>	<b>70,2</b>	<b>69,6</b>	<b>58,7</b>	<b>64,2</b>	<b>63,7</b>	<b>66,3</b>
<b>2. Έκτακτα</b>	%	%	%	%	%	%	%
Εκποίηση Περιουσίας	3,3	2,1	1	0,9	0,7	0,51	0,59
Έσοδα από δάνεια	7,2	10,2	10	10,2	6,6	3,89	3,17
Επιχορηγήσεις- Προς. Εργασία	6,2	10,3	13,9	24,5	23,4	23,6	24,8
Δωρεές- Κληρονομίες	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,38	0,37
Προσαυξήσεις- Πρόστιμα- Παράβολα	0,6	0,4	0	0,8	0,9	0,96	1,16
Λοιπά Έκτακτα Έσοδα	4,7	5,7	4,5	4	3,3	2,86	2,95
Έκτακτα Έσοδα Παρελθόντων Ετών	1,1	0,6	0,4	0,4	0,5	4,05	0,63
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ</b>	<b>23,7</b>	<b>29,8</b>	<b>30,4</b>	<b>41,3</b>	<b>35,8</b>	<b>36,3</b>	<b>33,7</b>
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1<sup>ος</sup>, Ποσοστιαία διάρθρωση των εσόδων της ΤΑ στην Ελλάδα(1974-1994 ).**

Ειδικότερα, η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά την μεταπολίτευση, όπως απεικονίζεται στον πίνακα1 , μας οδηγεί στα παρακάτω συμπεράσματα :

◆ Η συμμετοχή των τακτικών εσόδων στα συνολικά έσοδα παρουσιάζει σταδιακή μείωση (76,2 το 1974 σε 66,3 το 1994, δηλαδή μειώθηκε κατά 10%) με αποτέλεσμα η Τοπική Αυτοδιοίκηση να εξαρτά συνεχώς περισσότερο τον οικονομικό της προγραμματισμό από τα έκτακτα έσοδα, τα οποία ενέχουν σε

ένα βαθμό το στοιχείο της αβεβαιότητας και της μεγάλης εξάρτησης από την Κεντρική Διοίκηση. Η αύξηση της συμμετοχής των έκτακτων εσόδων οφείλεται, κυρίως, στην σημαντική αύξηση των έκτακτων επιχορηγήσεων (από 7,2 το 1974 σε 24,83 το 1994).

◆ Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα και κυρίως, από φόρους και εισφορές, διαχρονικά μειώνουν σημαντικά τη συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ. Ένδειξη σημαντική αυτής της διαχρονικής μείωσης είναι το γεγονός ότι το 1974 τα έσοδα από τέλη κα φόρους, αθροιστικά, ξεπερνούσαν το 50% των συνολικών εσόδων, ενώ το 1994 το ποσοστό συμμετοχής τους μειώθηκε στο 29,5%. Αν ληφθεί μάλιστα υπόψη ότι από τα έσοδα που κατατάσσονται ως φορολογικά δεν προέρχονται από αυτοτελείς τοπικούς φόρους, αλλά απλώς είναι φορολογικά έσοδα της Κρατικής Διοίκησης, που εκχωρούνται κατά ένα ποσοστό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δηλαδή είναι ουσιαστικά, κρατική οικονομική ενίσχυση, η συμμετοχή των φόρων στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ είναι ακόμη μικρότερη.

◆ Αντίστροφη ακριβώς τάση σημειώθηκε διαχρονικά στην ποσοστιαία συμμετοχή των επιχορηγήσεων, τόσο των τακτικών όσο και των έκτακτων, η οποία υπερδιπλασιάστηκε σημειώνοντας άνοδο 31,5 ποσοστιαίων μονάδων με αποτέλεσμα το 1994 να αποτελούν τα μισά σχεδόν έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (από 16,4% το 1974 το 1994 σε 49,7%).

Αποτέλεσμα αυτής της αλλαγής στην διάρθρωση των εσόδων των ΟΤΑ ήταν η συνεχής αύξηση της εξάρτησης των οικονομικών τους από τις κρατικές επιχορηγήσεις και η συνεχής συρρίκνωση της έστω και μικρής δυνατότητας παρέμβασής τους στη διαμόρφωση των εσόδων τους.

έτος	1950	1960	1965	1975	1980	1987	1989	1991	1992
%	4,78%	3,58%	2,68%	1,17%	0,86%	0,95%	0,83%	0,69%	0,68%

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2<sup>ος</sup> , Τα Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως % των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης.**

Επίσης, σχετικά με τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι και ο πίνακας2, όπου παρατηρούνται τα εξής : ενώ το 1950 τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς το σύνολο των φορολογικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης ήταν της τάξεως του 4,78%, το 1992 παρατηρείται ότι έχουν μειωθεί σε ποσοστό 0,68%. Δηλαδή, μέσα σε 40 χρόνια παρατηρήθηκε μια συρρίκνωση των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά 4%.

Τα στοιχεία, δυστυχώς, δείχνουν ότι η Ελλάδα κατέχει μία από τις τελευταίες θέσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ως προς το ποσοστό των ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα. Το στοιχείο αυτό σε συνδυασμό με την μειωμένη φορολογική εξουσία των ΟΤΑ, καθώς και του ότι τα φορολογικά έσοδα προέρχονται από φόρους που επιβάλλει το κράτος και εκχωρεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δείχνει τον εξαιρετικά μικρό βαθμό αυτονομίας της Ελληνικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τον αντίστοιχο βαθμό των υπολοίπων

εταίρων. Όλα αυτά τα στοιχεία διατυπώνονται στους δύο παρακάτω πίνακες, όπου διαπιστώνονται τα εξής :

Χώρα	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Αυστρία	26,85	27,38	27,33	27	27,8	28,6	27,02	-
Βέλγιο	13,19	14,27	14,02	13,7	13,9	14,7	-	-
Δανία	80,24	80,27	80,55	79,4	81,1	82,7	-	-
Φινλανδία	67,59	68,02	66,18	80,6	82	75,9	74,05	-
Γαλλία	21,91	22,11	22,73	23,7	23,9	23,6	23,48	23,46
Γερμανία	28,98	27,26	30,25	31,1	29,4	28,7	28,61	26,68
Ιρλανδία	32,43	32,16	32,81	34,3	35,6	35,7	-	-
Ιταλία	-	-	-	-	-	29,2	29,57	28,41
Λουξ/γο	18,68	18,46	16,62	17,4	17,8	18,5	18,56	-
Ολλανδία	33,08	34,68	35,18	33,8	35,3	35,1	35,22	32,97
Ισπανία	19,46	18,86	18,29	18,6	19,2	19,4	-	-
Πορτογαλία	9,39	10,25	10,02	10,5	9,82	9,89	10,41	-
Σουηδία	52,88	56,64	63,70	69,5	65,9	58	54,43	52,43
Μ. Βρετανία	32,37	32,75	38,19	35,8	33,7	32,1	-	-
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>11,11</b>	<b>10,71</b>	<b>10,35</b>	<b>11,5</b>	<b>10,5</b>	-	-	-

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3<sup>ος</sup>, Ποσοστιαία σχέση Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Κεντρικής Διοίκησης.**

◆ Σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, η βασική πηγή των φορολογικών εσόδων προέρχεται από το φόρο εισοδήματος και από το φόρο περιουσίας. Αντίθετα, στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό είναι ανύπαρκτο, τη στιγμή που σε χώρες όπως η Δανία, Φινλανδία Λουξεμβούργο κ.λ.π. το αντίστοιχο ποσοστό από τους δύο παραπάνω φόρους αγγίζει το σύνολο των φορολογικών τους εσόδων.

◆ Στην Ελλάδα τα φορολογικά έσοδα προέρχονται από τα τέλη και από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, κάτι το οποίο σημαίνει, ότι με τα τέλη δεν υπάρχει κανένα έσοδο για τους ΟΤΑ αφού είναι ανταποδοτικά. Έτσι μένουν οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης να καλύψουν όλα τα φορολογικά κενά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

◆ Γενικότερα παρατηρείται ότι σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στηρίζεται στην πολιτική των εσόδων από τη φορολογία, ενώ στη χώρα μας, στηρίζεται στις εισφορές από την Κεντρική Διοίκηση. Δηλαδή, ενώ σ' όλες τις χώρες οι ΟΤΑ προσπαθούν να στηριχτούν στους δικούς τους πόρους, στα ίδια έσοδα, που στην προκειμένη περίπτωση είναι η φορολογική εξουσία, στην Ελλάδα οι αντίστοιχοι ΟΤΑ υπολειπονται και δεν μπορούν να ανεξαρτητοποιηθούν.

◆ Τέλος, παρατηρείται ότι στις περισσότερες χώρες (από τον πίνακα 2) και κυρίως στις Σκανδιναβικές, η ποσοστιαία σχέση τοπικών και κεντρικών εσόδων είναι υψηλή και ότι αυξάνουν με δυναμικούς ρυθμούς. Αντίθετα τα αντίστοιχα ποσοστά στην Ελλάδα παραμένουν πολύ μικρά και φέρουν την χώρα μας στην προτελευταία θέση (τελευταία είναι η Πορτογαλία).

Χώρα	Φόρος Εισοδήματος	Φόρος Περιουσίας	Γενικοί Φόροι Καίσης	Ειδικό Φόροι Καίσης	Τέλη	Άλλοι Φόροι
Βέλγιο	72,6	0	0	0	21,8	5,6
Δανία	92,1	7,8	0	0,1	0	0
Φινλανδία	95,2	4,7	0	0	0,1	0
Γαλλία	13,2	34	0	5	7,2	40,6
Ισλανδία	76,8	17,3	0	5,9	0	0
Ιρλανδία	0	100	0	0	0	0
Ιταλία	30,1	23	0	8,8	19,7	18,5
Λουξ/γο	94	5,5	0	0,4	0	0
Ολλανδία	0	67,1	0	1,4	31,4	0
Νορβηγία	87,9	8,8	0	0	0,6	2,6
Πορτογαλία	23,2	38	18,6	16,5	3,6	0,2
Ισπανία	17,1	36,4	12,2	13,2	17,4	3,8
Σουηδία	99,6	0	0	0,4	0	0
Μ. Βρετανία	0	76,7	0	0	0	23,3
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,3</b>	<b>20,4</b>	<b>27,6</b>	<b>47,7</b>
Μ. Όρος	44,8	30,2	3,9	5,1	7,8	8,2

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4<sup>ος</sup> , Ποσοστιαία διάρθρωση φορολογικών εσόδων ΤΑ σε χώρες της Ευρώπης.**

### **11.3 Συμπεράσματα**

Από όλα τα παραπάνω παρατηρείται ότι τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις, αφού τα δικά της έσοδα έχουν συρρικνωθεί. Ωστόσο, όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν τη δική τους οικονομική ανεξαρτησία για να μπορέσουν ελεύθερα και χωρίς κρατικούς ή οτιδήποτε άλλους περιορισμούς να επιτελέσουν την αποστολή τους.

Πιο συγκεκριμένα, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων με ταυτόχρονη εκχώρηση των αναγκαίων πόρων δεν επαρκεί από μόνη της να εξασφαλίσει την οικονομική, αλλά και με την ευρύτερη έννοια, ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η εξέταση της διάρθρωσης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η διαπίστωση της διαχρονικής αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων στη θέση των φορολογικών εσόδων αναδεικνύει μια σαφή επιλογή της κρατικής εξουσίας. Πρέπει, λοιπόν, να εξεταστούν με προσοχή τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της επιλογής αυτής και να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν θα πρέπει τελικά η Αυτοδιοίκηση να βασιζέται κατά κύριο λόγο σε δικά της έσοδα ή σε κρατικές επιχορηγήσεις.

Σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, αλλά και τη διεθνή πρακτική, ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από πόρους που επιβάλλει και διαχειρίζεται η ίδια. Οι λόγοι είναι οι εξής :

◆ Έχει αποδειχθεί ότι όσο αυξάνει το ποσοστό των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που καλύπτεται από επιχορηγήσεις, τόσο αυξάνει η εξάρτησή της από την Κεντρική Διοίκηση, με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που συνεπάγεται αυτή η **εξάρτηση**. Επίσης έχει αποδειχθεί ότι η εξάρτηση αυτή δεν περιορίζεται στον οικονομικό μόνο τομέα, αλλά έχει πολλές διαστάσεις με τελική συνέπεια να χάνονται όλα τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης και να αναιρείται ή ίδια η ιδέα της αποκέντρωσης.

◆ Για να μπορούν οι ΟΤΑ να αναλάβουν υπεύθυνα και αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα **μακροπρόθεσμου προγραμματισμού** των δραστηριοτήτων τους. Προϋπόθεση για τον προγραμματισμό αυτό είναι η βεβαιότητα για την εξέλιξη των εσόδων τους, η οποία εξασφαλίζεται μόνο όταν οι ίδιοι οι ΟΤΑ μπορούν να ελέγχουν τους οικονομικούς τους πόρους και όχι να εξαρτώνται από τις εκάστοτε κρατικές επιχορηγήσεις.

◆ Η χρηματοδότηση σημαντικού μέρους των συνολικών δαπανών από τοπικούς πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της **υπευθυνότητας**, δηλαδή κάνει τις τοπικές αρχές ιδιαίτερα προσεκτικές στον καθορισμό του ύψους και της διάρθρωσης των δαπανών. Αυτό γίνεται γιατί αποφασίζοντας οι ΟΤΑ μια αύξηση στο σκέλος των δαπανών είναι σαν να αποφασίζουν ταυτόχρονα μια αύξηση στο σκέλος των εσόδων. Αντίθετα, αν μεγάλο μέρος των συνολικών τους δαπανών καλύπτεται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι αιρετοί δεν αισθάνονται την ίδια ευθύνη προς τους ψηφοφόρους τους, γιατί το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης καλύπτεται από ψηφοφόρους άλλων περιοχών.

◆ Η χρηματοδότηση των αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δικούς της πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της **αντιληπτικότητας**. Δηλαδή, οι πολίτες αντιλαμβάνονται τη σχέση τοπικών φόρων - τοπικών υπηρεσιών και κατά συνέπεια αυξάνεται και η ευαισθησία τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις. Παράλληλα επιτυγχάνεται κοινωνική συναίνεση για την επιβολή τοπικής φορολογίας, κάτι που συμβάλει στη δημιουργία αισθήματος τοπικής συνειδήσης, συμμετοχής και ευθύνης. Επίσης, οι ψηφοφόροι είναι πιο προσεκτικοί όταν εκδηλώνουν τις προτιμήσεις τους για τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες γιατί γνωρίζουν ότι μέρος του κόστους αυτών που ζητούν θα το καλύψουν οι ίδιοι.

Αντίθετα, αν μεγάλο μέρος δαπανών καλύπτεται από κρατικές επιχορηγήσεις, δημιουργείται σύγχυση στους ψηφοφόρους, γιατί αλλού βλέπουν να πληρώνουν φόρους ( Κεντρική Διοίκηση) και από αλλού να τους παρέχονται υπηρεσίες. Η σύγχυση αυτή περικλείει πολλούς κινδύνους, μεταξύ των οποίων είναι και η τάση των ψηφοφόρων να αγαθά περισσότερα από όσα πραγματικά χρειάζονται, αφού γνωρίζουν ότι το κόστος των αγαθών αυτών δεν θα το φέρουν οι ίδιοι.



◆ Η διαχείριση ορισμένων φόρων είναι καλύτερη και φθηνότερη αν τη αναλάβει η Αυτοδιοίκηση, ενώ αντίθετα η Κεντρική Διοίκηση επιβάλλει συχνά, περισσότερους φόρους από όσους μπορεί να διαχειρισθεί αποτελεσματικά. Έτσι, απασχολεί προσωπικό για τη βεβαίωση και είσπραξη φόρων, οι οποίοι θα μπορούσαν το ίδιο αποτελεσματικά να διαχειρισθούν από την Αυτοδιοίκηση, με συνέπεια να περιορίζεται το προσωπικό που διατίθεται για εργασίες που απαιτούν μεγαλύτερη εξειδίκευση (φορολογικοί έλεγχοι, διασταύρωση στοιχείων). Ιδιαίτερα όσον αφορά τους φόρους που επιβαρύνουν με τον έναν ή τον άλλο τρόπο την ακίνητη περιουσία, η Αυτοδιοίκηση έχει αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα.

**Η απάντηση** συνεπώς στο ζήτημα επιλογής, ανάμεσα στα ίδια έσοδα και στις κρατικές επιχορηγήσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από το **ρόλο** που θέλει να αποδώσει κανείς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Δηλαδή, εξαρτάται από το αν θέλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της, ρόλο κυρίαρχο ή απλώς εκτελεστικό.

Για να απαντηθεί το ερώτημα της επιλογής ανάμεσα στις δύο αυτές βασικές κατηγορίες εσόδων, θα πρέπει σε πολιτικό επίπεδο να αποσαφηνιστεί το εξής : **αποτελούν οι ΟΤΑ ένα διαχειριστικό μηχανισμό παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών μέσα στα γεωγραφικά όρια της δικαιοδοσίας τους, ενεργώντας κατά κάποιο τρόπο ως διαχειριστές ή εντολοδόχοι της Κεντρικής Διοίκησης ή πρέπει ως ένα βαθμό να είναι ανεξάρτητοι και να έχουν, μέσα σε θεσμοθετημένα από τη Κεντρική Διοίκηση όρια, δυνατότητες επιλογής;**

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό και η αποσαφήνιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι καθοριστικής σημασίας για το αν θα πρέπει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να βασίζεται, σε μεγάλο βαθμό, σε δικά της έσοδα ή να εξαρτάται από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Αν αποφασισθεί ότι πρέπει να έχει δικά της έσοδα, το επόμενο βήμα θα πρέπει να είναι η μελέτη του φορολογικού συστήματος και η ανακατανομή εσόδων και αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με τα κριτήρια και τις ανάγκες της σημερινής εποχής.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ τεύχος 1 ΜΑΪΟΣ 2000.
- Ετήσιο Συνέδριο ΤΕΔΚ Αρκαδίας: «Τρίπολη 13 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2000»

## ΕΝΟΤΗΤΑ Δ'

### Αποτελέσματα – Συμπεράσματα

---

Στην ενότητα αυτή και πιο συγκεκριμένα στα κεφάλαια που έπονται θα αναλυθούν τα αποτελέσματα στους νέους ΟΤΑ που προήλθαν από την εφαρμογή του ΣΧΕΔΙΟΥ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, καθώς και κάποιες κρίσεις και ζητήματα, σχετικά με το μέλλον αυτών των ΟΤΑ. Ωστόσο πρέπει να επισημανθεί από την αρχή, ότι η χρονική διάρκεια από την εφαρμογή του νόμου 2539/1997 μέχρι και σήμερα είναι σχετικά μικρή. Το διάστημα από την ημέρα των εκλογών της 14ης Οκτωβρίου του 1997 και ουσιαστικά, η ανάληψη των καθηκόντων των νέων διοικητικών οργάνων από 1η Ιανουαρίου 1998 μέχρι και σήμερα δεν είναι αρκετά μεγάλο για να υπάρξουν ολοκληρωμένα αποτελέσματα.

Τα συμπεράσματα για την θετική ή την τυχόν αρνητική αποτίμηση της εφαρμογής του Σχεδίου Ι. Καποδίστριας, θα διαπιστωθούν τόσο μέσα από τις αλλαγές που επήλθαν στο υπάρχον σύστημα της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και κυρίως μέσα από τις δυνατότητες που έχουν τώρα οι νέοι ΟΤΑ.

Η ανάδειξη, λοιπόν, των οικονομικών αποτελεσμάτων, και όχι μόνο, του Σχεδίου Ι. Καποδίστριας, θα γίνει με βάση κάποιες παραμέτρους, δηλαδή με βάση τις αλλαγές που επήλθαν :

- ◆ Στην οργάνωση των νέων ΟΤΑ και γενικότερα στην διαφορετική αντίληψη όσο αφορά τις δυνατότητές τους.
- ◆ Στα οικονομικά των νέων ΟΤΑ. Σχετικά, δηλαδή, με τα έσοδά τους και στην ανάδειξη της οικονομικής τους ανεξαρτησίας.
- ◆ Στην τεχνική και διοικητική τους υποδομή.
- ◆ Στην δυνατότητα βελτίωσης της παροχής υπηρεσιών και την εφαρμογή της μηχανογράφησης σε αυτούς.
- ◆ Στην αλλαγή του status σχετικά με τα έργα και τις δραστηριότητες των νέων ΟΤΑ.
- ◆ Στο αν, τελικά, εφαρμόστηκαν οι στόχοι του Προγράμματος.

Οι κρίσεις που θα γίνουν έχουν ως στόχο να βοηθήσουν στην καλύτερη εφαρμογή του Προγράμματος και να αναφερθούν σε κάποια ζητήματα, όπως :

- ◆ Τις αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων και τη σχέση με τα Δημοτικά Συμβούλια.
- ◆ Τις δυνατότητες για αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ και η σύνδεση τους με την ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην χώρα μας.
- ◆ Την ανάγκη εφαρμογής στους ΟΤΑ του διπλογραφικού συστήματος.

## **12 Τα αποτελέσματα του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας**

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας είναι :

### **12.1 Αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης των νέων ΟΤΑ.**

Οι δήμοι και κυρίως οι κοινότητες, μέχρι και την εφαρμογή του νόμου 2539/1997, είχαν μια διαφορετική φιλοσοφία όσο αφορά τον τρόπο λειτουργίας τους καθώς και τον σκοπό της ύπαρξής τους, δηλαδή την αποστολή τους. Όπως αναλύθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια, η βασική αρμοδιότητα των τότε κοινοτήτων ήταν η **κάλυψη των λειτουργικών τους αναγκών**. Αυτό ήταν φυσικό αφού ούτε είχαν σαφή οικονομικό προγραμματισμό, αλλά ούτε και σαφής και σταθερούς πόρους. Επίσης το μέγεθος της κοινότητας ως οικονομικής μονάδας δεν τους επέτρεπε να μπορούν να δημιουργούν να διαμορφώνουν και να διαχειρίζονται τα τοπικά τους ζητήματα, αφού η διοικητική δύναμη των οργάνων τους ήταν περιορισμένη, όπως περιορισμένος ήταν η πληθυσμιακή δύναμη της κοινότητας τους.

Απόρροια των παραπάνω ήταν να έχουν οι κοινότητες ένα ρόλο μηδαμικό στην χάραξη της κοινοτικής τους πολιτικής. Η μόνη λύση για την κάλυψη των αναγκών τους ήταν **να περιμένουν** την ασταθή κρατική βοήθεια, ανήμποροι να αξιοποιήσουν (τα διοικητικά της όργανα) τους δικούς του πόρους.

Με το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας οι νέοι ΟΤΑ γνωρίζουν από πριν τις δυνατότητες τους και μπορούν έτσι να προγραμματίσουν τις ενέργειες και τους στόχους τους. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, βάση του οποίου οι νέοι δήμοι γνωρίζουν ότι για το κάθε έργο ή μελέτη ή ενέργειά τους, υπάρχει και το αντίστοιχο υποπρόγραμμα, το αντίστοιχο χρηματικό ποσό που θα καλύψει τη δαπάνη του έργου ή της μελέτης που επιδιώκουν. Έτσι, ενώ πρώτα οι ΟΤΑ κατάθεταν τους προϋπολογισμούς τους πριν από τον κρατικό προϋπολογισμό, χωρίς ουσιαστικά να γνωρίζουν ούτε το ύψος αλλά ούτε τις διαθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης, τώρα έχουν τη δυνατότητα (οι ΟΤΑ) να ξέρουν από πριν τι μπορούν να επιτύχουν.

Επίσης το γεγονός ότι τόσο στο Ε.Π.Τ.Α. όσο και στις λοιπές επιχορηγήσεις υπάρχουν και άλλα κριτήρια κατανομής των πόρων από την πλευρά της Πολιτείας, σημαίνει ότι πλέον αρχίζει και διαφαίνονται οι προϋποθέσεις για μια περισσότερο αξιόλογη κατανομή αυτών. Πρώτα το μοναδικό κριτήριο ήταν ο πληθυσμός, αγνοώντας τις υπόλοιπες παραμέτρους σε έναν ΟΤΑ. Ωστόσο με τον τρόπο αυτό εξισώνονταν ΟΤΑ με διαφορετικές ανάγκες προοπτικές και στόχους. Σήμερα μέσα από τα πολλά κριτήρια μπορεί ένας ΟΤΑ απορροφήσει πολύ περισσότερους πόρους και να καλύψει πιο ικανοποιητικά τις ανάγκες του.

Η ιεράρχηση των έργων, που γίνεται πλέον τόσο στο δημοτικό συμβούλιο όσο κυρίως στις διάφορες Περιφερειακές Επιτροπές

Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α., συντελεί στο να μπορούν οι ΟΤΑ να ξέρουν εκ των προτέρων τη διαμόρφωση του Τεχνικού τους Προγράμματος. Κατά συνέπεια ένας ΟΤΑ, διαμέσου του Ε.Π.Τ.Α. γνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο θα ιεραρχήσει τις ανάγκες του. Ξέρει δηλαδή, ότι έτσι θα μπορέσει να τις καλύψει σωστά και μεθοδικά στο αντίστοιχο υποπρόγραμμα του Ε.Π.Τ.Α.

Βέβαια, με αντίστοιχες διαδικασίες έχουν αρχίσει και κατευθύνονται και οι υπόλοιποι φορείς που χρηματοδοτούν έναν ΟΤΑ. Έτσι και στα Περιφερειακά Ειδικά Προγράμματα (ΠΕΠ), αυτά δηλαδή που χρηματοδοτούνται από Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), χρησιμοποιούνται άξονες δραστηριοτήτων και προτεραιοτήτων. Συνεπώς οι ΟΤΑ που επιθυμούν να εντάξουν ένα έργο στα ΠΕΠ γνωρίζουν ποιες διαδικασίες να ακολουθήσουν.

Ανακεφαλαιώνοντας όλα τα παραπάνω, διαπιστώνεται ευδιάκριτα η καινοτομία του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας ως προς το σκοπό και τη δυνατότητα καλύτερης οργάνωσης σε έναν ΟΤΑ. Πλέον, ένας δήμος προκειμένου να επιδιώξει κάτι, γνωρίζει εκ των προτέρων τόσο τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσει όσο και τις δυνατότητες που έχει για να το υλοποιήσει. Η βασική διαφορά με το προηγούμενο καθεστώς είναι ότι, τώρα, ένας ΟΤΑ παύει να λειτουργεί ως απλός εκτελεστής των εντολών της Κεντρικής Διοίκησης. Παύει να περιμένει να τον χρηματοδοτήσουν για κάποια ασήμαντα έργα. Μπορεί μέσω του Ε.Π.Τ.Α. και των υπολοίπων φορέων, να δημιουργήσει, ο ίδιος ο ΟΤΑ, μακροχρόνιους Προγραμματισμούς, μπορεί να αντιμετωπίσει δημιουργικά όλες του τις ανάγκες. Ξεπερνά, τελικά, αυτό το στάδιο της απλής διαχείρισης των τοπικών του προβλημάτων και γίνεται ο ίδιος ο **διαμορφωτής των τοπικών του υποθέσεων**.

## **12.2 Τα οικονομικά των νέων ΟΤΑ.**

Όπως αναφέρθηκε και στο παραπάνω αποτέλεσμα, οι νέοι ΟΤΑ μπορούν να οργανωθούν και να προγραμματίσουν καλύτερα τις όποιες ενέργειες και επιθυμίες τους. Το βασικό στοιχείο που αναδύεται μέσα από το πρόγραμμα αυτό είναι η αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ αυτών, καθώς και η ύπαρξη περισσότερων και ακριβέστερων κριτηρίων κατανομής τους.

Με το σύστημα των πολλαπλών κριτηρίων οι ΟΤΑ πλέον, δεν αποτελούν μόνο πληθυσμιακή μονάδα, αλλά ένα ζωντανό οργανισμό. Οι ανάγκες ενός δήμου δεν διαφαίνεται μόνο από το σύνολο των κατοίκων του αλλά και από άλλα κριτήρια όπως αν είναι παραμεθόριος, πεδινός ή ορεινός δήμος κ.λ.π. Δηλαδή, σκοπός του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι απλώς η δημιουργία ενός νέου λογαριασμού στον οποίο μεταφέρθηκαν κάποιοι άλλοι, αλλά μέσα από αυτά τα υποπρογράμματα να οργανωθούν οι νέοι ΟΤΑ, ώστε μετά από κάποιο χρονικό διάστημα και να λειτουργούν ανεξάρτητα και αποδοτικά τόσο για την Πολιτεία όσο και για την καλύτερη αξιοποίηση των χρηματικών τους δεδομένων και τελικά για την καλύτερη εξυπηρέτηση των δημοτών τους.

Αυτή η επιθυμία της Πολιτείας, φαίνεται και μέσα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, οι οποίοι από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2001 θα έχουν ως στόχο να καλύψουν το ελάχιστο κόστος ανά πολίτη, δίνοντας έτσι τη

δυνατότητα στους δήμους να ανεξαρτητοποιηθούν οικονομικά βασιζόμενοι στους δικούς τους πόρους.

Παρατηρείται, λοιπόν, ότι οργανώνονται οι χρηματικοί πόροι που δίνονται στους ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα για πρώτη φορά οι ΟΤΑ μπορούν να αυξήσουν τα **ίδια έσοδά τους**. Το πρόβλημα που είχαν οι ΟΤΑ πριν από τον νόμο 2539/97, ότι δηλαδή, δεν είχαν ίδια έσοδα μπορεί τώρα να επιλυθεί. Αυτό μπορεί να γίνει αφού ο νέος δήμος ( αντί της μικρής κοινότητας) μπορεί :

- ◆ Ως μεγαλύτερη μονάδα (πληθυσμιακά και οικονομικά) τα έσοδα από τους τοπικούς φόρους και τα τέλη μπορούν να αυξηθούν.

- ◆ Να διαχειριστεί ο ίδιος τη δημοτική του περιουσία και να αποκομίσει έσοδα είτε με το να την εκμισθώσει, είτε να συστήσει δημοτικές επιχειρήσεις.

### **12.3 Διοικητική και Τεχνική υποδομή.**

Η Διοικητική Αποκέντρωση, που έχει ως στόχο ο νόμος 2539/97, προκειμένου να επιτευχθεί πρέπει να ισχυροποιηθούν οι νέοι ΟΤΑ σε τρία επίπεδα, στο οικονομικό, στο τεχνικό και στο διοικητικό. Για τις αλλαγές στα οικονομικά δεδομένα των ΟΤΑ έγινε αναφορά τόσο στα προηγούμενα αποτελέσματα, όσο και στην ανάπτυξη στην τρίτη ενότητα της εργασίας. Στο σημείο αυτό θα αναλυθούν οι καινοτομίες που επήλθαν στους ΟΤΑ για την κάλυψη των ελλείψεων σε τεχνικό και διοικητικό επίπεδο.

Οι νέοι δήμοι από την πρώτη φάση εφαρμογής του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας κατέγραψαν τις ανάγκες τους τεχνικές και έλλειψη διοικητικού προσωπικού, ώστε μέσα από το Ε.Π.Τ.Α. να ικανοποιηθούν. Έτσι από την αρχή της εφαρμογής του νόμου αυτού ξεκίνησαν οι διαδικασίες κάλυψης των τεχνικών μέσων καθώς και του αντίστοιχου επιστημονικού και λοιπού προσωπικού των δήμων ώστε αυτοί να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους. Πιο συγκεκριμένα :

- ◆ Από τον Νοέμβριο του 1997 ξεκίνησε μια καταγραφή των χαρακτηριστικών των νέων ΟΤΑ καθώς και των αναγκών τους σε τεχνικό και διοικητικό επίπεδο.

- ◆ Εκδόθηκαν τρεις αποφάσεις σχετικές με την καταγραφή αυτή ώστε να χρηματοδοτηθούν οι ΟΤΑ για προβλήματα στέγασης και εξοπλισμού.

- ◆ Υλοποιήθηκε προμήθεια 1.500 οχημάτων και μηχανημάτων ύψους 35 δις και ο εξοπλισμός αυτός παραδόθηκε στους δήμους.

- ◆ Όσο αφορά το προσωπικό των δήμων από τον Σεπτέμβριο του 1998, ήδη, ξεκίνησε ένα πρόγραμμα κατάρτισης 2.500 νέων επιστημόνων, σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο ολοκληρώθηκε τον Ιανουάριο του 1999 με συνολικό ύψος κόστους 18 δις δρχ. Το προσωπικό αυτό προσλήφθηκε από τους δήμους, με αποτέλεσμα οι περισσότεροι σήμερα να έχουν προσωπικό επιστημονικό όπως :οικονομολόγους, μηχανολόγους

υπομηχανικούς κ.λ.π. Το νέο αυτό προσωπικό μαζί με το ήδη υπάρχον( από τις κοινότητες) έχει ως αποστολή να φέρει εις πέρας το έργο των νέων δήμων.

◆ Επιπλέον και καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, οι νέοι ΟΤΑ με αιτήματά τους που απορρέουν από τα όργανά τους εξοπλίστηκαν με το υπόλοιπο τεχνικό εξοπλισμό.

Τελειώνοντας την τεχνική και διοικητική υποδομή δεν πρέπει να παραλειφθεί η πιο σπουδαία ενέργεια που έγινε μέσα από το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας η οποία αναφέρεται στην μηχανοργάνωση των νέων ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, μέσα από το Ε.Π.Τ.Α. και την ΕΕΤΑΑ από τα πρώτα στάδια εφαρμογής του προγράμματος έγιναν κάποιες ημερίδες με σκοπό την υλοποίηση της μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ. Στόχος αυτών των ημερίδων είναι η συνολική μηχανοργάνωση όλων των ΟΤΑ μέχρι και την 31 Δεκεμβρίου του 2000.

Για την καλύτερη υλοποίηση του έργου κρίθηκε η κατηγοριοποίηση των δήμων και των κοινοτήτων στις εξής κατηγορίες :

- α. Κοινότητες και Δήμους με πληθυσμό μέχρι 3.000 κατοίκους.
- β. Δήμους με πληθυσμό 3.001 έως 5.000 κατοίκους.
- γ. Δήμους με πληθυσμό 5.001 έως 10.000 κατοίκους.
- δ. Δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων, πρωτεύουσες νομών και δήμοι που δεν εντάχθηκαν στο Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας (πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας, κ.λ.π.).

Η διάκριση αυτή έγινε γιατί κάθε κατηγορία έχει διαφορετικές ανάγκες και δυνατότητες. Για το λόγο αυτό θα δοθούν οι κατάλληλες τεχνικές προδιαγραφές και ακολουθήθηκαν διαφορετικές διαδικασίες για την προμήθεια του εξοπλισμού και του λογισμικού.

Τους κατηγορίες (α) και (β) η διαδικασία προμήθειας πραγματοποιήθηκε από τους Περιφέρειες (ενιαία προκήρυξη για όλους τους ΟΤΑ κάθε κατηγορίας σε επίπεδο Νομού ή Περιφέρειας). Για τους κατηγορίες (γ) και (δ) πραγματοποιήθηκε προκήρυξη από τον ίδιο τον ΟΤΑ ή σε επίπεδο Νομού. Αναλυτικότερα :

◆ Τους κατηγορίες (α) και (β) έγινε προμήθεια σταθερού αριθμού υπολογιστών ανά ΟΤΑ. Η διαδικασία προμήθειας έγινε από την Περιφέρεια με την τεχνική υποστήριξη των ΟΕΝ, σε επίπεδο νομού ή Περιφέρειας.

◆ Για την κατηγορία (γ) έγινε εξειδίκευση των γενικών προδιαγραφών τους κατηγορίας τους από την ΟΕΝ ανά δήμο, ώστε να υπάρχει καλύτερη αντιστοιχία των πραγματικών αναγκών και των δυνατοτήτων του κάθε δήμου ξεχωριστά. Η προμήθεια του υλικού έγινε είτε από κάθε δήμο ξεχωριστά, είτε σε επίπεδο νομού.

◆ Τέλος, για την κατηγορία (δ) έγιναν προτάσεις από κάθε δήμο για την συμπλήρωση του υπάρχοντος μηχανογραφικού συστήματος. Μετά από την

κατάθεση τους συγκεκριμένης πρότασης, από τον κάθε δήμο, το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης θα προχώρησε στην συγχρηματοδότηση του υπάρχοντος μηχανογραφικού συστήματος του κάθε δήμου.

Τελειώνοντας το πρόγραμμα αυτό τους μηχανοργάνωση των ΟΤΑ ανά κατηγορίες πρέπει να τονισθεί ότι : Για τους δύο πρώτες κατηγορίες (α) και (β) οι διαδικασίες προμήθειας του υλικού και λογισμικού ολοκληρώθηκαν ως και τον Ιούνιο του 1999, αφού μετά ξεκίνησε η σταδιακή απορρόφηση των χρημάτων. Για την (γ) κατηγορία οι παραπάνω διαδικασίες ολοκληρώθηκαν μέχρι και το Δεκέμβριο του 1999, ενώ για τους δήμους που ανήκουν στην τελευταία (δ) κατηγορία δεν υπάρχει κάποιο συγκεκριμένο χρονικό περιθώριο αφού εξαρτάται καθαρά από το βαθμό ετοιμότητας των δήμων αυτών και την ανταπόκρισή τους στις παραπάνω διαδικασίες.

## **12.4 Καλύτερη Παροχή υπηρεσιών .**

Η καλύτερη παροχή υπηρεσιών τους κατοίκους των ΟΤΑ είναι απόρροια των παρακάτω δεδομένων, τα οποία αν δεν υφίστανται δεν μπορεί να υπάρξει αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών και γενικότερα, καλύτερο επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών :

- ◆**Πρώτο, της κάλυψης των αναγκαίων μηχανολογικών, τεχνικών μέσων των ΟΤΑ.**
- ◆**Δεύτερο, τους ύπαρξης του ανάλογου και αξιόλογα καταρτισμένου προσωπικού.**
- ◆**Τρίτο και τους πολύ σημαντικό, τους διατήρησης, αν όχι τους αύξησης, των διοικητικών υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ.**

Η Πολιτεία εξάλλου, μέσα από το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας, στοχεύει στην Διοικητική Αποκέντρωση, τους άλλωστε έχει αναφερθεί. Μέσα από το Ε.Π.Τ.Α. προσπαθεί να καλύψει τους ανάγκες των νέων δήμων με το ανάλογο προσωπικό και τα αντίστοιχα τεχνικά και μηχανολογικά μέσα. Έτσι παρατηρούμε ότι οι νέοι δήμοι διαθέτουν σε ένα αξιόλογο επίπεδο επιστημονικό και εργατικό προσωπικό.

Μία άλλη πολύ σημαντική καινοτομία που έχει αρχίσει να διαφαίνεται στην προσπάθεια τους Πολιτείας για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών είναι η χρησιμοποίηση των σύγχρονων μέσων επικοινωνίας και ειδικότερα την εισαγωγή των Ηλεκτρονικών Υπολογιστών τους υπηρεσίες τους. Η δυνατότητα που παρέχεται, πλέον, τους πολίτες να εξυπηρετηθούν τηλεφωνικά σε διάφορα θέματα, μέσω των τηλεφωνικών αιτήσεων και την αντίστοιχη αποστολή των βεβαιώσεων από τους αρμόδιες υπηρεσίες, είναι αποτέλεσμα τους σύγχρονης τεχνολογίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Πιο συγκεκριμένα, είναι δυνατόν σήμερα, ο κάθε πολίτης να υποβάλλει τηλεφωνικά, μέσα από τον ΟΤΕ τις παρακάτω αιτήσεις του προς τις αρμόδιες υπηρεσίες για να τις εκδώσουν, χωρίς να χρειάζεται την προσωπική του

παρουσία σε αυτές. Οι βεβαιώσεις που μπορούν να εκδοθούν από μια υπηρεσία τηλεφωνικά είναι :

- ◆ Απόσπασμα ληξιαρχικών πράξεων γεννήσεως, θανάτου και γάμου.
- ◆ Πιστοποιητικό γεννήσεως, ποινικού μητρώου.
- ◆ Πιστοποιητικό στρατολογικής κατάστασης.
- ◆ Αποδεικτικό Φορολογικής ενημερότητας.

Ο ΟΤΕ στην συνέχεια μεταβιβάζει τους αρμόδιες υπηρεσίες τους τηλεφωνικές αυτές αιτήσεις με κάθε μέσω τους fax, Ηλεκτρονικούς Υπολογιστές, Ηλεκτρονικό Ταχυδρομείο κ.λ.π. τέλος τα όποια τέλη χαρτοσήμου ή ένσημα υπέρ τρίτων καταργούνται τους όφελος των πολιτών.

Ανακεφαλαιώνοντας, συμπεραίνεται πως οι νέοι δήμοι μέσα στο μικρό χρονικό διάστημα τους ύπαρξής τους, μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες υψηλού επιπέδου. Το βασικότερο τους είναι να κατανοήσουν τα διοικητικά τους όργανα πως αυτό το επίπεδο, πρέπει συνεχώς να βελτιώνεται τους όφελος των πολιτών τους. Πρέπει τους να καταλάβουν και οι ίδιοι οι κάτοικοι των διαφόρων δημοτικών διαμερισμάτων ότι η βελτίωση των υπηρεσιών του δήμου στον οποίον ανήκουν είναι και δική τους ευθύνη. Αυτό σημαίνει ότι για να υπάρξει σε όλα τα δημοτικά διαμερίσματα άνετη και δημιουργική παροχή υπηρεσιών, πρέπει ο δήμος να έχει και τα αντίστοιχα οικονομικά ποσά σε τέλη ή τοπικούς φόρους για να μπορέσει να δημιουργήσει το επιθυμητό επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών του. Γιατί, τελικά, σε ένα σύγχρονο δήμο που επιδιώκει να είναι αυτόβουλος και οικονομικά ανεξάρτητος από την Κεντρική Διοίκηση, η καλή παροχή των διαφόρων υπηρεσιών του σε όλα τα δημοτικά του διαμερίσματα είναι προϊόν του αντίστοιχου οικονομικού δυναμισμού, του αντίστοιχου ύψους των οικονομικών δυνατοτήτων, ώστε να αντεπεξέλθει στο κόστος λειτουργίας των υπηρεσιών του.

## **12.5 Τα Έργα τους νέους δήμους.**

Μέχρι και την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, ο τρόπος ένταξης και υλοποίησης τους έργου για μία κοινότητα είναι λίγο πολύ γνωστός σε όλους. Με δεδομένα, που έχουν αναλυθεί τόσο στο 1<sup>ο</sup> αποτέλεσμα όσο και σε προηγούμενα κεφάλαια, την οικονομική πενία των τότε κοινοτήτων την έλλειψη συντονισμού των προϋπολογισμών αυτών με τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και την γενικότερη εικόνα τους πολυδιασπασμένης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τα έντονα τοπικιστικά προβλήματα, τα έργα που υλοποιούταν ήταν του εξής χαρακτήρα :

- ◆ Έργα μικρής τοπικής εμβέλειας.
- ◆ Έλλειψη συντονισμένης αντιμετώπισης του προβλήματος, που σκοπό είχε να επιλύσει το συγκεκριμένο έργο ή δραστηριότητα.



- ◆ Αβεβαιότητα για την οικονομική ενίσχυση του έργου από τα διάφορα χρηματοδοτικά ταμεία.
- ◆ Έργα που για να εκτελεστούν χρειαζόταν την παρέμβαση Δημοσίων Προσώπων, ώστε να προωθηθούν.
- ◆ Γενικότερα, έργα τυχодиωκτικού χαρακτήρα και όχι συστηματικής δράσης με συγκεκριμένου άξονες αναβάθμισης τους Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εικόνα επομένως των κοινοτήτων και των έργων που υλοποιούσαν ήταν σε μεγάλο βαθμό απογοητευτική. Τα διάφορα έργα που γίνονταν ήταν καθαρά τοπικού χαρακτήρα, έργα ουσιαστικά λειτουργικά και όχι αναπτυξιακά. Τα τελευταία ήταν στην αρμοδιότητα τους Κεντρικής Διοίκησης, ανάλογα με την εκάστοτε πολιτική τους επιθυμία και βούληση. Όσο αφορά τα διάφορα διακοινοτικά όργανα που υπήρξαν, στα περισσότερα επικρατούσαν οι τοπικιστικές αντιπαραθέσεις, και σε όσα πραγματικά υπήρξε η επιθυμία να διαδραματίσουν κυρίαρχο ρόλο στα Τοπικά δρώμενα δεν υπήρχαν οι αντίστοιχοι οικονομικοί πόροι. Γι' αυτό το λόγο άλλωστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε τόσο περιορισμένη δράση σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση για ζητήματα τους δικής τους εμβέλειας.

Με την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, δημιουργούνται τα θεμέλια για την ανοικοδόμηση και την εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς βέβαια να εννοείται ότι ξαφνικά επιλύθηκαν τα προβλήματα τους. Απλά δημιουργούνται οι προϋποθέσεις εκείνες που θα συντελέσουν να γίνουν έργα ουσιαστικά, χρήσιμα και ωφέλιμα για τους κατοίκους μιας περιοχής και όχι έργα βιτρίνας και κομματικού χαρακτήρα για προσωπικά οφέλη και προβολή.

Το πιο σημαντικό στοιχείο που διαφαίνεται μέσα από το Ε.Π.Τ.Α. είναι η συστηματική αντιμετώπιση των διαφόρων προβλημάτων που θα επιλυθούν με την εκτέλεση αυτών των έργων, με κύριο διαμορφωτή των αξόνων αυτών την ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση που καθημερινά βιώνει τα προβλήματα αυτά. Είναι, ίσως, το βασικότερο βήμα για την Διοικητική Αποκέντρωση στη χώρα τους.

Τα **Υποπρογράμματα** του Ε.Π.Τ.Α. δεν έχουν στατιστικό και τυπικό χαρακτήρα, αλλά λειτουργούν ως κινητήριοι και συντονιστικοί μοχλοί για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο διαχωρισμός τους των έργων σε διάφορες κατηγορίες έχει, ακριβώς, το χαρακτήρα από τη μία να επισημανθούν και να αντιμετωπισθούν καλύτερα τα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και από την άλλη οργανωθούν καλύτερα τα έργα για την προβολή τους πολιτιστικής, ιστορικής και ανθρωπιστικής αξίας τους κάθε περιοχής.

Πέρα από την ποιοτική ανάλυση των προβλημάτων, μέσα από το Ε.Π.Τ.Α. γίνεται και οικονομική ανάλυση των οικονομικών πόρων που αναλογούν τόσο σε κάθε ΟΤΑ, όσο και στην αντικειμενικότερη κατανομή τους ανάλογα με τον πληθυσμό, την γεωγραφική θέση, το ρυθμό ανάπτυξης (ανεργία), κ.λ.π. αυτού.

Επίσης, μια πολύ σημαντική διαφοροποίηση που επέρχεται μέσα από το πρόγραμμα αυτό είναι γίνεται **κοστολόγηση** του έργου από τους ίδιους τους ΟΤΑ. Έτσι το πρόβλημα που χρόνια αντιμετώπιζε η Ελλάδα για μη ολοκληρωμένη απορρόφηση των Ευρωπαϊκών πόρων εξαιτίας της έλλειψης μελετών τείνει να εξαφανισθεί. Η ουσιαστική αξία τους, των **μελετών**, που

κάνουν πλέον οι ΤΟΥΣ, είναι ότι τώρα γνωρίζουν οι ίδιοι το κόστος του έργου και πως μέσα από την κοστολόγηση αυτή και με δεδομένο ότι γνωρίζουν και τα ποσά που τους αναλογούν, μπορούν να ιεραρχήσουν συστηματικά τους ανάγκες τους, ώστε να μπορέσουν μακροπρόθεσμα να τους επιλύσουν. Γνωρίζουν, δηλαδή εκ των προτέρων, τους στόχους που θα θέσουν για να υλοποιηθούν μέσα από την εκτέλεση τους έργου προκειμένου να πραγματοποιηθεί. Γνωρίζουν, ακόμη, τα διαθέσιμα χρηματικά ποσά που υπάρχουν για την υλοποίησή του, χωρίς να χρειάζεται να προστρέξουν σε όχι και τόσο διαφανείς διαδικασίες προκειμένου να εξασφαλίσουν ακόμη χρηματικούς πόρους.

Αναλύοντας το **50% του Ε.Π.Τ.Α.** στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, παρατηρείται ότι τα έργα που είτε έχουν εγκριθεί, είτε είναι τους έγκριση είναι, κυρίως, των εξής υποπρογραμμάτων και των αντίστοιχων μέτρων :

**1.** Ανήκουν κυρίως στο **Υποπρόγραμμα 3** και στο **Υποπρόγραμμα 4**. Το Υποπρόγραμμα 3 αναφέρεται στην «Βελτίωση βασικών Τεχνικών και Παραγωγικών Υποδομών Περιβάλλοντος» και το Υποπρόγραμμα 4 στην «Κοινωνικές Υποδομές και Δραστηριότητες».

**2.** Όλοι οι νέοι δήμοι προσπαθούν να υλοποιήσουν έργα σχετικά με την υποδομή τους τεχνική και παραγωγική. Τα έργα λοιπόν, αυτά γίνονται προκειμένου να αντιμετωπίσουν προβλήματα υποδομής και αφορούν :

■ **Έργα Ύδρευσης (Μέτρο 3.03).** Στο μέτρο αυτό περιλαμβάνονται έργα υδροληψίας, κατασκευής έργων ύδρευσης και δεξαμενών, συντήρησης, επέκτασης δικτύων και αντικαταστάσεις πεπαλαιωμένων δικτύων. Σκοπός πλέον του νέου ΤΟΥΣ δεν είναι η τοπική αντιμετώπιση του προβλήματος της έλλειψης νερού, τους γίνονταν στα πλαίσια μιας κοινότητας, αλλά η συνολική αντιμετώπισή του τους όφελος όλων των δημοτικών διαμερισμάτων.

■ **Έργα Συγκοινωνιακά και Μεταφορών, γενικά έργα Οδοποιίας (Μέτρο 3.02).** Τα έργα αυτά αφορούν την οδική σύνδεση όλων των δημοτικών διαμερισμάτων με την έδρα του δήμου. Τους επεκτάσεις και βελτιώσεις του οδικού δικτύου τους δήμου ώστε να καταστεί ασφαλέστερη, ταχύτερη και οικονομικότερη η μετακίνηση των κατοίκων του νέου δήμου, καθώς και για να διευκολυνθούν οι εμπορικές και παραγωγικές γενικά οι οικονομικές τους δραστηριότητες. Ένα πρόβλημα που πρώτα έπρεπε να δραστηριοποιηθεί η Νομαρχία ή η Περιφέρεια, τώρα εντάσσεται τους αρμοδιότητες των δήμων.

■ **Έργα Διαχείρισης Απορριμμάτων (Μέτρο 3.05).** Το πρόβλημα της αντιμετώπισης των απορριμμάτων απασχολούσε και απασχολεί όλη την Ελλάδα και κυρίως την επαρχία. Πρώτα ήταν αδύνατον να βρεθεί κοινός τόπος από τους κοινότητες ( αφού η κάθε μία ήθελε να είναι ο συγκεκριμένος τόπος σε αρκετά μεγάλη απόσταση από αυτήν) για να τοποθετηθούν τα διάφορα απορρίμματα και εάν βρίσκονταν ήταν δύσκολη η ολοκλήρωση του έργου αυτού ως σκουπιδότοπου. Τώρα τους περισσότερους νέους δήμους προσπαθούν να κατασκευάσουν **Χώρους**

**Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ).** Το φλέγον ερώτημα «πού θα γίνει ο χώρος τους;» απαντάται δημιουργικά και μέσα από διάλογο, αφού πλέον γνωρίζουν τα διάφορα δημοτικά διαμερίσματα ότι οι τοπικιστικές ακρότητες δεν έχουν μέλλον και όλοι από κοινού βρίσκουν τον κατάλληλο αυτό χώρο, κάνοντας όλοι τους ανάλογες υποχωρήσεις για το συνολικό συμφέρον.

■ **Εγγειοβελτιωτικά και Αντιπλημμυρικά Έργα ( Μέτρο 3.07).** Οι δήμοι προσπαθούν να προστατευτούν από τον κίνδυνο των πλημμύρων μέσα από διάφορα έργα που αφορούν αναδασώσεις κατεστραμμένων από τους φωτιές δασών. Έργα συγκράτησης των υδάτινων πόρων τους υδροταμιευτήρες ή μικρά αρδευτικά έργα. Τέλος, συναντιόνται, σε πολλούς δήμους, έργα που αφορούν τον εκσυγχρονισμό δικτύων και υδροληψιών.

■ Έργα που αφορούν τους **Οικισμούς** (Μέτρο 3.06). η δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης ήταν και είναι το βασικότερο ανθρώπινο μέλημα. Ωστόσο με το προηγούμενο δημοτικό και κοινοτικό σύστημα οι τότε κοινότητες δεν είχαν πολλά οικονομικά περιθώρια για να το πετύχουν. Μέσα από το Πρόγραμμα αυτό όλοι οι δήμοι προβαίνουν τους απαραίτητες ενέργειες που αφορούν τους πρώην οικισμούς τους, ώστε να τους βελτιώσουν λειτουργικά και αισθητικά. Τα κυριότερα έργα που έχουν ή είναι τους έγκριση αφορούν αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, δημιουργία κοινόχρηστων χώρων στάθμευσης, συντήρησης δημοτικών πάρκων και κήπων.

■ Ένα μεγάλο ποσοστό έργων αφορά, από την πρώτη στιγμή τους εφαρμογής του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, την δημιουργία κατάλληλων διοικητικών υποδομών. Τα έργα αυτά εντάσσονται στην **Διοικητική Υποδομή** (Μέτρο 4.01) και αναφέρονται τόσο στη στέγαση των υπηρεσιών των δήμων, όσο και στην κάλυψή τους από τον αντίστοιχο μηχανολογικό εξοπλισμό. Πολλοί δήμοι, που διέθεταν από πριν ικανοποιητική κτιριακή υποδομή, σχεδιάζουν έργα που αφορούν την επισκευή ή και την επέκταση των ήδη υπαρχόντων. Βέβαια, οι διάφορες προτάσεις, που γίνονται από την πλευρά των δήμων, αξιολογούνται λαμβάνοντας κάποιες προτεραιότητες τους: την επάρκεια τους υφιστάμενης κτιριακής υποδομής, τον πληθυσμό του δήμου και τον αριθμό των δημοτικών διαμερισμάτων αυτού(του δήμου). Αυτό γίνεται σαφώς για να διαφανεί τα αν είναι απαραίτητο αυτό το έργο στο συγκεκριμένο δήμο που το αιτείται.

Αυτά κυρίως τα έργα θέλουν σαν πρώτο στόχο να υλοποιήσουν οι νέοι δήμοι. Αυτό βέβαια, δεν σημαίνει ότι τα υπόλοιπα Υποπρογράμματα δεν χρησιμοποιούνται, απλά ότι τα πρώτα και βασικότερα έργα που θέλουν να υλοποιήσουν οι νέοι δήμοι αφορούν καθαρά την οργάνωση τους τόσο τεχνικά όσο και μηχανολογικά, ώστε στη συνέχεια να αντιμετωπίσουν και τα υπόλοιπα προβλήματα σε μακροχρόνια βάση.

Βέβαια, θα πρέπει να τονισθεί ότι οι νέοι δήμοι δεν χρηματοδοτούνται μόνο από το Ε.Π.Τ.Α. αλλά και από άλλα προγράμματα, τους τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), τα οποία χρηματοδοτούνται από τα

Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ). Οι δήμοι πρέπει να καταθέσουν μελέτες για να διεκδικήσουν ποσά σχετικά με έργα τους:

- ◆ Διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων, υποδομές κ.λ.π.
- ◆ Δημοτικά και περιαστικά δάση.
- ◆ Αλιευτικά καταφύγια.
- ◆ Έργα σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά των παραδοσιακών οικισμών ( ναοί, γεφύρια, νερόμυλοι, λαογραφικά μουσεία).
- ◆ Αγροτουρισμός( πρώτα υπήρχε το leader 1και 2), όπου έμμεσα οι δήμοι μέσα από Δημοτικές Επιχειρήσεις μπορούν να αξιοποιήσουν κάποια ποσά με τη μορφή έργων.
- ◆ Τους οι δήμοι μπορούν να εντάξουν έργα στο ΠΕΠ, που αφορούν την οδοποιία, αναπλάσεις περιοχών, κ.λ.π.

Τα συμπεράσματα για τα έργα που εκτελούνται στους νέους δήμους είναι ότι :

- ◆ Είναι έργα συνολικά, δηλαδή αποσκοπούν στην ευρύτερη αντιμετώπιση τους προβλήματος.
- ◆ Είναι ιεραρχημένα τόσο από την Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α. όσο και από αντίστοιχη επιτροπή σε περιφερειακό επίπεδο ή τους κατά νομούς Τεχνικές Επιτροπές Νομών (ΤΕΝ). Τα κριτήρια της ιεράρχησης των έργων έχουν ως στόχο να συντελέσουν στην δημιουργική εφαρμογή των αρχών του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.
- ◆ Για πρώτη φορά οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν τόσο σημαντικές αρμοδιότητες σχετικές με τα τοπικά τους δρώμενα. Γενικότερα, αποτελεί την αφετηρία αντιμετώπισης προβλημάτων τους των απορριμμάτων, των οδικών δικτύων, κ.λ.π.

Ανακεφαλαιώνοντας τα αποτελέσματα που έχουν επέλθει στον τρόπο υλοποίησης έργων τους νέους ΤΟΥΣ με την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, συμπεραίνεται ότι: Οι δήμοι σήμερα έχουν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν μεγάλα και σημαντικά έργα. Αυτό είναι απόρροια τόσο της δυναμικής που έχουν οι δήμοι σαν οικονομική μονάδα σε σχέση με τους κοινότητες όσο και λόγω του συγκεκριμένου Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το βασικό σημείο που αποτελεί τροχοπέδη στην υλοποίηση αυτών των έργων είναι ο τοπικισμός και η έλλειψη συνεννόησης μεταξύ των δημοτικών διαμερισμάτων. Οι προϋποθέσεις ωστόσο έχουν δημιουργηθεί, από τη πλευρά της Πολιτείας, αρκεί οι δήμοι να κατανοήσουν ότι τα έργα που επιθυμούν να γίνουν πρέπει να έχουν συλλογικό χαρακτήρα και ότι για να επιτευχθούν χρειάζονται οι σωστές και οργανωμένες κινήσεις από τη πλευρά τους (μελέτες κ.λ.π.).

## **12.6 Αποτελέσματα και Στόχοι του Προγράμματος.**

Συμπερασματικά, το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας αν έφερε θετικά αποτελέσματα ή όχι, θα φανεί από το βαθμό υλοποίησης των στόχων του με βάση τις αρχές που έθετε πριν την εφαρμογή του. Μπορεί ο χρόνος εφαρμογής του Προγράμματος να είναι σχετικά μικρός, ωστόσο τα αποτελέσματα από την αρχή διακατέχονται από το πνεύμα των αρχών του. Αυτό που πρέπει να εξεταστεί αν έχουν αρχίσει και επιτυγχάνονται οι στόχοι του. Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να γίνει μια ονομαστική αναφορά αυτών των στόχων. Οι στόχοι, επομένως, που επεδίωκε το Πρόγραμμα αυτό με την εφαρμογή του είναι:

- ◆Ο Εκσυγχρονισμός του Διοικητικού Συστήματος (στόχος 1<sup>ος</sup>).
- ◆Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νέου τύπου – θεσμική δομή σύγχρονων Ανοικτών Πόλεων (στόχος 2<sup>ος</sup>).
- ◆Αναβάθμιση του Τοπικού Πολιτικού Συστήματος (στόχος 3<sup>ος</sup>).
- ◆ Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ (στόχος 4<sup>ος</sup>).
- ◆Συντονισμός των Τοπικών Δημόσιων Επενδύσεων (στόχος 5<sup>ος</sup>).
- ◆Νομιμότητα, Διαφάνεια και Κοινωνικός Έλεγχος στην Τοπική Εξουσία (στόχος 6<sup>ος</sup>).

Συγκρίνοντας, λοιπόν, τα αποτελέσματα σε σχέση με τους στόχους του προγράμματος συμπεραίνεται ότι : σήμερα ένας δήμος είναι ο διαμορφωτής των τοπικών του υποθέσεων. Αυτό είναι απόρροια της **οργάνωσης των οικονομικών του δεδομένων, των αυξημένων αρμοδιοτήτων του, της βελτίωσης του παρεχόμενου επιπέδου υπηρεσιών του και των έργων που μπορεί να υλοποιήσει.**

Με τον όρο οικονομικά δεδομένα εννοείται ότι έχει σχέση με τα οικονομικά του, δηλαδή τα έσοδα, τις δαπάνες τους πόρους χρηματοδότησης, το ύψος των ποσών αυτών καθώς και ο τρόπος κατανομής τους. Ο σύγχρονος δήμος δεν χρειάζεται την παρέμβαση των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης που θα του πιστοποιήσουν τον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών του. Δεν χρειάζεται κυρίως τη βοήθεια κανενός φορέα για τον τρόπο ανεύρεσης εσόδων και τον τρόπο που θα διαμορφώσει τα όποια έργα υποδομής που επιθυμεί να εκτελέσει. Ο δήμος μέσα από τα διάφορα Υποπρογράμματα του Ε.Π.Τ.Α. έχει οργανώσει τους στόχους του και τις αντίστοιχες πηγές εσόδων. Επίσης λόγω της δύναμής του ως οικονομική και πληθυσμιακή μονάδα μπορεί να διαμορφώσει δικά του έσοδα (ίδια έσοδα), επιτυγχάνοντας έτσι την οικονομική του αυτοτέλεια.

Η οικονομική αυτή αυτοτέλεια σε συνδυασμό με τις αυξημένες αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου σε σχέση με το αντίστοιχο κοινοτικό, καθώς και η ύπαρξη των Τοπικών Συμβουλίων συντελεί στην καλύτερη διαμόρφωση της εικόνας των τοπικών ζητημάτων και προβλημάτων. Τα Τοπικά Συμβούλια εκτός του λειτουργικού τους χαρακτήρα συντελούν στην διατήρηση του ανεξάρτητου χαρακτήρα των δημοτικών διαμερισμάτων και στη διαμόρφωση ενός ισχυρού οργανισμού (του δήμου). Ο οργανισμός αυτός *μοιάζει* σαν ένα ψηφιδωτό από πολλά κομματάκια, ψηφίδες( τα δημοτικά διαμερίσματα) μικρά τα οποία έχουν κοινές συντεταγμένες κοινούς στόχους.

Έχουν τεθεί λοιπόν, οι βάσεις για την Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια (στόχος 4<sup>ος</sup>). Επίσης, μέσα από την αυτοτέλεια αυτή αρχίζει και

διαφαίνεται η καταπολέμηση του φαινομένου της **ετεροδιοίκησης** και την ταυτόχρονη Αναβάθμιση του Τοπικού Πολιτικού Συστήματος (στόχος 3<sup>ος</sup>), με την δημιουργία ισχυρών δημοτικών διαμερισμάτων που έχουν κοινούς στόχους και προοπτικές (στόχος 2<sup>ος</sup>).

Όσο αφορά τον 5<sup>ο</sup> στόχο του προκείμενου σχεδίου : «Συντονισμός των Τοπικών Δημόσιων Επενδύσεων», η φιλοσοφία που χαρακτηρίζει πλέον τους ΟΤΑ για γενικότερη αντιμετώπιση ενός προβλήματος μέσα από την υλοποίηση ενός έργου( π.χ. το πρόβλημα των απορριμμάτων) δείχνει την τάση για την εφαρμογή του στόχου αυτού.

Συνοψίζοντας τους στόχους του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, παρατηρείται ότι η χρόνια νοσηρότητα που διακατείχε την Τοπική Αυτοδιοίκηση όσον αφορά την διαφάνεια των οικονομικών πόρων που διέθετε η Κεντρική Διοίκηση, πλέον όχι μόνο έχουν τεθεί οι βάσεις για την εξυγίανσή της (στόχος 6<sup>ος</sup>), αλλά έχουν δημιουργηθεί οι ασφαλιστικές εκείνες δικλίδες που θα αποτρέψουν στο μέλλον την επαναφορά του προβλήματος αυτού. Αυτό είναι αποτέλεσμα της σωστής κατηγοριοποίηση των ΟΤΑ και της ύπαρξης πολλών κριτηρίων που συντελούν στην αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων.

Εν κατακλείδι, απόρροια όλων των παραπάνω, διαπιστώνεται πως με τη σωστή και ορθολογική εφαρμογή των Αρχών του προγράμματος αυτού, μπορεί να δημιουργηθεί μια ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το ζητούμενο είναι, όμως, να κατανοήσουν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς(ΟΤΑ, Κεντρική Διοίκηση), καθώς επίσης και οι ίδιοι οι πολίτες ότι ο εκσυγχρονισμός του Διοικητικού Συστήματος στην Ελλάδα είναι μια επίπονη και μακροχρόνια πολιτική στην οποία τα τοπικιστικά και τα ιδιοτελή συμφέροντα πρέπει να αντικατασταθούν από τα κοινά ιδεώδη και την κοινή αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων.

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ.10221 με θέμα: «Πρόοδος Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ».
- Απόφαση Γεν. Δ/ΝΣΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ Δ/ΝΣΗ ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η.Ε.Σ.(ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) με θέμα: «Διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ».
- Έκθεση ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. με θέμα: «Η πορεία υλοποίησης του Προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας».
- Εγκύκλιος 8 με Αρ. Πρωτ. 7288 με θέμα: «Ρυθμίσεις για το προσωπικό των ΟΤΑ με τον ν. 2539/97».
- Απόφαση Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας Πελοποννήσου με θέμα : «προέγκριση κατανομή 50% του Ε.Π.Τ.Α.».

➤ Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ. 3908 με θέμα: «Επικαιροποίηση των προτάσεων για ένταξη έργων στο Ε.Π.Τ.Α.».

## **13 Προβληματισμοί - Ζητήματα σχετικά με την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας.**

### **13.1 Γενικά.**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναλύθηκαν, όσο το δυνατόν εμπεριστατωμένα, τα αποτελέσματα που επήλθαν στους νέους δήμους και στις κοινότητες που παρέμειναν με την εφαρμογή του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας. Ωστόσο, σε μία τόσο μεγάλη προσπάθεια αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν λείπουν κάποια ζητήματα που χρειάζονται να απαντηθούν για να μην αποτελέσουν εμπόδιο στην προσπάθεια αυτή.

Οι προβληματισμοί αυτοί αφορούν τόσο το αρχικό στάδιο της εφαρμογής του νόμου αυτού όσο και αυτοί που δημιουργούνται κατά τη διάρκεια της υλοποίησής του. Οι προβληματισμοί είναι οι εξής :

- ◆ Τα διάφορα προβλήματα που δημιουργήθηκαν σχετικά με τον χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ.
- ◆ Η ανάγκη εφαρμογής του Διπλογραφικού Συστήματος.
- ◆ Οι αρμοδιότητες και ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων σε σχέση με τα Δημοτικά Συμβούλια και το μέλλον των πρώτων.
- ◆ Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004.
- ◆ Άλλες πηγές Εσόδων για τους ΟΤΑ.

### **13.2 Τα διάφορα προβλήματα που δημιουργήθηκαν σχετικά με το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ.**

Από το πρώτο στάδιο εφαρμογής του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, από τότε που είχε ζητήσει από τις τότε κοινότητες να προτείνουν οι ίδιες το χωροταξικό σχεδιασμό του νέου δήμου που επιθυμούσαν διαφάνηκαν οι πρώτες αντεγκλήσεις, τα πρώτα σημεία τοπικιστικών εξάρσεων. Ανέκαθεν στη χώρα μας, και όχι μόνο, υπήρχαν τοπικιστικές διαφορές που πολλές φορές κατέληγαν σε δραματικά γεγονότα με κύριο χαρακτηριστικό τη βία και τον αθέμιτο ανταγωνισμό και την έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ τους.

Στη συνέχεια, όταν η Κυβέρνηση, ανάρτησε τα επίσημα στοιχεία για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων δήμων, την τελική χωροταξική διάρθρωση των νέων δήμων, δηλαδή από ποιες κοινότητες αποτελούταν ξεκίνησε πάλι ένα νέο κύμα αντιδράσεων σε όλα του τα επίπεδα και τις διαστάσεις. Το ερώτημα που δημιουργείται δεν είναι αν σε κάποιες περιοχές για κάποιους λόγους καταστρατηγήθηκαν τα χωροταξικά κριτήρια που είχε θέσει η



**επίσημη Πολιτεία ή ότι οι αντιδράσεις αυτές ήταν προϊόν ιδιοτελών και τοπικιστικών ή ακόμα και πολιτικών συμφερόντων. Το βασικό ερώτημα αφορά την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία αυτών των δήμων, σήμερα, και πιο συγκεκριμένα αν τα δημοτικά διαμερίσματα που απαρτίζουν αυτούς τους δήμους έχουν κοινούς στόχους και προοπτικές μεταξύ τους ή αν, απλώς, αποτελούν ένα συνάθροισμα διαφορετικών σε προβλήματα και προοπτικές οικισμών.**

Αναλύοντας το πρώτο σκέλος του παραπάνω δισδιάστατου ερωτήματος πρέπει να αναφερθεί ότι η αυτός που έχει την ευθύνη για την τελική χωροταξική διάρθρωση των νέων ΟΤΑ είναι η ίδια η Πολιτεία, γιατί η τελική της απόφαση είναι προϊόν ενός μακροχρόνιου σχεδιασμού και μελέτης. Εξάλλου, και Συνταγματικά η Πολιτεία είναι η υπεύθυνη για τις όποιες αλλαγές που αφορούν τη διοικητική δομή των ΟΤΑ. Οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν γνωμοδοτικό ρόλο στην έκβαση αυτών των αποφάσεων. Αυτό αναφέρεται για να μην εννοηθεί εσφαλμένα ότι η Πολιτεία δεν έκανε σωστό χωροταξικό σχεδιασμό. Τέλος, επειδή κανείς δεν είναι αλάνθαστος, η ίδια η Πολιτεία είχε δεσμευθεί ότι θα ξαναγίνουν νέες χωροταξικές αλλαγές σε δήμους που παρουσίαζαν πρόβλημα λειτουργίας και δημιουργικής εξέλιξης

Το ζήτημα είναι, λοιπόν, ότι παρατηρείται σήμερα σε κάποιους δήμους, ελάχιστους σαφώς, πρόβλημα ύπαρξης και εξέλιξής τους. Αυτό διαφαίνεται και από το γεγονός ότι πολλοί δήμοι έχουν οικονομικά προβλήματα και διοικητικά επειδή δεν μπορούν να συντονίσουν τους κοινούς στόχους τους.

Ακόμη, το γεγονός ότι οι κάτοικοι των διαφόρων δημοτικών διαμερισμάτων δεν δέχονται την τοπική φορολογία που τους επιβάλλεται μπορεί να δηλώνει τοπικιστική διάθεση. Μπορεί όμως να δηλώνει αντίδραση σε σχέση με τον τρόπο κατανομής αυτών των εσόδων ή γενικότερα αντίδραση σε μια πολιτική που έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την ανάπτυξη της έδρας του δήμου και την ταυτόχρονη υπανάπτυξη των υπολοίπων δημοτικών διαμερισμάτων.

Όλα αυτά τα παραπάνω στοιχεία που παρουσιάζονται σε κάποιους δήμους που εφαρμόζουν το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας, είναι προϊόν κακής διαχείρισης ή αντιδράσεις τοπικιστικού χαρακτήρα ή είναι **πρόβλημα** που για να επιλυθεί χρειάζεται αναπροσαρμογή του χωροταξικού σχεδιασμού του συγκεκριμένου δήμου;

Γιατί αν υποθεθεί ότι η δυσλειτουργία σε ότι αφορά τους στόχους του και την προοπτική του είναι προϊόν κακής διαχειριστικής πολιτικής ή είναι προϊόν τοπικιστικής διαμάχης εκατέρωθεν (έδρας με δημοτικό διαμέρισμα), τότε η λύση του έγκειται στην εκλογή ικανού δημοτικού συμβουλίου. Αν όμως είναι προϊόν κακής χωροταξικής διάταξης τότε το πρόβλημα για να επιλυθεί χρειάζεται δραστικές και τολμηρές ενέργειες.

Γιατί όταν σε ένα δήμο που λειτουργεί με τις αρχές και τους στόχους του προγράμματος αυτού για τουλάχιστον ενάμισι χρόνο, χωρίς να καταφέρει να εξασφαλίσει τις απαραίτητες δικλίδες, τους κατάλληλους όρους για τη σωστή και την εύρυθμη λειτουργία του τότε το πρόβλημα είναι σε άλλο επίπεδο. Όταν σε ένα δήμο οι κάτοικοι των δημοτικών του διαμερισμάτων δεν χρίζονται της ίδιας αντιμετώπισης και πολιτικής σημαίνει ότι ο δήμος δεν λειτουργεί με βάση τις αρχές και τους στόχους του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας και θα πρέπει να καταργηθεί και να ξαναδημιουργηθεί σε νέο χωροταξικό σχεδιασμό. Αυτό το πρόβλημα θέλει να αναδείξει το ερώτημα

αυτό και θα πρέπει οι όποιες ενέργειες που θα γίνουν να επισπευτούν για να προλάβουν άλλες ενέργειες που πιθανόν να μην έχουν προβλεφθεί.

### **13.3 Οι αρμοδιότητες και ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων σε σχέση με τα Δημοτικά Συμβούλια και το μέλλον των πρώτων.**

Αυτό το ζήτημα έχει σχέση με το προηγούμενο, απλά αποτελεί εξειδικευμένη ανάλυση και αναφέρεται τόσο στην περίπτωση της κακής διαχείρισης όσο και γενικότερα στη μελλοντική ύπαρξη του θεσμού των Τοπικών Συμβουλίων.

Από την αρχή της σύστασης των νέων δήμων και της δημιουργίας πιο συγκεκριμένα της λίστας των ψηφοδελτίων, αναδύονταν το πρόβλημα αυτό με την εξής μορφή. Όλες οι αντίπαλες εκλογικά, παρατάξεις ήθελαν να εκλέξουν το δικό τους συνδυασμό (αριθμητική δύναμη) στη δομή του νέου Τοπικού Συμβουλίου. Αυτομάτως δημιουργείται το πρώτο βασικό ζήτημα : **«όταν σε ένα δήμο τις εκλογές τις κερδίζει ο Α συνδυασμός και σε κάποιο δημοτικό διαμέρισμα, τις αντίστοιχες εκλογές των Τοπικών Συμβούλων, τις κερδίζει ο Β συνδυασμός, τότε ποιος θα είναι ο βαθμός συνεργασίας μεταξύ τους;»**

Ένα άλλο ζήτημα αφορά τις αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων, δηλαδή αν θα πρέπει να αυξηθούν ή να μειωθούν σε σχέση με αυτές των Δημοτικών Συμβουλίων. Πιο συγκεκριμένα : **«Τα Τοπικά Συμβούλια θα πρέπει, αυτόματα και χωρίς εξουσιοδότηση να έχουν και λειτουργικές αρμοδιότητες προσαυξημένες ή αυτές που έχουν επαρκούν;»** το ερώτημα αυτό σχετίζεται και με το ύψος των εξόδων παραστάσεων που θα πρέπει να δίδεται σε αυτούς που ασχολούνται με τα τοπικά δρώμενα.

Αναλύοντας το πρώτο ερώτημα διατυπώνονται πολλές απόψεις για την απάντηση του. Πιο συγκεκριμένα πολλοί υποστηρίζουν ότι, επειδή υπάρχει ο κίνδυνος του αθέμιτου ανταγωνισμού μεταξύ δημοτικού και τοπικού συμβουλίου που πρόσκεινται σε αντίπαλους συνδυασμούς, θα πρέπει το Τοπικό Συμβούλιο να μην εκλέγεται αλλά να ορίζεται αυτό που πρόσκειται στο συνδυασμό που κέρδισε τις δημοτικές εκλογές. Αυτή η λύση στο ερώτημα αυτό είναι σαφώς ακραία και δεν ανταποκρίνεται στην αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης του προγράμματος αυτού.

Μία άλλη λύση είναι να καταργηθούν τα Τοπικά Συμβούλια. Βέβαια και αυτή είναι ακραία λύση αφού έτσι δεν θα υπάρχει η αρχή ούτε της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, αλλά ούτε και η αρχή της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας. Δεν θα υπάρχει αντικειμενική και πληρέστερη γνώση των ζητημάτων και των προβλημάτων που υπάρχουν στα δημοτικά διαμερίσματα που δεν έχουν το δικαίωμα της εκλογής δημοτικού συμβούλου.

Η λύση στο ζήτημα αυτό αναγκαστικά εισέρχεται και στο επίπεδο ενός *ιδεατού κόσμου*, αλλά μόνο έτσι θα μπορέσει να προχωρήσει το πρόγραμμα αυτό και να δημιουργήσει τη σύγχρονη και δυναμική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς να κατανοήσουν ότι η ύπαρξη των Τοπικών Συμβουλίων είναι απαραίτητη για την ορθή και πλήρης ενημέρωση των τοπικών ζητημάτων και προβλημάτων. Θα πρέπει, επίσης, να κατανοήσουν ότι οι διαφορές με τους άλλους συνδυασμούς που έχουν παύουν να ισχύουν από τη στιγμή που αναλαμβάνουν τα επίσημα

καθήκοντά τους. Γιατί τελικά μόνο με την έλλειψη των αντιπαραθέσεων μπορεί να υπάρξει σωστή και εποικοδομητική συνεργασία στα πλαίσια ενός δήμου.

Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα η απάντηση που πρέπει να δοθεί είναι προϊόν της παραπάνω άποψης. Καταρχήν, σε πρώτη φάση στα Τοπικά Συμβούλια δεν κάλυπταν ούτε τα έξοδα παράστασης, με αποτέλεσμα οι εκλεγμένοι σε αυτά τοπικοί παράγοντες να μην επιθυμούν να αφιερώσουν χρόνο και χρήμα αμισθί. Στη συνέχεια, ωστόσο το ζήτημα αυτό επιλύθηκε με υπουργική Απόφαση που διευθετούσε το ζήτημα της καταβολής των εξόδων παραστάσεων στα όργανα αυτά.

Στο αν τελικά θα πρέπει να αυξηθούν οι αρμοδιότητες τους οι απαντήσεις δίστανται. Από τη μία υποστηρίζεται ότι εάν αυξηθούν οι αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων, με κάτι που συνεπάγεται μείωση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των δημοτικών συμβουλίων, αυτόματα θα δημιουργηθεί μια νέα διοίκηση που πολύ πιθανόν θα αντιμάχεται τα Δημοτικά Συμβούλια. Από την άλλη, υποστηρίζεται ότι σαφώς και θα πρέπει να αυξηθούν οι αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων γιατί μόνο αυτά γνωρίζουν την τοπική τους πραγματικότητα και ότι δεν θα πρέπει να ζητούν την έγκριση του δήμου για τα θέματα που τα αφορούν. Όμως με αυτή την άποψη αυτόματα επανέρχεται το προηγούμενο διοικητικό σύστημα το οποίο είναι, πλέον, κορεσμένο και που δεν μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Τελικά, απάντηση και σε αυτό το ερώτημα είναι πολύ δύσκολη και θα πρέπει να είναι προϊόν αμοιβαίας συνεργασίας μεταξύ των δύο αυτών θεσμών. Γιατί, τελικά, σε ένα δήμο που αποτελείται από διαφορετικούς οικισμούς, νοοτροπίες μόνο με την αρμονική συνεργασία και τον διάλογο μπορούν να αποφευχθούν τέτοιου είδους προβλήματα.

### **13.4 Η ανάγκη εφαρμογής του Διπλογραφικού Συστήματος.**

Το ζήτημα αυτό αποτελεί επανειλημμένο αίτημα των νέων ΟΤΑ. Το διπλογραφικό σύστημα αφορά την παρακολούθηση των οικονομικών των δήμων. Εκεί που πρέπει να επικεντρωθεί η προσοχή είναι στα προβλήματα και τις αδυναμίες που εμφανίζονται στους ΟΤΑ να παρακολουθήσουν τα οικονομικά τους δεδομένα, προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί και από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ) μέσα από ένα κύκλο σεμιναρίων που συμμετείχαν 400 περίπου οικονομολόγοι από όλες τις περιφέρειες της Ελλάδας. Πρέπει να κατανοηθεί πιο συγκεκριμένα :

#### **13.4.1 η αναγκαιότητα εφαρμογής του συστήματος αυτού.**

Εκτιμάται ότι η ανάγκη εφαρμογής της διπλογραφίας στην παρακολούθηση των οικονομικών των ΟΤΑ δεν έχει κατανοηθεί πλήρως. Η επικέντρωση του θέματος στην υποχρεωτική εφαρμογή του από την 1/1 2000 αδυνατίζει την όλη προσπάθεια και δεν δίνει τις διαστάσεις του όλου έργου. Το διπλογραφικό σύστημα δεν θα εφαρμοσθεί επειδή είναι υποχρεωτικό, αλλά επειδή είναι αναγκαίο.

Ακόμη θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η εφαρμογή του δεν είναι απλώς η προσπάθεια λογισμικού, αλλά ένα συνολικό έργο που απαιτεί

υποδομή, μεταφορά γνώσης για τη λογιστική, αλλά και τομείς στην διαχείριση των οικονομικών των δήμων. Οι τομείς αυτές αφορούν σχετίζονται :

- ◆ διαχείριση του υλικού με ολοκληρωμένες αποθήκες για την παρακολούθηση του κόστους και των υπηρεσιών,
- ◆ με την άμεση καταχώριση των παραστατικών στο οικονομικό σύστημα διαχείρισης,
- ◆ με την καταγραφή της περιουσιακής κατάστασης των δήμων,
- ◆ με την έγκαιρη απεικόνιση των βεβαιωμένων εσόδων αλλά και η ολοκληρωμένη τήρηση των διαδικασιών που ορίζει το δημόσιο λογιστικό.

### **13.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004.**

Η χώρα μας όπως είναι γνωστό πέτυχε κάτι που χρόνια τώρα όλοι επιθυμούσαν, την ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων το 2004. Η επιτυχής έκβασή τους ασφαλώς και είναι υπόθεση όλων των Ελλήνων, σε όλα τα επίπεδα που αναλύονται. Οι προϋποθέσεις για την επιτυχή έκβασή τους σχετίζονται κυρίως με τις θυσίες που πρέπει όλοι μας να κάνουμε, με τις περικοπές που θα γίνουν στα υπόλοιπα Υπουργεία και γενικότερα στην οικονομική πολιτική που θα πρέπει να ακολουθηθεί τα επόμενα χρόνια, ώστε να γίνει αυτό που όλοι επιθυμούν.

Το ζήτημα ωστόσο που προκύπτει, είναι ότι **δεν θα πρέπει να επωμιστεί το βάρος αυτών των αγώνων η Τοπική Αυτοδιοίκηση**, η οποία τώρα προσπαθεί να εκσυγχρονιστεί. Θα πρέπει, λοιπόν, η Πολιτεία, να μην μεταφέρει το κόστος της υλοποίησης των Ολυμπιακών έργων, στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με τη μορφή αναπροσαρμογής των έργων που έχουν προγραμματιστεί να γίνουν είτε από τις διάφορες Περιφέρειες, είτε που εντάσσονται στ 3<sup>ο</sup> Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Τα έργα των Ολυμπιακών Αγώνων, σημειωτέον, θα γίνουν στο λεκανοπέδιο Αττικής και στην ίδια την Αθήνα και ελάχιστα θα επεκταθούν σε γειτονικούς νομούς.

Η Πολιτεία επομένως θα πρέπει να εξασφαλίσει αυτή την ομαλότητα στη σχέση Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Γιατί μπορεί μεν, τα συγκροτήματα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης να μην εντάσσονται στο Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας, εντάσσονται δε, στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας μας. Δηλαδή, η Πολιτεία θα πρέπει να διαβεβαιώσει ποιες προθέσεις έχει σχετικά με τον τρόπο κατανομής τόσο των οικονομικών πόρων στις αντίστοιχες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και στις Περιφέρειες, όσο και στους άξονες προτεραιότητας των έργων που θα πραγματοποιηθούν.

### **13.6 Άλλες πηγές Εσόδων για τους ΟΤΑ.**

Σίγουρα με το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας επήλθαν σημαντικά βήματα προόδου για την αναβάθμιση του ρόλου και των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ. Το σπουδαιότερο είναι η οικονομική αυτοτέλεια που προάγεται μέσα από το σχέδιο αυτό. Ωστόσο όλοι οι ΟΤΑ επιθυμούν να έχουν μια ακόμη περισσότερο οικονομική δυναμική, περισσότερα έσοδα που δεν θα σχετίζονται με την Κεντρική διοίκηση, με τη μορφή των επιχορηγήσεων, αλλά τα οποία θα αποτελούν ίδια έσοδα τους.

Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί με τους παρακάτω τρόπους :

- ◆ με την αναπροσαρμογή των υπαρχόντων φόρων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- ◆ με την δημιουργία νέων τοπικών φόρων.
- ◆ με την ποσοστιαία αύξηση των πόρων των ΟΤΑ.
- ◆ με τον δανεισμό τους.

Αναλύοντας λοιπόν τις παραπάνω προτάσεις ξεχωριστά διαπιστώνεται.

#### **13.6.1 Αναπροσαρμογή των υπαρχόντων φόρων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.**

Οι φόροι που θα μπορούσαν να εκχωρηθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι εξής:

α. Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ).

Το σύστημα φορολόγησης των ακινήτων στην Ελλάδα χρήζει μελέτης στο σύνολό του. Αυτό, βέβαια δεν είναι το ζητούμενο, γιατί το φορολογικό σύστημα αποτελείται σήμερα από ένα μωσαϊκό φόρων που θεσμοθετήθηκαν σε διάφορες εποχές, χωρίς ούτε να συνδέονται μεταξύ τους, αλλά ούτε να χαρακτηρίζονται από συνέπεια.

Το ζητούμενο είναι να εκχωρηθούν κάποιοι φόροι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση χωρίς να επηρεαστεί το υπάρχον φορολογικό σύστημα. Έτσι προτείνεται :

1. να ενσωματωθεί ο Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας στους ΚΑΠ.
2. να αυξηθούν οι συντελεστές ΤΑΠ κα να διευρυνθούν τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να κυμανθεί ο φορολογικός συντελεστής.
3. να επανεξετασθούν οι τρεις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στην ακίνητη περιουσία(ΤΑΠ, φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων, τέλη καθαριότητας) με στόχο τη συγχώνευση τους δεδομένου ότι όλο αυτές οι επιβαρύνσεις έχουν την ίδια φορολογική βάση κα

εισπράττονται με τον ίδιο μηχανισμό (ΔΕΗ), για τον οποίον υπάρχουν αμφιβολίες αν θα εξακολουθήσει και στο μέλλον να εξυπηρετεί την Αυτοδιοίκηση.

#### β. Φορολογία Αυτοκινήτων.

Τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων και η εφάπαξ εισφορά θα μπορούσαν κάλλιστα να αποτελέσουν πηγή εσόδων για την Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, τα τέλη κυκλοφορίας κατανέμονται, σήμερα, κατά 35%, 15% και 50% στην Κεντρική Διοίκηση, την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αντίστοιχα. Τα τέλη αυτά θα μπορούσαν να αποτελέσουν αποκλειστικό έσοδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### γ. Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων.

Ο φόρος αυτός επιβάλλεται από την Κεντρική Διοίκηση με συντελεστές 9% και 11% και όπου υπάρχει Πυροσβεστική Υπηρεσία( σήμερα υπάρχει παντού) με συντελεστές 11% και 13% αντίστοιχα. Το πρόσθετο αυτό ποσόν δεν έχει σήμερα καμία δικαιολογητική βάση έτσι όπως επιβάλλεται και μπορεί να μετεξελιχθεί σε τοπικό φόρο. Επίσης, επειδή στις νέες οικοδομές επίκειται αντικατάσταση του φόρου αυτού από τον ΦΠΑ κα διατήρηση του μόνο στις μεταβιβάσεις ακινήτων από τον ΦΠΑ και διατήρησή του μόνο στις μεταβιβάσεις οικοπέδων και παλαιών κτιρίων, θα μπορούσε να εκχωρηθεί ο φόρος που θα παραμείνει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και να κρατήσει η Κεντρική Διοίκηση τον ΦΠΑ.

#### δ. Φόρος Εισοδήματος.

Θα μπορούσε να αποτελέσει τοπικό φόρο, τουλάχιστον, ο συμπληρωματικός φόρος που επιβάλλεται, σήμερα, στο εισόδημα από οικοδομές, γιατί υπάρχει έντονα το στοιχείο της τοπικότητας – ανταποδοτικότητας.

#### ε. Τέλη Χαρτοσήμου.

Θα μπορούσαν να αποτελέσουν φόρο τοπικό :α) το χαρτόσημο σε μισθούς, β) το χαρτόσημο στα μισθώματα ακινήτων και γ) το χαρτόσημο σε βεβαιώσεις δήλωσης έναρξης ή μεταβολής της επαγγελματικής δραστηριότητας. Στις επιβαρύνσεις αυτές ικανοποιείται το στοιχείο της τοπικότητας – ανταποδοτικότητας, και στις δύο πρώτες το στοιχείο της εισοδηματικής ελαστικότητας.

### 13.6.2 Η δημιουργία νέων Τοπικών Φόρων.

Οι παρακάτω φόροι που προτείνονται δε εφαρμόζονται στην Ελλάδα, αλλά υπάρχουν λόγοι που συνηγορούν στην επιβολή τους ως τοπικοί φόροι. Πρόκειται για τους εξής φόρους :

1. Φόρος Επιτηδεύματος ή οικονομικής δραστηριότητας των επιχειρήσεων.
2. Φόρος υπεραξίας ακινήτων.
3. Φόρος Θεαμάτων.
4. Φόρος Παραγωγής Ηλεκτρικού Ρεύματος.
5. Φόρος Ηλεκτρικών Πυλώνων.

Οι δύο τελευταίοι φόροι μπορούν να εξετασθούν στα πλαίσια ενός γενικότερου σχεδίου προστασίας του περιβάλλοντος και πιο συγκεκριμένα μπορούν να αποτελέσουν ένα γενικότερο προβληματισμό επιβολής και στη χώρα μας «περιβαλλοντολογικών φόρων». Όμως επειδή οι φόροι αυτοί δεν επιβάλλονται σήμερα στην Ελλάδα, δεν υπάρχει και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο θα μπορούσε κάποιος να στηριχτεί. Δεν υπάρχουν επομένως στοιχεία για την αποκόμιση των οικονομικών οφελών που απορρέουν από αυτούς τους φόρους. Θα πρέπει, δηλαδή, πριν θεσμοθετηθεί κάποιος καινούργιος φόρος σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να γίνουν οι απαραίτητες εκτιμήσεις για τα έσοδα που θα αποφέρουν αυτοί, να μελετηθούν βήμα προς βήμα ζητήματα που άπτονται των διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης κ.ο.κ.

### **13.6.3 Συμπέρασμα για την εκχώρηση υπάρχων ή την δημιουργία νέων φόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.**

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι υπάρχουν αρκετοί φόροι που μπορούν να εκχωρηθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, παρουσιάζοντας εμφανή πλεονεκτήματα για την τελευταία. Τα πλεονεκτήματα δεν είναι, ωστόσο, κατ' ανάγκη τα ίδια σε όλους τους φόρους και έτσι η επιλογή των φόρων θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τη στάθμιση που δίνει κανείς στα κριτήρια αυτά. Θα εξαρτηθεί, επίσης, από τη σχέση ίδιων εσόδων – επιχορηγήσεων που θα αποφασισθεί και γενικότερα από το ρόλο και τη λειτουργία στην πράξη των κρατικών επιχορηγήσεων. Η τελική απόφαση θα πρέπει να είναι προϊόν μελέτης και έρευνας τόσο από την πλευρά της Κεντρικής Διοίκησης, όσο και από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σχετικά με την δημιουργία νέων φόρων σε επίπεδο τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν θα πρέπει να γίνει μία απλή αντιγραφή αυτών που υπάρχουν σε ΟΤΑ στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης. Η δημιουργία του θεσμικού πλαισίου πρέπει να είναι αποτέλεσμα συστηματικής μελέτης των φόρων αυτών ή και ίσως, κάποιων άλλων στα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας, στις ανάγκες και τις δυνατότητες του Έλληνα πολίτη και των Ελληνικών ΟΤΑ.

## **13.7 Η ποσοστιαία αύξηση των πόρων των ΟΤΑ.**

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σίγουρα αποτελεί ένα πρότυπο οργάνωσης των ΟΤΑ, όπως πρότυπο αποτελούν οι ρυθμίσεις και στους υπόλοιπους φορείς που χρηματοδοτούν τους ΟΤΑ. Σίγουρα δίνουν νέες προοπτικές στην οικονομική δυνατότητα και γενικότερα στον τρόπο εκπλήρωσης της ύπαρξής και της αποστολής τους. Ωστόσο διαφαίνεται ότι οι

ΟΤΑ επιθυμούν την αύξηση των πόρων που χρηματοδοτούν αυτά τα προγράμματα. Πιο συγκεκριμένα το αίτημα της αύξησης αυτής επικεντρώνεται στη :

1. Αύξηση του ποσοστού από 20% σε 25 του Φόρου Επιτηδεύματος Φόρου Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ).
2. Την απόδοση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση του ποσού που αναλογεί από τους φόρους εισοδήματος των ΠΟΕ.
3. Την εξασφάλιση πρόσθετων πόρων στους ΚΑΠ, ως ποσοστό του ΦΠΑ.
4. Την απόδοση του ποσοστού που αναλογεί στους ΚΑΠ από την φορολόγηση των χρηματιστηριακών πράξεων.
5. Την ενσωμάτωση στους ΚΑΠ του τέλους επί των διαφημίσεων που γίνονται στα *super markets*, καθώς και του τέλους επί των διαφημίσεων του τέλους μέσω του Τύπου.
6. Την απόδοση των οφειλόμενων, σύμφωνα με το ν. 1828/89.
7. Την ουσιαστικότερη εφαρμογή του Ν. 2539/97 με ταυτόχρονη ποσοτικοποίηση του ύψους των χρημάτων και κατάργηση των επιλεκτικών χρηματοδοτήσεων προς τους ΟΤΑ, με ένταξη των πόρων αυτών στο Ε.Π.Τ.Α.
8. Την επαναφορά του ποσοστού στο 50% των τελών κυκλοφορίας που αποδίδεται στην τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού ο στόχος ένταξης της χώρας μας στο *Ευρώ* επετεύχθη.

### **13.8 Η δυνατότητα δανεισμού των ΟΤΑ.**

Είναι σίγουρο ότι αν έθετε κάποιος το ζήτημα του δανεισμού των ΟΤΑ πριν κάποιο χρονικό διάστημα, θα θεωρούταν ατόπημα. Σήμερα, όμως με την μείωση των επιτοκίων δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να δανειστούν για κάποιο σκοπό χωρίς να αποβεί ζημιογόνο. Το μόνο που θα πρέπει να μελετηθεί είναι μήπως πρέπει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις ώστε ο δανεισμός των ΟΤΑ είτε από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, είτε από άλλους οργανισμούς να γίνεται με ειδικούς όρους προς όφελος αυτών (των ΟΤΑ).

---

### **Βιβλιογραφική Αναφορά**

- Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ: «Ρόδος 20-24 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1999».
- Έκτακτο θεματικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ: « Χαλκιδική 4-6 ΜΑΪΟΥ 2000».



- Συνέδριο ΚΕΔΚΕ : «Κως 2-5 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 2000».
- Ετήσιο Συνέδριο ΤΕΔΚ Αρκαδίας: «Τρίπολη 13 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2000»

## **14 Γενικό Συμπέρασμα.**

Ανακεφαλαιώνοντας την ανάλυση του Σχεδίου Ιωάννης Καποδίστριας, θεωρείται ότι καταβλήθηκε η όσο το δυνατόν καλύτερη προσπάθεια, για την αντικειμενική και πλήρη απεικόνιση του θέματος αυτού. Κρίνεται αναγκαίο να «κλείσει» η πτυχιακή με ένα γενικό συμπέρασμα ευχετήριου χαρακτήρα.

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. Για να κάνουμε πράξη το όραμα του νέου κράτους πρέπει να πραγματώσουμε άμεσα και χωρίς αναβλητικότητα, που συχνά μας οδηγεί σε καλένδες, ριζικές τομές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του.

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να παρέμβουμε δραστικά στην γερασμένη καρδιά αυτού του κράτους, την δημόσια διοίκηση. Την συγκεντρωτική, την γραφειοκρατική και εν πάση περιπτώσει την αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση πρέπει να την μεταβάλουμε τώρα.

Στόχος είναι η συγκρότηση μιας ισχυρής δημόσιας διοίκησης. Ισχυρή δημόσια διοίκηση στην κοινωνία του 21<sup>ου</sup> αιώνα δεν είναι η αυταρχική και επιβλητική εξουσία της γραφειοκρατίας, όπως υπήρξε άλλωστε στις δεκαετίες που πέρασαν. Ισχυρή δημόσια διοίκηση είναι εκείνη που καθίσταται 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 έχει 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 λειτουργικό 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 φύσεώς τους γενικό περιεχόμενο στους ΟΤΑ 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.

Ο στόχος αυτός θα παραμείνει ημιτελής εάν το μεγαλύτερο βάρος της διοικητικής λειτουργίας δεν περάσει πλησιέστερα στον πολίτη, αν δεν γίνει υπόθεση της δικής του συμμετοχής, του δικού του ελέγχου, της δικής του κριτικής αποτίμησης. Αυτό σημαίνει ότι επίκεντρο της μεγάλης προσπάθειας για την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αποτελεσματικής και δημοκρατικής διοίκησης είναι η μεταφορά του κέντρου βάρους στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, την πλησιέστερη στον πολίτη διοικητική μονάδα.

Είναι πάντως κοινά αποδεκτό, ότι εικόνα 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 μιας ισχυρής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή, οργανισμών ικανών να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών και ιδίως, να διασφαλίζουν την ισότητα παρεχόμενων 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 πρόσωπα, καθώς και από τη δημόσια διοίκηση υπηρεσίες που οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι της περιφέρειας δεν έχουν τη δυνατότητα 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 τα προβλήματα που τους απασχολούν. Προβλήματα που έχουν να κάνουν με την επαγγελματική σταδιοδρομία, την πρόνοια, την περίθαλψη, τη μόρφωση τους κ.ο.κ.

Η επικαιρότητα της θεσμικής αυτής τομής δεν αμφισβητείται σήμερα από κανέναν. Ελάχιστοι μόνο εθελουφλούν υπό το βάρος της πολιτικής ή προσωπικής ιδιοτέλειας. Υποστηρίζεται από άλλους ότι πρέπει να δοθεί χρόνος ωρίμανσης της νέας ενότητας στην οποία είναι εφικτή η αποτελεσματική αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών. Υποστηρίζεται τέλος, από κάποιους άλλους ότι πρέπει να υποκατασταθεί το προκείμενο πρόγραμμα από ένα κράμα συνεργασίας μεταξύ των υφιστάμενων κατακερματισμένων κοινοτήτων και δήμων.

Το ζήτημα ωστόσο είναι ότι η χώρα μας δεν έχει την χρονική πολυτέλεια για άλλους πειραματισμούς. Τα μεγάλα «στοιχήματα», οι μεγάλες προκλήσεις είναι ορατές και άμεσες. Η Ελλάδα του 21ου αιώνα θα πρέπει να αντιμετωπίσει όλες αυτές τις προκλήσεις, όπως την ευρωπαϊκή νομισματική ενοποίηση ή την ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 μέσα από μία Διοίκηση αποτελεσματική, ανθρώπινη, ευέλικτη και άμεση. Μέσα από την ενίσχυση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## **15 Παραρτήματα**

**Παράρτημα 1 :** Τα Δημοτικά Συμβούλια-Δημοτική Αποκέντρωση(απόσπασμα από την Υπουργική απόφαση με Αρ. Πρωτ. 2329).

**Παράρτημα 2 :** «Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

**Παράρτημα 3 :** Κριτήρια κατανομής των πόρων του Ε.Π.Τ.Α. στις Περιφέρειες

**Παράρτημα 4 :** Ο Εξοπλισμός των Περιφερειών από το Ε.Π.Τ.Α.

**Παράρτημα 5:** Οι ΚΑΠ το 1999.

**Παράρτημα 6 :** Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Παράρτημα 1. Τα Δημοτικά Συμβούλια-Δημοτική Αποκέντρωση(απόσπασμα από την Υπουργική απόφαση με Αρ. Πρωτ. 2329).

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
ΓΕΝ.Δ/ΝΣΗ ΤΟΠ.ΑΥΤ/ΣΗΣ  
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΡΓ. ΚΑΙ ΛΕΙΤ.ΟΤΑ**

Αθήνα 23 Ιανουαρίου 1998

**Αρ. Πρωτ: 2339**

**Αρ. εγκ: 3**

**Ταχ.Δ/ση :** Σταδίου 27  
**Ταχ. Κώδικας :** 10183  
**TELEFAX :** 3221039  
**Πληροφορίες :** Δ. Κουτσούρη  
**Τηλέφωνο :** 3223521/420  
3220152

**ΠΡΟΣ:**

- Τους Γενικούς Γραμματείς  
Περιφερειών  
- Δ/σεις Αυτ/σης και Αποκ/σης  
- Δ/σεις Τοπ.Αυτ/σης & Δ/σης  
- Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις  
- ΚΕΔΚΕ  
- ΕΝΑΕ

**ΘΕΜΑ: Δημοτικά Συμβούλια - Τοπικά Συμβούλια**

#### **15.1.1.1.1 Ι. ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ**

##### **1. Αριθμός μελών δημοτικών συμβουλίων**

Ο αριθμός των μελών κάθε δημοτικού συμβουλίου καθορίζεται από τον πληθυσμό του οικείου δήμου και από την κλίμακα που αναγράφεται στο άρθρο 40 παρ.2 του Π.Δ. 410/1995.

Ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου, όπως προκύπτει κατά τα ανωτέρω προσαυξάνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1, του άρθρου 4 παρ.4 και του άρθρου 5 παρ.18, 20 και 21 του Ν.2539/1997.

##### **2. Δήμοι χωρίς μεταβολή**

Ειδικότερα, ο αριθμός των μελών των δημοτικών συμβουλίων στους δήμους στους οποίους δεν επέρχεται καμία μεταβολή με το άρθρο 1 του Ν.2539/1997, καθώς και στους δήμους που προήλθαν από αναγνώριση κοινότητας με το άρθρο 1 του ίδιου νόμου, προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 40 παρ.2 του Π.Δ. 410/1995 και τον πληθυσμό τους και έχει ως εξής:

- ◆ Σε δήμους έως 5.000 κατ. 11 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 5.001 έως 10.000 κατ. 15 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 10.001 έως 30.000 κατ. 19 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 30.001 έως 60.000 κατ. 25 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 60.001 έως 100.000 κατ. 31 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 100.001 έως 150.000 κατ. 35 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 150.001 έως 500.000 κατ. 39 μέλη
- ◆ Σε δήμους από 500.001 κατ. Και άνω 41 μέλη

##### **3. Δήμοι από συνενώσεις**

Στους δήμους που προκύπτουν από συνένωση δήμων και κοινοτήτων κατά το άρθρο 1 του Ν.2539/1997 ο αριθμός των μελών των δημοτικών συμβουλίων είναι ανάλογος με τον πληθυσμό τους, όπως προκύπτει από την ανωτέρω κλίμακα του άρθρου 40 παρ.2 του Π.Δ.

410/1995, προσαυξανόμενος κατά μία μονάδα για κάθε ένα δημοτικό διαμέρισμα με πληθυσμό 300 κατοίκους και άνω, στο οποίο εκλέγεται τοπικό συμβούλιο και του οποίου ο πρόεδρος είναι μέλος του δημοτικού συμβουλίου. Σημειώνεται ότι, στα δημοτικά διαμερίσματα που είναι έδρες των νέων δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των χιλίων (1.000) κατοίκων δεν συνιστώνται τοπικά συμβούλια και κατά συνέπεια αυτά δεν υπολογίζονται για την αύξηση του αριθμού των εδρών των δημοτικών συμβουλίων.

Αν το ανωτέρω άθροισμα των μελών του δημοτικού συμβουλίου είναι άρτιος αριθμός, τότε στον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου προστίθεται μια μονάδα και αυτό το τελικό άθροισμα που θα προκύψει θα είναι περιττός αριθμός και αποτελεί τον συνολικό αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου, το νόμιμο αριθμό των μελών του.

Οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων που συνιστώνται στα δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων, δηλαδή, των πενταμελών και επταμελών τοπικών συμβουλίων είναι και μέλη των δημοτικών συμβουλίων και καταλαμβάνουν έδρες, από εκείνες που έχουν προηγουμένως προσκυρωθεί στον συνδυασμό στον οποίον ανήκουν.

Αυτοί, εκλέγονται από τους εκλογείς που είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του οικείου δημοτικού διαμερίσματος μαζί με τα υπόλοιπα μέλη του τοπικού συμβουλίου, (άρθρο 3 παρ.1 Ν. 2539/1997) δηλαδή, όπως περιγράφεται παρακάτω συμμετέχουν στον συνδυασμό υποψήφιου δημάρχου ως υποψήφιοι τοπικοί σύμβουλοι. Στις περιπτώσεις που προστίθεται επί πλέον έδρα για να καταστεί περιττός ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων αυτή συγκαταλέγεται στον αριθμό των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων, δηλαδή στο γενικό ψηφοδέλτιο.

#### **Παράδειγμα :**

Δήμος Α' με πληθυσμό 7.500 κατοίκους, ο οποίος προέρχεται από συνένωση 15 κοινοτήτων εκ των οποίων οι 9 κοινότητες έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων η κάθε μία.

Ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου προκύπτει ως εξής:

- a) 15 μέλη σύμφωνα με τον πληθυσμό του
- b) 9 μέλη, όσοι είναι οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων, από τα δημοτικά διαμερίσματα που έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων και έχουμε:  
 $15 + 9 = 24$

Στο σύνολο αυτό προστίθεται μία μονάδα για να είναι περιττό το τελικό σύνολο των μελών του δημοτικού συμβουλίου, κατά το άρθρο 3 παρ.1 του Ν.2539/1997 και έτσι ο συνολικός αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου του δήμου Α' θα είναι  $15+9+1=25$  μέλη.

#### **4. Δήμοι πρωτεύουσες Νομών**

Στους δήμους που είναι πρωτεύουσες Νομών, αν ο συνολικός αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου, όπως αυτός προκύπτει, σύμφωνα με τα ανωτέρω, είναι κατώτερος του αριθμού 19, τότε ο αριθμός αυτός προσαυξάνεται κατά τόσες μονάδες όσες υπολείπονται ώστε ο συνολικός αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου να γίνει 19.

Οι έδρες αυτές προστίθενται στον αριθμό των δημοτικών συμβούλων του γενικού ψηφοδελτίου όπως αυτός προσδιορίζεται στην παρ.2 του άρθρου 40 του Π.Δ. 410/1995.

##### **15.1.1.1.2 Υποψηφιότητες**

#### **5. Αριθμός υποψηφίων**

Κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει υποχρεωτικά έναν υποψήφιο δήμαρχο και υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους.

Στον αριθμό των δημοτικών συμβούλων δεν περιλαμβάνεται ο δήμαρχος.

Ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων πρέπει να είναι τουλάχιστον ίσος με τον αριθμό των μελών που προβλέπεται στην παρ.2 του άρθρου 40 του Π.Δ. 410/1995 και είναι ανάλογος με τον πληθυσμό του δήμου.

Ο αριθμός αυτός μπορεί να αυξηθεί κατά 50% το πολύ. Η αύξηση αυτή δεν είναι υποχρεωτική.

Το κλάσμα που προκύπτει δεν λαμβάνεται υπόψη (άρθρο 54 Π.Δ.410/1995 και άρθρο 3 παρ.2 Ν.2539/1995).

Για τον καθορισμό του κατώτατου και ανώτατου αριθμού των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων δεν λαμβάνεται υπόψη η προσαύξηση του αριθμού των μελών κάθε δημοτικού συμβουλίου κατά μία μονάδα για καθένα δημοτικό διαμέρισμα με πληθυσμό 300 κατοίκους και άνω, στο οποίο λειτουργεί τοπικό συμβούλιο, που γίνεται κατά το άρθρο 3 παρ.1 Ν. 2539/1997.

### **15.1.1.1.3 ΙΙ. ΤΟΠΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ**

#### **15.1.1.1.4 25. Σύσταση - ονομασία - συγκρότηση (άρθρο 4 Ν.2539/1997)**

Τοπικά συμβούλια συνιστώνται και λειτουργούν στους δήμους που προέρχονται από συνένωση ΟΤΑ στους οποίους και συνιστώνται δημοτικά διαμερίσματα, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.10 του Ν.2539/1997.

Στα δημοτικά διαμερίσματα που είναι έδρες των νέων δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των 1000 κατοίκων δεν συνιστώνται τοπικά συμβούλια.

Σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα συνιστάται τοπικό συμβούλιο, το οποίο φέρει την ονομασία του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε με τη συνένωση ή του αυτοτελούς συνοικισμού που προσαρτήθηκε σε νέο δήμο που προέκυψε από συνένωση.

Η ονομασία του έχει ως εξής: "Τοπικό Συμβούλιο .....". Στον κενό χώρο τίθεται το όνομα του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε ή του συνοικισμού που προσαρτήθηκε στο νέο δήμο.

Το τοπικό συμβούλιο είναι συλλογικό όργανο του δήμου και λειτουργεί στα πλαίσια της δημοτικής αποκέντρωσης μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Συνεπώς η εδαφική περιφέρεια στην οποία λειτουργεί το τοπικό συμβούλιο είναι η εδαφική περιφέρεια του δήμου ή της κοινότητας, που συνενώθηκε σε νέο δήμο, καθώς και η εδαφική περιφέρεια του αυτοτελούς συνοικισμού που προσαρτήθηκε σε νέο δήμο.

Το τοπικό συμβούλιο δεν είναι νομικό πρόσωπο αυτόνομο, δεν έχει τη δική του νομική προσωπικότητα.

Τα τοπικά συμβούλια είναι επταμελή, πενταμελή και τριμελή.

Επταμελή είναι τα τοπικά συμβούλια σε δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό 1.500 κατοίκων και άνω.

Πενταμελή είναι τα τοπικά συμβούλια σε δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό 300 έως 1.500 κατοίκων.

Τριμελή είναι τα τοπικά συμβούλια σε δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό μέχρι 300 κατοίκους.

Οι πρόεδροι των πενταμελών και επταμελών τοπικών συμβουλίων είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Είναι δημοτικοί σύμβουλοι και εκλέγονται, για όλη τη δημοτική περίοδο, από το σύνολο των εκλογέων του δημοτικού διαμερίσματος.

Οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων είναι και δημαρχιακοί πάρεδροι.

Τα τοπικά συμβούλια συνιστώνται με το άρθρο 4 του Ν.2539/1997 και δεν απαιτείται η έκδοση καμίας διοικητικής πράξης για τη λειτουργία τους.

#### **15.1.1.1.5 26. Εκλογή, Εγκατάσταση**

Ο πρόεδρος και τα μέλη του τοπικού συμβουλίου εκλέγονται για τέσσερα χρόνια από το σύνολο των εκλογέων του δημοτικού διαμερίσματος.

Η εκλογή γίνεται την ίδια μέρα που εκλέγονται τα δημοτικά συμβούλια στις γενικές δημοτικές εκλογές που διεξάγονται κάθε τέσσερα χρόνια την πρώτη Κυριακή μετά τις 10 Οκτωβρίου του έτους αυτού.

Η εγκατάσταση του τοπικού συμβουλίου γίνεται την ίδια ημέρα με την εγκατάσταση του δημοτικού συμβουλίου και του δημάρχου.

Σε κάθε περίπτωση η θητεία τους αρχίζει και λήγει μαζί με τη θητεία του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 4 παρ.5 Ν.2539/1997).

**15.1.1.1.6 27. Υποψηφιότητες  
Συνδυασμοί - Δήλωση συνδυασμού - Εκλογείς – Εκλόγιμοι**

Η εκλογή του προέδρου και των μελών του τοπικού συμβουλίου γίνεται κατά συνδυασμούς.

Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται. Οι συνδυασμοί δεν επιτρέπεται να αφορούν μόνο το κάθε ένα δημοτικό διαμέρισμα, δηλαδή κάθε ένα τοπικό συμβούλιο χωριστά, χωρίς να περιλαμβάνονται στο συνδυασμό του δήμου. Τέτοιοι συνδυασμοί δεν προβλέπονται από το νόμο και αποκλείονται.

Οι υποψήφιοι για τα τοπικά συμβούλια περιλαμβάνονται στους συνδυασμούς του δήμου που περιλαμβάνουν τον υποψήφιο δήμαρχο και τους υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους.

Κάθε συνδυασμός υποψήφιου δημάρχου και δημοτικών συμβούλων περιλαμβάνει και τους υποψήφιους για όλα τα τοπικά συμβούλια του δήμου.

Υποψήφιος για πρόεδρος ή μέλος του τοπικού συμβουλίου, μπορεί να είναι ο δημότης του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε με τη συνένωση ή του συνοικισμού που προσαρτήθηκε, εφόσον έχει την ικανότητα να εκλέγει και έχει συμπληρώσει την ηλικία που απαιτείται κάθε φορά για να εκλεγεί δημοτικός σύμβουλος.

Ο αριθμός των υποψηφίων τοπικών συμβούλων σε κάθε συνδυασμό για κάθε τοπικό συμβούλιο είναι:

Για τα επταμελή τοπικά συμβούλια τουλάχιστον επτά (7) και μπορεί να αυξηθεί ως εννέα (9).

Για τα πενταμελή τοπικά συμβούλια τουλάχιστον πέντε (5) και μπορεί να αυξηθεί έως επτά (7).

Για τριμελή τοπικά συμβούλια τουλάχιστον τρεις (3) και μπορεί να αυξηθεί έως τέσσερις (4).

Για την εκλογή του τοπικού συμβουλίου ψηφίζουν όλοι οι εκλογείς που είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του δημοτικού διαμερίσματος.

Στη δήλωση του συνδυασμού γράφονται κατά σειρά:

ν Η ονομασία και το έμβλημα του συνδυασμού

ν Το επώνυμο και το όνομα του υποψήφιου δημάρχου, με τη σχετική ένδειξη

ν Τα επώνυμα και τα ονόματα των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων με αλφαβητική σειρά.

ν Κάτω από την ονομασία κάθε τοπικού συμβουλίου γράφονται τα επώνυμα και τα ονόματα των υποψηφίων μελών του τοπικού συμβουλίου με αλφαβητική σειρά.

Τα τοπικά συμβούλια αναγράφονται στη δήλωση με την αλφαβητική σειρά της ονομασίας τους.

Οι υποψήφιοι σύμβουλοι των τοπικών συμβουλίων δεν καταβάλλουν παράβολο στο δημόσιο ταμείο για την υποψηφιότητά τους (άρθρο 5 παρ.4 Ν.2539/1997).

Η δήλωση του συνδυασμού δεν είναι απαράδεκτη αν :

α) περιλαμβάνονται σ' αυτήν υποψήφιοι τουλάχιστον για το 30% του συνολικού αριθμού των επταμελών και πενταμελών τοπικών συμβουλίων και για το 30% των τριμελών τοπικών συμβουλίων για κάθε δήμο. Το τυχόν προκύπτον κλάσμα δεν λαμβάνεται υπόψη β) οι υποψήφιοι τοπικοί σύμβουλοι δεν είναι, λιγότεροι από τέσσερις (4) για τα επταμελή και τρεις (3) για τα πενταμελή και τριμελή τοπικά συμβούλια.

**15.1.1.1.7 28. Ψηφοδέλτια  
(άρθρο 5 παρ.6, 7, 8, 9 και 15 Ν.2539/1997)**

Το ψηφοδέλτιο για την εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων είναι κοινό με το ψηφοδέλτιο του συνδυασμού του υποψήφιου δημάρχου και των δημοτικών συμβούλων.

Κάθε συνδυασμός εκτυπώνει ιδιαίτερο (χωριστό) ψηφοδέλτιο για κάθε δημοτικό διαμέρισμα (για κάθε τοπικό συμβούλιο).

Το ψηφοδέλτιο αυτό περιλαμβάνει κατά σειρά:



Το έμβλημα και το όνομα του συνδυασμού που τυχόν έχουν δηλωθεί.

Το επώνυμο και το ονόμα του υποψηφίου δημάρχου και τη σχετική ένδειξη.

Τα επώνυμα και τα ονόματα των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων, με τη σειρά που είναι γραμμένα στην απόφαση με την οποία έχει ανακηρυχθεί ο συνδυασμός ή με αλφαβητική σειρά.

Την ονομασία του τοπικού συμβουλίου.

Τα επώνυμα και τα ονόματα των υποψηφίων μελών του τοπικού συμβουλίου, με τη σειρά που είναι γραμμένα στην απόφαση, με την οποία έχει ανακηρυχθεί ο συνδυασμός ή με αλφαβητική σειρά.

Αν ο εκλογέας χρησιμοποιεί ψηφοδέλτιο άλλου δημοτικού διαμερίσματος, αυτό το ψηφοδέλτιο δεν λαμβάνεται υπόψη για την εκλογή των μελών του τοπικού συμβουλίου, είναι όμως έγκυρο για το συνδυασμό του υποψηφίου δημάρχου.

Ο εκλογέας μπορεί να εκφράσει την προτίμησή του μόνο προς ένα υποψήφιο σύμβουλο τοπικού συμβουλίου σημειώνοντας σταυρό παραπλεύρως του ονόματός του στο ψηφοδέλτιο του συνδυασμού για το τοπικό συμβούλιο.

(Για τους υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους μπορεί να σημειώσει σταυρούς μέχρι και για δύο υποψήφιους).

#### **15.1.1.8 29. Εκλογικό σύστημα**

##### **Κατανομή εδρών στα τοπικά συμβούλια**

Η κατανομή των εδρών του τοπικού συμβούλου σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα γίνεται αναλογικά μεταξύ όλων των συνδυασμών που συμμετέχουν στις εκλογές και έχουν υποψήφιους για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος άσχετα αν στην εκλογική περιφέρεια του δήμου ανήκουν στον επιτυχόντα ή στους επιλαχόντες συνδυασμούς.

Η κατανομή των εδρών για το τοπικό συμβούλιο σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα δεν γίνεται με το σύστημα που γίνεται η κατανομή των εδρών στους συνδυασμούς σε όλη την εκλογική περιφέρεια του δήμου, κατά την οποία ο επιτυχών συνδυασμός παίρνει τα τρία πέμπτα (3/5) του συνόλου των εδρών, του δημοτικού συμβουλίου και τα δύο πέμπτα (2/5) αυτών κατανέμονται στους επιλαχόντες συνδυασμούς αναλογικά, δηλαδή, ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων, που έλαβε καθένας από αυτούς.

Η αναλογική κατανομή των εδρών του τοπικού συμβουλίου σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα γίνεται ως εξής:

Το σύνολο των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν σε όλο το δημοτικό διαμέρισμα, όλοι μαζί οι συνδυασμοί, που συμμετέχουν στις εκλογές και έχουν υποψήφιους για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος, διαιρείται με τον αριθμό των εδρών του τοπικού συμβουλίου, αυξημένο κατά μία μονάδα. Το πηλίκο που προκύπτει αποτελεί το εκλογικό μέτρο.

Το κλάσμα που τυχόν προκύπτει παραλείπεται.

Στη συνέχεια διαιρείται ο αριθμός των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβε κάθε συνδυασμός στο δημοτικό διαμέρισμα με το εκλογικό μέτρο και κάθε συνδυασμό παίρνει τόσες έδρες όσο το ακέραιο πηλίκο αυτής της διαιρέσεως.

Συνδυασμός που δεν συγκεντρώνει το εκλογικό μέτρο δεν παίρνει έδρα.

Λεπτομέρειες σχετικά με την κατανομή των εδρών, αν απομένουν αδιάθετες έδρες, αν παίρνουν οι συνδυασμοί περισσότερες από τις προς διάθεση έδρες, αν δύο ή περισσότεροι έχουν ίσον αριθμό ψήφων, αν έχει ανακηρυχθεί ένας μόνον συνδυασμός για το τοπικό συμβούλιο παραλείπονται από την παρούσα και αναφέρονται λεπτομερώς στο άρθρο 5 παρ. 10 και 11 του Ν.2539/1997.

Τακτικοί σύμβουλοι τοπικού συμβουλίου εκλέγονται από τους υποψηφίους κάθε συνδυασμού κατά σειρά αυτοί που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους προτίμησης. Οι λοιποί υποψήφιοι των συνδυασμών είναι αναπληρωματικοί των τακτικών συμβούλων του τοπικού συμβουλίου, με τη σειρά των ψήφων προτίμησης. Αν οι υποψήφιοι του ίδιου συνδυασμού ισοψηφίσουν, το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση. Αν έχουν ανακηρυχθεί δύο μόνον συνδυασμοί για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος και ισοψηφίσουν, το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση για ανάδειξη του πλειοψηφούντος συνδυασμού. Οι έδρες των συμβούλων στην περίπτωση αυτή κατανέμονται στον πλειοψηφούντα και στον επιλαχόντα συνδυασμό αντίστοιχα, ως εξής:

Στα επταμελή 4 και 3, στα πενταμελή 3 και 2 και τριμελή 2 και 1.

Αν ισοψηφίσουν περισσότεροι από δύο συνδυασμοί το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση. Ο πρώτος συνδυασμός στα επταμελή τοπικά συμβούλια εκλέγει τον πρόεδρο του

τοπικού συμβουλίου με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 16 του άρθρου 5 του Ν.2539/1997 και δύο ακόμη τοπικούς συμβούλους, ο δεύτερος συνδυασμός εκλέγει δύο τοπικούς συμβούλους και ο τρίτος συνδυασμός εκλέγει δύο τοπικούς συμβούλους.

Στα πενταμελή τοπικά συμβούλια εκλέγουν αντίστοιχα, ο πρώτος συνδυασμός τον πρόεδρο, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 16 του άρθρου 5 του Ν.2539/1997 και έναν τοπικό σύμβουλο, ο δεύτερος δύο τοπικούς συμβούλους και ο τρίτος συνδυασμός έναν τοπικό σύμβουλο.

Στα τριμελή τοπικά συμβούλια ο πρώτος συνδυασμός εκλέγει τον πρόεδρο και οι άλλοι δύο συνδυασμοί από έναν τοπικό σύμβουλο.

#### **15.1.1.1.9 30. Εκλογή προέδρου τοπικού συμβουλίου (άρθρο 5 παρ.16 Ν.2539/1997)**

Οι πρόεδροι των επταμελών και πενταμελών τοπικών συμβουλίων είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου και δημοτικοί σύμβουλοι.

(άρθρο 3 παρ.1, άρθρο 4 παρ.4 Ν.2539/1997)

Οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων είναι και δημαρχιακοί πάρεδροι.

(άρθρο 4 παρ.4 Ν.2539/1997)

Οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων εκλέγονται σύμφωνα με όσα εκτίθενται κατωτέρω.

#### **15.1.1.1.1031. Πρόεδροι πενταμελών και επταμελών τοπικών συμβουλίων**

Πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου του δημοτικού διαμερίσματος στα επταμελή και στα πενταμελή τοπικά συμβούλια είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του πλειοψηφήσαντος στο δημοτικό διαμέρισμα συνδυασμού που έχει λάβει τις περισσότερες ψήφους προτίμησης, και σε περίπτωση ισοψηφίας, αυτός που είναι πρώτος στην απόφαση της ανακήρυξης, εφόσον ο συνδυασμός αυτός διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο.

Κατά συνέπεια, για την εκλογή του προέδρου του τοπικού συμβουλίου, για τα επταμελή και τα πενταμελή δεν αρκεί μόνο το ότι ο συνδυασμός του έχει πλειοψηφήσει στο δημοτικό διαμέρισμα, αλλά πρέπει συγχρόνως να έχει ο συνδυασμός αυτός δικαίωμα και δυνατότητα να καταλάβει την αντίστοιχη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 76 Α του Π.Δ. 410/1995, το οποίο προστίθεται με την παρ.6 του άρθρου 3 του Ν.2539/1997, αφού ο πρόεδρος του τοπικού αυτού συμβουλίου είναι συγχρόνως και δημοτικός σύμβουλος.

Κατά το άρθρο 73 παρ.1 του Π.Δ. 410/1995, οι υποψήφιοι δήμαρχοι των επιλαχόντων συνδυασμών θεωρούνται πρώτοι επιτυγχόντες σύμβουλοι των συνδυασμών τους και κατά την παρ. 16 του άρθρου 5 του Ν. 2539/1997 ο υποψήφιος δήμαρχος του συνδυασμού, παίρνει την μοναδική έδρα του συνδυασμού, στην περίπτωση που ο συνδυασμός του εκλέξει μια μόνο έδρα στο δημοτικό συμβούλιο. Κατά συνέπεια δεν προσκυρώνεται στο συνδυασμό που έλαβε μια μόνο έδρα στο δημοτικό συμβούλιο, η έδρα του προέδρου του τοπικού συμβουλίου και ως έχει πλειοψηφήσει ο συνδυασμός αυτός στο τοπικό συμβούλιο.

Αν ένας συνδυασμός δεν διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο, τότε δεν μπορεί να εκλέξει πρόεδρο σε τοπικό συμβούλιο πενταμελές ή επταμελές, αφού οι πρόεδροι αυτοί είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου.

Στην περίπτωση αυτή πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του δεύτερου σε εκλογική δύναμη στο δημοτικό διαμέρισμα συνδυασμού, με την προϋπόθεση ότι ο συνδυασμός αυτός διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο.

Αν και ο δεύτερος σε εκλογική δύναμη στο δημοτικό διαμέρισμα συνδυασμός δεν διαθέτει την ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο, πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του τρίτου σε εκλογική δύναμη συνδυασμού στο δημοτικό διαμέρισμα, με την προϋπόθεση ότι ο συνδυασμός αυτός διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο και ούτω καθεξής.

Αν ένας συνδυασμός πλειοψηφήσει σε αριθμό δημοτικών διαμερισμάτων μεγαλύτερο από τον αριθμό των εδρών που δικαιούται στο δημοτικό συμβούλιο μη υπολογιζόμενης της έδρας που καταλαμβάνει ο υποψήφιος δήμαρχος, ο συνδυασμός αυτός εκλέγει προέδρους κατά σειρά σε κείνα τα δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία έχει λάβει το μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων, εφόσον δεν έχει εκλεγεί πρόεδρος από άλλο συνδυασμό.

Η κατανομή των εδρών γίνεται ανά συνδυασμό. Προηγείται ο συνδυασμός που έχει λάβει τις περισσότερες έδρες και σε περίπτωση που δύο συνδυασμοί

λαμβάνουν ίσο αριθμό εδρών, προηγείται ο συνδυασμός που έχει λάβει στο δημοτικό διαμέρισμα το μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων και σε περίπτωση ισοψηφίας ενεργείται κλήρωση.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω αν ένας συνδυασμός έχει π.χ. την πλειοψηφία σε δύο δημοτικά διαμερίσματα θα εκλέξει και στα δύο τοπικά συμβούλια πρόεδρο, μόνον εφόσον διαθέτει και στο δημοτικό συμβούλιο τρεις (3) έδρες, από τις οποίες τη μία θα καταλάβει ο υποψήφιος δήμαρχος και τις άλλες δύο θα καταλάβουν οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων, στα οποία έχει πλειοψηφήσει ο συνδυασμός αυτός.

Αν ο ίδιος συνδυασμός, που έχει την πλειοψηφία σε δύο δημοτικά διαμερίσματα διαθέτει στο δημοτικό συμβούλιο μόνο δύο (2) έδρες, τότε, τη μία έδρα στο δημοτικό συμβούλιο παίρνει ο υποψήφιος δήμαρχος του συνδυασμού και την άλλη έδρα παίρνει ένας πρόεδρος τοπικού συμβουλίου από τα δύο δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία έχει πλειοψηφήσει ο συνδυασμός. Συγκεκριμένα ο πλειοψηφήσας στο δημοτικό διαμέρισμα εκείνο στο οποίο ο συνδυασμός έχει λάβει το μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων θα εκλεγεί πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου.

#### **15.1.1.1.1132. Πρόεδροι τριμελών τοπικών συμβουλίων**

Πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου του δημοτικού διαμερίσματος στα τριμελή τοπικά συμβούλια (μέχρι 300 κατοίκους), είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του πλειοψηφήσαντος στο δημοτικό διαμέρισμα συνδυασμού που έχει λάβει τις περισσότερες ψήφους προτίμησης και σε περίπτωση ισοψηφίας αυτός που είναι πρώτος στην απόφαση της ανακήρυξης. (άρθρο 5 παρ. 16 Ν.2539/1997).

Για την εκλογή του προέδρου στα τριμελή τοπικά συμβούλια δεν απαιτείται καμμία προϋπόθεση, όπως π.χ. για τα πενταμελή και τα επταμελή που πρέπει ο συνδυασμός, στον οποίο ανήκει ο πρόεδρος να διαθέτει και ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο.

Αυτό γίνεται γιατί οι πρόεδροι των πενταμελών και επταμελών τοπικών συμβουλίων είναι και δημοτικοί σύμβουλοι.

Αντιθέτως οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων δεν είναι δημοτικοί σύμβουλοι, αλλά είναι δημαρχιακοί πάρεδροι και εκπροσωπούν τα τοπικά συμβούλια.

Συνεπώς, η εκλογή τους δεν ασκεί καμμία επίδραση στα δημοτικά συμβούλια αφού δεν είναι μέλη τους.

#### **15.1.1.1.1233. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ**

Το κάθε τοπικό συμβούλιο λειτουργεί στα πλαίσια του δήμου, που προέρχεται από συνένωση ΟΤΑ, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος.

Το τοπικό συμβούλιο έχει τις εξής αρμοδιότητες.

#### **15.1.1.1.1334. Γενικές αρμοδιότητες εκ του νόμου που αναγράφονται στην παρ.1 του άρθρου 6 του ν.2539/1997.**

Σύμφωνα με αυτές το τοπικό συμβούλιο εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα, όπως, για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα, για τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου. Προτείνει, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, στο δημοτικό συμβούλιο τον ορισμό μελών στα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων, ιδρυμάτων και επιχειρήσεων, που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα.

Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων αυτών και υποβάλλει σχετικές προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου.

Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών κοινωνικών πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους.

**15.1.1.1.1435. Αρμοδιότητες που ανατίθενται στο τοπικό συμβούλιο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου στους τομείς που αναγράφονται λεπτομερώς στην παράγρ.2 του άρθρου 6 του νόμου 2539/1997.**

Εκτός από αυτές, το δημοτικό συμβούλιο μπορεί να αναθέτει αρμοδιότητες του και σε όποιον άλλον τομέα κρίνει σκόπιμο με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία.

Στις ανωτέρω αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου αναγράφεται υποχρεωτικά και λεπτομερώς ο τρόπος και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται.

**15.1.1.1.15 36. Ειδικές αρμοδιότητες κατά την παρ.4 του άρθρου 6 του Ν.2539/1997.**

Τέτοιες αρμοδιότητες είναι: Η συμμετοχή στη διοίκηση κληροδοτημάτων, η αποχή κληροδοτήματος ή κληρονομιάς ή δωρεάς που διατίθεται ρητά και αποκλειστικά για ορισμένο δημοτικό διαμέρισμα (πρώην δήμο ή κοινότητα ή συνοικισμό που προσαρτήθηκε) η σύμφωνη γνώμη για τον τρόπο διάθεσης βιοσκησίμων εκτάσεων, η σύμφωνη γνώμη για την εκμίσθωση χωρίς δημοπρασία δασικών εκτάσεων, η γνώμη για την αξιοποίηση ή ανταλλαγή ή δωρεά ή εκποίηση περιουσιακών στοιχείων που ανήκαν στον καταργηθέντα ΟΤΑ ή στον προσαρτηθέντα συνοικισμό, η γνώμη για τη μορφή και τη διατήρηση του χαρακτήρα παραδοσιακού οικισμού.

Με τις ειδικές αυτές αρμοδιότητες διασφαλίζονται πλήρως τα ειδικά ενδιαφέροντα και τα συμφέροντα των κατοίκων του κάθε δημοτικού διαμερίσματος.

37. Τα τοπικά συμβούλια είναι υποχρεωμένα όπου από το νόμο προβλέπεται η διατύπωση από αυτά πρότασης ή γνώμης να την υποβάλλουν στα αρμόδια όργανα του δήμου μέσα σε ανατρεπτική προθεσμία δέκα πέντε (15) ημερών από τη λήψη του σχετικού ερωτήματος, μετά δε την πάροδο της προθεσμίας αυτής τα αρμόδια όργανα του δήμου αποφασίζουν και χωρίς αυτή (άρθρο 6 παρ.13 Ν.2539/1997).

**15.1.1.1.1638. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ**

Το τοπικό συμβούλιο είναι συλλογικό όργανο του νέου δήμου, λειτουργεί ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης και έχει κατά τόπον αρμοδιότητα την εδαφική περιφέρεια του οικείου δημοτικού διαμερίσματος.

Έχουμε τοπικά συμβούλια επταμελή, πενταμελή και τριμελή (άρθρο 4 παρ.2 και 3 Ν.2539/1997).

Το τοπικό συμβούλιο συνεδριάζει και λειτουργεί μέσα στην εδαφική περιφέρεια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος.

Συγκαλείται σε συνεδρίαση από τον πρόεδρό του. Οι συνεδριάσεις είναι δημόσιες.

Τα πενταμελή και επταμελή τοπικά συμβούλια έχουν απαρτία όταν τα παρόντα μέλη είναι περισσότερα από τα απόντα, δηλαδή για τα πενταμελή τα τρία και τα επταμελή τα τέσσερα.

Τα τριμελή συνεδριάζουν με την παρουσία όλων των μελών τους.

Το τοπικό συμβούλιο αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, αν δεν υπάρχει άλλη διάταξη που να ορίζει διαφορετικά. Σε περίπτωση ισοψηφίας επικρατεί η ψήφος του προέδρου.

Απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων είναι ο σκέρατος αριθμός που είναι αμέσως μεγαλύτερος από το ένα δεύτερο του αριθμού των μελών του.

Καθήκοντα γραμματέα του συμβουλίου ασκεί υπάλληλος του δήμου που ορίζεται από το δήμαρχο ή σύμβουλος που ορίζεται από τον πρόεδρο του τοπικού συμβουλίου.

Στη συνεδρίαση του συμβουλίου τηρούνται πρακτικά σε ειδικό βιβλίο αριθμημένο και μονογραφημένο από τον πρόεδρο, ή σε φύλλα χάρτου αριθμημένα και μονογραφημένα από τον ίδιο. Στα πρακτικά καταχωρούνται και οι απόψεις της μειοψηφίας.

Την παρούσα παρακαλούμε να κοινοποιήσετε άμεσα σε όλες τις Δ/σεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στους Δήμους και Κοινότητες της Περιφέρειάς σας καιθώς και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις για ενημέρωση και ανάλογη εφαρμογή.

**Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ  
ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ**

**Παράρτημα 2 «Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης».**

**ΣΧΕΔΙΟ - ΕΠΙΣΤΡΕΠΤΕΟ**

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**

**Αθήνα 27 Δεκεμβρίου 1999**

**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ,**

**Αριθμ. Πρωτ. 45329**

**ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

**ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΑΠΤ. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

**ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

**& ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

**15.1.1.1.17Α Π Ο Φ Α Σ Η**

**Η ΥΠΟΥΡΓΟΣ**

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

Έχοντας υπόψη:

- Τις διατάξεις: 1) του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν.2503/97, 2) του άρθρου 29Α του Ν.1558/85 "Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα" (Α.137) όπως προστέθηκε με το άρθρο 27 του Ν.2081/92 (Α.154) και αντικαταστάθηκε με την παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν. 2469/97 (Α.38)
- Τις διατάξεις του άρθρου 13 παρ.9 του Ν.2539/1997 όπως αυτές ισχύουν με μεταγενέστερες τροποποιήσεις
- Την υφισταμένη ανάγκη καθορισμού του αναλυτικού περιεχομένου των ΕΠΤΑ, της διαδικασίας καταγραφής των αναγκών και των προτάσεων των δήμων και κοινοτήτων, καθώς και της διαδικασίας ένταξης έργων στο ΕΠΤΑ και πραγματοποίησης των έργων αυτών
- Την με αριθμό πρωτ. 6811/6.3.1998 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, Πολιτισμού, Μακεδονίας-Θράκης και Αιγαίου, με την οποία συγκροτείται η προβλεπόμενη στην παράγραφο 6 του άρθρου 13 του Ν.2539/1997 Επιτροπή, όπως αυτή τροποποιήθηκε με τις με αριθμ. πρωτ. 319/5.1.1999 και 15303/30.4.1999 Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις
- Την υπ' αριθμ. 49/10.5.1999 Εισήγηση της Επιτροπής της παραγράφου 6 του άρθρου 13 του Ν.2539/1997
- Την υπ' αριθμ. 410/12.3.1999 Εισήγηση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ)
- Την υπ' αριθμ. 19797/5.6.1998 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
- Το γεγονός ότι από τις διατάξεις της απόφασης αυτής δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού

Αποφασίζουμε

Άρθρο 1

Σκοπός του ΕΠΤΑ

Το ΕΠΤΑ καταρτίζεται από την Επιτροπή της παραγράφου 6 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 με στόχο:

- ♦ τον συντονισμό του συνόλου των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζονται για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, συμπεριλαμβανομένων και των Κοινοτικών πολιτικών, με κατεύθυνση την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ
- ♦ την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνονται στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ έτσι ώστε να βελτιώνεται η αποδοτικότητά τους
- ♦ την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ

## Άρθρο 2

### Περιεχόμενο του ΕΠΤΑ

Το περιεχόμενο του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), που προσδιορίζεται με την παράγραφο 3 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 περιλαμβάνει αναλυτικότερα τα ακόλουθα ΜΕΤΡΑ ανά ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ:

#### Υποπρόγραμμα 1 : Αναγκαίες λειτουργικές δαπάνες

- Μέτρο 1.1. Αμοιβές προσωπικού
- Μέτρο 1.2. Μισθώσεις ακινήτων
- Μέτρο 1.3. Ειδικές, έκτακτες και επείγουσες λειτουργικές δαπάνες
- Μέτρο 1.4. Εφαρμογή πολιτικών συνολικής υποστήριξης λειτουργίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

#### Υποπρόγραμμα 2 : Οργάνωση των ΟΤΑ

- Μέτρο 2.1. Μελέτες οργάνωσης των ΟΤΑ
- Μέτρο 2.2. Μηχανοργάνωση ΟΤΑ
- Μέτρο 2.3. Προγράμματα ενημέρωσης - κατάρτισης
- Μέτρο 2.4. Εφαρμογή πολιτικών συνολικής υποστήριξης οργάνωσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

#### Υποπρόγραμμα 3 : Βελτίωση τεχνικών και παραγωγικών υποδομών - Περιβάλλοντος

- Μέτρο 3.1. Μελέτες
- Μέτρο 3.2. Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές
- Μέτρο 3.3. Ύδρευση
- Μέτρο 3.4. Αποχέτευση - Επεξεργασία λυμάτων
- Μέτρο 3.5. Διαχείριση απορριμάτων
- Μέτρο 3.6. Οικισμοί
- Μέτρο 3.7. Εγγειοβελτιωτικά - αντιπλημμυρικά έργα
- Μέτρο 3.9. Αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών

#### Υποπρόγραμμα 4 : Κοινωνικές Υποδομές και Δραστηριότητες

- Μέτρο 4.1. Διοικητική Υποδομή
- Μέτρο 4.2. Υγεία - Πρόνοια
- Μέτρο 4.3. Αθλητισμός
- Μέτρο 4.4. Πολιτισμός
- Μέτρο 4.5. Εκπαίδευση
- Μέτρο 4.6. Προγράμματα Νέας Γενιάς
- Μέτρο 4.7. Τεχνικός και Μηχανολογικός εξοπλισμός των ΟΤΑ

#### Υποπρόγραμμα 5 : Παρεμβάσεις στους ΟΤΑ Αττικής (πλην των συνενωθέντων) και του πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης

- Μέτρο 5.1. Εφαρμογή πολιτικών συνολικής υποστήριξης λειτουργίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.
- Μέτρο 5.2. Εφαρμογή πολιτικών συνολικής υποστήριξης οργάνωσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.
- Μέτρο 5.3. Μελέτες οργάνωσης των ΟΤΑ
- Μέτρο 5.4. Μηχανοργάνωση ΟΤΑ
- Μέτρο 5.5. Προγράμματα ενημέρωσης - κατάρτισης
- Μέτρο 5.6. Μελέτες προσανατολισμού
- Μέτρο 5.7. Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές
- Μέτρο 5.8. Ύδρευση
- Μέτρο 5.9. Αποχέτευση - Επεξεργασία λυμάτων

- Μέτρο 5.10. Διαχείριση απορριμάτων
- Μέτρο 5.11. Οικισμοί
- Μέτρο 5.12. Εγγειοβελτιωτικά - Αντιπλημμυρικά έργα
- Μέτρο 5.13. Υποδομές οικονομικών δραστηριοτήτων
- Μέτρο 5.14. Διοικητική υποδομή
- Μέτρο 5.15. Υγεία - Πρόνοια
- Μέτρο 5.16. Αθλητισμός
- Μέτρο 5.17. Πολιτισμός
- Μέτρο 5.18. Εκπαίδευση
- Μέτρο 5.19. Προγράμματα Νέας Γενιάς
- Μέτρο 5.20. Τεχνικός και Μηχανολογικός Εξοπλισμός
- Μέτρο 5.21. Αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών

Υποπρόγραμμα 6 : Τεχνική Στήριξη

- Μέτρο 6.1. Αμοιβές συμβούλων και προσωπικού
- Μέτρο 6.2. Μελέτες στήριξης του προγράμματος
- Μέτρο 6.3. Λειτουργικές δαπάνες διοίκησης προγράμματος
- Μέτρο 6.4. Δημοσιοποίηση του προγράμματος

Η αναλυτική περιγραφή του κάθε Μέτρου, με τις επιλέξιμες δαπάνες, τους δικαιούχους, τις προτεραιότητες κ.λ.π. γίνεται στα "Τεχνικά Δελτία Μέτρων" που συνοδεύουν τον κανονισμό.

### Παράρτημα 3 : Κριτήρια κατανομής των πόρων του Ε.Π.Τ.Α. στις Περιφέρειες

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Αθήνα 15/04/99

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

Αρ. Πρωτ.:12892

ΔΗΜ. ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Δ/ΝΣΗ ΑΝΑΠΤ. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤ. ΠΡΟΓΡ/ΤΩΝ

ΠΡΟΣ:

Ταχ. Δ/ση : Σταδίου 27

Τους Γενικούς Γραμματείς

Ταχ. Κώδικας : 10183 ΑΘΗΝΑ

των

Περιφερειών της χώρας.

TELEFAX : 3231124

Τηλέφωνα : 3236284, 3226507,

3229710

ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ 17

#### **ΘΕΜΑ: "Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ στις 13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ".**

Στην συνέχεια της εγκυκλίου αρ.3/αρ. Πρ. 3908/3-2-99 και ενόψει επικαιροποίησης των προτάσεων για ένταξη έργων στο ΕΠΤΑ σας γνωστοποιούμε, ως κατωτέρω, το πλαίσιο και τα κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ και παρακαλούμε το ύψος των προτάσεων της κάθε Περιφέρειας να είναι συμβατό με το ύψος των πόρων που εκτιμάται ότι θα της διατεθούν.

#### **1. ΓΕΝΙΚΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΟΥ Ε.Π.Τ.Α.**

Η Μεθοδολογία που ακολουθείται για την κατανομή των πόρων του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες της χώρας, βασίζεται στους στόχους που καλείται να εξυπηρετήσει το νέο αυτό χρηματοδοτικό πλαίσιο των ΟΤΑ, δηλαδή την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Δήμων, την υποβοήθηση της αναπτυξιακής συγκρότησης με τη μορφή ενιαίας "ανοικτής πόλης" των ΟΤΑ, το συντονισμό των παρεμβάσεων της πολιτείας προς του Δήμους και τις κοινότητες και τη σύγκλιση των ΟΤΑ προς ένα ικανοποιητικό επίπεδο λειτουργίας και παροχής εξυπηρετήσεων στους πολίτες.

Συνοπτικά μπορούμε να πούμε ότι το ΕΠΤΑ αποτελεί ένα "πρόγραμμα εσωτερικής συνοχής".

Οι πόροι του ΕΠΤΑ - που για την εξαετία 1999-2004 εκτιμώνται στο 1 τρις - είναι αρκετά υψηλοί σε σχέση με άλλα προγράμματα της Τ.Α (ΕΑΠΤΑ /1, ΕΑΠΤΑ/2) και καθίστανται συγκρίσιμοι με αυτές των Π.Ε.Π. συνολικά.

#### **2. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΟΥ ΕΠΤΑ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ**

Για την κατανομή των πόρων του ΕΠΤΑ στις Περιφέρειες χρησιμοποιήθηκαν τα εξής κριτήρια (δείκτες) :

1. Πληθυσμός
2. Έκταση
3. Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν (Α.Π.Π.)
4. Ανεργία
5. Αριθμός ορεινών ΟΤΑ
6. Πληθυσμός ορεινών ΟΤΑ
7. Αριθμός ΟΤΑ<10.000



8. Πληθυσμός ΟΤΑ<10.000

9. Νησιωτικοί Νομοί

Οι 4 πρώτοι δείκτες είναι γενικοί και αφορούν κυρίως το επίπεδο ανάπτυξης των Περιφερειών, ενώ οι υπόλοιποι 5 δείκτες υποβοηθούν τους στόχους που τέθηκαν από το πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας".

Ενισχύονται δηλαδή οι Περιφέρειες που έχουν τους περισσότερους ΟΤΑ με έντονα προβλήματα συνοχής (ορεινοί, νησιωτικοί) καθώς και οι Περιφέρειες με τους περισσότερους ΟΤΑ κάτω των 10.000 κατοίκων.

(Επισημαίνουμε ότι η πλειοψηφία των νέων συνενωθέντων Δήμων είναι κάτω των 10.000 κατοίκων και είναι αυτοί που έχουν τα εντονότερα προβλήματα οργάνωσης, συνοχής κλπ).

Στο Υποπρόγραμμα 5 κατανέμεται το 10% των συνολικών πόρων του ΕΠΤΑ. Με βάση τα παραπάνω, η κατανομή των πόρων ΕΠΤΑ ανά Περιφέρεια, εξαιρουμένων των ΟΤΑ του υποπρογράμματος 5, έχει ως εξής:

α/α	Περιφέρεια	Κατανομή Χρηματοδότησης Τα ποσά σε εκατ. Δρχ.
1	Αν. Μακεδονίας-Θράκης	Από 79.171 έως 92.009
2	Κεντρική Μακεδονία	Από 119.871 έως 139.310
3	Δυτική Μακεδονία	Από 46.037 έως 53.503
4	Ήπειρος	Από 62.030 έως 72.090
5	Θεσσαλία	Από 91.764 έως 106.644
6	Ιόνια Νησιά	Από 26.880 έως 31.239
7	Δυτική Ελλάδα	Από 88.373 έως 102.703
8	Στερεά Ελλάδα	Από 77.589 έως 90.171
9	Αττική	Από 9.365 έως 10.883
10	Πελοπόννησος	Από 80.836 έως 93.944
11	Β. Αιγαίου	Από 45.038 έως 52.342
12	Ν. Αιγαίο	Από 38.107 έως 44.287
13	Κρήτη	Από 67.439 έως 78.375
		Σύνολο 832.500* 967.500**

\* 832.500=900.000 - 7,5% X 900.000      \*\* 967.500=900.000 + 7,5% X 900.000

Το ποσό που προκύπτει μεταξύ της ελάχιστης και της μέγιστης χρηματοδότησης ( $\pm 7,5\%$  από το μέσο όρο) θα δοθεί στις Περιφέρειες μόνο εφ' όσον προταθούν έργα και ενέργειες που προωθούν συγκεκριμένους στόχους του ΕΠΤΑ όπως:

-Διαδημοτική συνεργασία

-Βελτίωση της ποιότητας παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και ιδίως σε ζητήματα ασφαλείας στις πόλεις και τα χωριά, βελτίωσης της λειτουργίας των σχολείων (π.χ. ανάγκες από συνενώσεις), αναβάθμιση του σχολικού περιβάλλοντος, φύλαξη των σχολικών κτιρίων και ασφαλείας των μαθητών.

-Ενεργοποίηση των Δήμων σε δράσεις κοινωνικής παρέμβασης.

Η ένταξη των έργων θα γίνει με απόφαση της Περιφερειακής Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠΤΑ με βάση τα κριτήρια και τους δείκτες που έχουν αναφερθεί παραπάνω αλλά και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες που πιθανόν να υπάρχουν ή και άλλα επιπλέον κριτήρια (π.χ. υπάρχουσα κατάσταση υποδομών κλπ.)

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ

Γ. ΦΛΩΡΙΔΗΣ

#### **ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

1. Γρ. Υφυπουργού κ. Γ. Φλωρίδη
2. Γρ. Γεν. Γραμματέα κ. Α. Κρητικού
3. Γεν. Δ/νη Αναπτ. Προγραμμάτων
4. Δ/νη Αναπτ. Προγρ. και Δ.Ο.

**Παράρτημα 4 : Ο Εξοπλισμός των Περιφερειών από το Ε.Π.Τ.Α.**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	924
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	1.369
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.690
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	151
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	12.451
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>17585</b>

**Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	981
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	2.600
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	5.900
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	1.056
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	22.239
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>32776</b>

**Κεντρικής Μακεδονίας**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	662
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	949
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.237
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	580
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	7.215
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>11643</b>

**Δυτικής Μακεδονίας**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	848
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	1.199
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.966
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	469
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	9.513
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>14995</b>

**Ηπείρου**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	920
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	2.229
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	3.915
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	993
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	12.806
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>20863</b>

**Πελοποννήσου**

Α/Α	ΔΡΑΣΗ	ΠΟΣΟ
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	657
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	2.097
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	3.188
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	686
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	13.674
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚΤ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>20302</b>

**Θεσσαλίας**

	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	458
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	758
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	1.311
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	427
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	4.080
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>7034</b>

**Ιονίων Νήσων**

<b>Α/Α</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	129
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	780
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.729
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	292
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	5.800
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>9730</b>

**Νοτίου Αιγαίου**

<b>Α/Α</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	722
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	1.634
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.461
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	809
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	13.326
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>18952</b>

**Δυτικής Ελλάδας**

<b>Α/Α</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	802
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	1.479
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.620
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	497
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	11.870
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>17268</b>

**Κρήτης**

<b>Α/Α</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	614
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	1.943
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	3.949
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	286
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	11.829
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>18621</b>

**Στερεάς Ελλάδας**

<b>Α/Α</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	284
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	728
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2.161
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	300
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	6.500
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>9973</b>

**Βορείου Αιγαίου**

<b>15.</b>	<b>ΔΡΑΣΗ</b>	<b>ΠΟΣΟ</b>
1	ΑΜΕΣΗ ΣΤΕΓΑΣΗ	35
2	ΝΕΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ	250
3	ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	447
4	ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ	567
5	ΕΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤ/ΣΗΣ	1.950
	<b>ΣΥΝΟΛΟ (ΣΕ ΕΚ/ΡΙΑ ΔΡΧ)</b>	<b>3249</b>

**Αττικής**

## Παράρτημα 5: Οι ΚΑΠ το 1999.

1. Μέχρι ποσού 1.400.000.000 δρχ. για τη χρηματοδότηση των λειτουργούντων ΚΑΠΗ σε ΟΤΑ έως και 5.000 κατοίκους.
2. Μέχρι ποσού 662.000.000 δρχ. για τη χρηματοδότηση εξειδικευμένων προγραμμάτων ΚΑΠΗ.
3. Μέχρι ποσού 80.000.000 δρχ. για την καταβολή παραπληγικού επιδόματος από τους ΟΤΑ.
4. Μέχρι ποσού 772.000.000 δρχ. για χρηματοδότηση της ΕΕΤΑΑ.
5. Μέχρι ποσού 80.000.000 δρχ. για την καταβολή εξόδων παραστάσεως σε ΟΤΑ που εμπίπτουν στην παράγραφο 12 του άρθρου 4 του ΔΚΚ.
6. Μέχρι ποσού 900.000.000 δρχ. για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών των δημοτικών και κοινοτικών εργοστασίων αφαλάτωσης ύδατος.
7. Μέχρι ποσού 31.609.000 δρχ. που αναλογεί στο 12% του 20% του ΦΕΦΝΠ, για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών και μικροεπισκευών των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
8. Μέχρι ποσού 800.000.000 δρχ. για την χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην περιφέρεια των οποίων λειτουργούν καταυλισμοί αθίγγανων.
9. Μέχρι ποσού 6.162.120.000 δρχ. για την χρηματοδότηση της ΚΕΔΚΕ και τω ΤΕΔΚ του Κράτους.
10. Μέχρι ποσού 46.189.000 δρχ. για την απόδοση στο Ε.Π.Τ.Α.
11. Μέχρι ποσού 70.000.000 δρχ. για βρεφονηπιακούς σταθμούς (ΕΕΤΑΑ – ΠΣ).
12. Μέχρι ποσού 2.500.000.000 δρχ. για την καταβολή αποζημίωσης των υπαλλήλων των ΟΤΑ λόγω υπερωριακής απασχόλησης κατά τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές του Οκτωβρίου 1998.
13. Μέχρι ποσού 4.725.000.000 δρχ. που αναλογεί στην τετραπλάσια οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ του άρθρου 3 παρ. 4 του Ν.2240/94.
14. Μέχρι ποσού 300.000.000 δρχ. για Αναπτυξιακούς Συνδέσμους.
15. Το χρηματικό υπόλοιπο από 236.856.880.000 δρχ. που απομένει μετά την αφαίρεση των παραπάνω ποσών, κατανέμεται μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων της χώρας με βάση τον πραγματικό τους πληθυσμό. Ως πληθυσμός λαμβάνεται υπόψη τα επίσημα αποτελέσματα που αναρτήθηκαν στην τελευταία απογραφή του κράτους.

Στις περιπτώσεις (13) και (15) γίνονται οι εξής κρατήσεις :

1. 3% υπέρ του λογαριασμού με τίτλο «Κεφάλαια προς ενίσχυση δήμων και κοινοτήτων δι' έργα κοινής ωφέλειας άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 2130/93».
2. 2% υπέρ του λογαριασμού με τίτλο «Κεφάλαια προς τεχνικό εξοπλισμό δήμων και κοινοτήτων άρθρο 68 Ν.Δ. 3033/54».

Τυχόν επιπλέον ποσό που θα χορηγηθεί με τις προκαταβολές το έτος 1999 θα παρακρατηθεί από τις προκαταβολές που θα χορηγηθούν το επόμενο έτος.

**Παράρτημα 6 : Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

<b>ΧΩΡΑ</b>	<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ</b>	<b>ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ</b>	<b>ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ</b>	<b>ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ</b>	<b>ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ</b>
<b>ΒΕΛΓΙΟ</b>	Οι περιφέρειες έχουν σημαντικές οικονομικές αρμοδιότητες, εκτός της νομισματικής, οικονομικής, πολιτικής και της οργάνωσης της οικονομίας. Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή με την παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και με την συντήρηση του τοπικού οδικού δικτύου.	Αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων.	Αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων.	Τα ζητήματα υγείας, οικογενειακού προγραμματισμού, μειονεκτούντων ατόμων, τρίτης ηλικίας, προστασίας νέων και τα κέντρα κοινωνικής αρωγής είναι υπό την εποπτεία των δημοτικών αρχών.	Η προστασία του περιβάλλοντος είναι αρμοδιότητα των περιφερειών.
<b>ΔΑΝΙΑ</b>	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή του νερού, φωταερίου, ηλεκτρισμού, την συντήρηση των δρόμων, την οργάνωση των τοπικών μέσων μεταφοράς και της πολεοδομίας. Έχουν επίσης υποστηρικτικό ρόλο στην απασχόληση και στην χρηματοδοτική ενίσχυση δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για το προσωπικό και τα κτίρια των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ενώ οι περιφέρειες παρέχουν ανάλογες υπηρεσίες στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση.	Οι κινηματογράφοι, τα θέατρα, οι βιβλιοθήκες, και οι αθλητικές εγκαταστάσεις ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την κοινωνική πρόνοια, τα κοινωνικά επιδόματα και την δημόσια υγιεινή. Οι περιφέρειες είναι επιφορτισμένες με την ίδρυση και διαχείριση νοσοκομείων καθώς και με την παροχή δωρεάν υγειονομικής περίθαλψης.	Συνήθως το περιβάλλον ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων, ενώ οι περιφέρειες φέρουν την ευθύνη στον τομέα αυτό σε ειδικές περιπτώσεις.
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή του φυσικού αερίου και του νερού καθώς επίσης με την διαχείριση των μέσων μεταφοράς και την συντήρηση του οδικού δικτύου. Δύναται επίσης να παρέμβουν στην απασχόληση.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την συντήρηση των κτιρίων των νηπιαγωγείων και των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς επίσης των μουσικών ακαδημιών και των επαγγελματικών σχολών.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τα θέατρα, τον αθλητικό εξοπλισμό, τις βιβλιοθήκες, τα μουσεία και τις καλλιτεχνικές αίθουσες.	Η κοινωνική αρωγή, η κοινωνική στέγαση, τα γηροκομεία, τα κέντρα αποξένωσης τοξικομανών, τα κέντρα για άτομα με ειδικές ανάγκες ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την συντήρηση των πάρκων και των φυσικών δρυμών καθώς και για την αποκομιδή των απορριμμάτων.

<b>ΙΣΠΑΝΙΑ</b>	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και την οργάνωση των αστικών κέντρων επικοινωνίας. Οι αυτόνομες περιφέρειες εκφέρουν άποψη για τον εθνικό προϋπολογισμό και έχουν την ευθύνη των περιφερειακών μέσων συγκοινωνίας.	Οι δήμοι έχουν πλήρη αρμοδιότητα για θέματα εκπαίδευσης.	Οι δήμοι διαχειρίζονται τους κινηματογράφους, θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις ενώ οι αυτόνομες περιφέρειες τα μουσεία.	Τα γηροκομεία ανήκουν στους δήμους. Οι υπηρεσίες υγείας στις αυτόνομες περιφέρειες ενώ τα νοσοκομεία διοικούνται και από τις τρεις βαθμίδες αυτοδιοίκησης (δήμοι, επαρχίες, περιφέρειες).	Οι ευθύνες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος κατανέμονται μεταξύ των τριών βαθμών αυτοδιοίκησης.
<b>ΓΑΛΛΙΑ</b>	Οι περιφέρειες, οι νομοί και οι δήμοι μπορούν να πάρουν μέτρα οικονομικής ανάπτυξης. Οι περιφέρειες εγκρίνουν τα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης. Οι δήμοι έχουν την αρμοδιότητα παροχής νερού, ηλεκτρισμού, φωταερίου και την πολεοδομία.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την οικοδόμηση και την συντήρηση των κτιρίων των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Οι νομοί είναι αρμόδιοι για τα ιδιωτικά σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και οι περιφέρειες για την δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση.		Η κοινωνική πρόνοια ανήκει κυρίως στους νομούς.	Οι περιφέρειες διαχειρίζονται τους περιφερειακούς εθνικούς δρυμούς, οι νομοί την προστασία του τοπίου και οι δήμοι με τους νομούς εμπλέκονται όλο και περισσότερο στην επεξεργασία των αποβλήτων και την ποιότητα του νερού.
<b>ΙΡΛΑΝΔΙΑ</b>	Οι Ιρλανδικές τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για τις σημαντικότερες υπηρεσίες υποδομής, παρέχουν αστυνομική επίτηρηση και έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες στη γεωργία.	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στην εκπαίδευση.	Οι τοπικές αρχές παρέχουν υπηρεσίες πολιτιστικής και ψυχαγωγικής φύσεως.	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στην υγεία και την κοινωνική πρόνοια.	Οι τοπικές αρχές έχουν ορισμένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και την χωροταξία.
<b>ΙΤΑΛΙΑ</b>	Η διανομή του νερού, του φωταερίου, του ηλεκτρισμού είναι	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τα	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τις κοινωνικές υποθέσεις στην περιοχή τους	Οι ευθύνες στον τομέα του

<p><b>ΛΟΥΞΕΜ</b> <b>-</b> <b>ΒΟΥΡΓΟ</b></p>	<p>αρμοδιότητες που ανήκουν στους δήμους. Οι περιφέρειες συμμετέχουν στον σχεδιασμό του εθνικού προγραμματισμού και εφαρμόζουν προγράμματα απασχόλησης. Οι τρεις βαθμίδες έχουν την αρμοδιότητα της συντήρησης του οδικού δικτύου, της οργάνωσης των μέσων μεταφοράς, της πολεοδομίας και του κτηματολογίου. Ο οικονομικός και χωροταξικός προγραμματισμός ανήκει στις επαρχίες.</p>	<p>διαχείριση των νηπιαγωγείων, της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και της υποχρεωτικής δευτεροβάθμιας ενώ οι επαρχίες για την μη υποχρεωτική δευτεροβάθμια εκπαίδευση.</p>	<p>θέατρα και τις αθλητικές εγκαταστάσεις.</p>	<p>ενώ οι περιφέρειες παρεμβαίνουν στη σύσταση και διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών.</p>	<p>περιβάλλοντος κατανέμονται μεταξύ των τριών βαθμίδων Αυτοδιοίκησης.</p>
	<p>Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή του νερού, την συντήρηση του οδικού δικτύου, την πολεοδομία και την υποστήριξη της απασχόλησης.</p>	<p>Τα νηπιαγωγεία και η πρωτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και η συντήρηση των σχετικών κτιρίων υπάγονται στην αρμοδιότητα των δήμων.</p>	<p>Τα θέατρα και οι αθλητικές εγκαταστάσεις είναι στην αρμοδιότητα των δήμων.</p>	<p>Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με πολλούς τομείς της κοινωνικής πρόνοιας.</p>	<p>Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των κανονισμών που αφορούν την διάθεση των απορριμμάτων.</p>

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

- ◆ Εισηγητική Έκθεση του νόμου. 2539/97, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ◆ ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997, με θέμα: «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ◆ ΦΕΚ Β' 580/11-6-1998, με θέμα: «Ε.Π.Τ.Α.».
- ◆ ΦΕΚ Α' 231/14-11-1995, με θέμα: «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας».
- ◆ Σχέδιο Επιτρεπτό (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) με Αρ. Πρωτ. 45329 με θέμα: «Ε.Π.Τ.Α.».
- ◆ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: «Πρόταση για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
- ◆ Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ.10221 με θέμα: «Πρόοδος Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ».
- ◆ Απόφαση Γεν. Δ/ΝΣΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ Δ/ΝΣΗ ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η.Ε.Σ.(ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) με θέμα: «Διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ».
- ◆ Υπουργική Απόφαση με θέμα: «Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ στους δήμους και στις κοινότητες για το έτος 1999».
- ◆ Υπουργική Απόφαση με θέμα: «Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ στους δήμους και στις κοινότητες για το έτος 2000».
- ◆ Υπουργική Απόφαση με Αρ. Πρωτ. 38988 με θέμα: «Κατανομή της ΣΑΤΑ για το έτος 2000».
- ◆ Έκθεση ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. με θέμα: «Η πορεία υλοποίησης του Προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας».
- ◆ Εγκύκλιος 2 με Αρ. Πρωτ. 2127 με θέμα: «Νόμος 2539/97 Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ◆ Εγκύκλιος 3 με Αρ. Πρωτ.2339 με θέμα:«Δημοτικά Συμβούλια – Τοπικά Συμβούλια».
- ◆ Εγκύκλιος 5 με Αρ. Πρωτ. 4194 με θέμα: «Διευκρινήσεις σχετικές με τις διατάξεις του άρθρου 13 του Ν. 2539/97 αναφορικά με τη χρηματοδότηση των Προγραμμάτων της Τ.Α
- ◆ Εγκύκλιος 8 με Αρ. Πρωτ. 7288 με θέμα: «Ρυθμίσεις για το προσωπικό των ΟΤΑ με τον ν. 2539/97».



- ◆ Εγκύκλιος 16 με Αρ. Πρωτ. 23601 με θέμα: «Οδηγίες για την διενέργεια των εκλογών της 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1998 ...».
- ◆ Εγκύκλιος 17 με Αρ. Πρωτ. 12892 με θέμα: «Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής του Ε.Π.Τ.Α.
- ◆ Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ. 54530 με θέμα: «Συμβούλια Περιοχής».
- ◆ Εγκύκλιος με Αρ. Πρωτ. 3908 με θέμα: «Επικαιροποίηση των προτάσεων για ένταξη έργων στο Ε.Π.Τ.Α.».
- ◆ Οι Εγκύκλιοι με Αρ. Πρωτ. 684, 2123, 20504 με θέμα: «Κριτήρια και κατανομή ΚΑΠ για το έτος 2000».
- ◆ Έκθεση ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ με θέμα: «ΤΑ οικονομικά των ΟΤΑ».
- ◆ Απόφαση Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας Πελοποννήσου με θέμα : «προέγκριση κατανομή 50% του Ε.Π.Τ.Α.».
- ◆ Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ: «Ρόδος 20-24 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1999».
- ◆ Έκτακτο θεματικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ: « Χαλκιδική 4-6 ΜΑΪΟΥ 2000».
- ◆ Συνέδριο ΚΕΔΚΕ : «Κως 2-5 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 2000».
- ◆ Ετήσιο Συνέδριο ΤΕΔΚ Αρκαδίας: «Τρίπολη 13 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2000»
- ◆ ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ τεύχος 1 ΜΑΪΟΣ 2000.
- ◆ ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ με θέμα: «ΤΑ Τοπικά Συμβούλια».
- ◆ ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ με θέμα: Η Έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- ◆ Ν. Τάτσου : «Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις στην Ελλάδα».
- ◆ Ν. Μοσχοβίτη : «Το εν Ελλάδι Δημόσιο Δίκαιο επί Τουρκοκρατίας».
- ◆ Ελ. Σκιαδά : «Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδας 1833-1912».

