



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ “ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ” ΚΑΙ
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΧΙΟΥ



ΕΠΟΠΤΗΣ:
ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ :
ΣΦΑΚΙΑΝΟΥΔΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ “ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ” ΚΑΙ
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΧΙΟΥ

ΜΑΡΤΙΟΣ 2006

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΜΕΡΟΣ 1^ο ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	6
1.1 Ο νόμος «περί συστάσεως των Δήμων».....	6
1.2 Ο νόμος «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων».....	7
1.3. Το σύνταγμα του 1927.....	8
1.4. Το σύνταγμα του 1968.....	8
1.5. Το σύνταγμα του 1975.....	9
1.2 Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1980-1996.....	10
1.2.1 Οι θεσμικές πρωτοβουλίες του 1980.....	10
1.2.2 Αναπτυξιακοί σύνδεσμοι.....	10
1.2.3 Οι γεωγραφικές ενότητες.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΤΟ ΑΡΙΣΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	14
2.1. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικρού μεγέθους.....	14
2.2. Άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος των ΟΤΑ.....	15
ΜΕΡΟΣ 2^ο	18
Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	19
1.1 Διοικητική Διαίρεση.....	19
1.2 Σύνταγματικό πλαίσιο.....	21
1.3 Ικανότητα αυτο – οργάνωσης.....	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	24
2.1. Η πολιτική των συνενώσεων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.....	24
2.2. Οι διαδικασίες των συνενώσεων άλλων χωρών στην πράξη.....	27
ΜΕΡΟΣ 3^ο	31
ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Ο ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	32
«ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	32
1.1 Οι στόχοι του προγράμματος.....	32
1.2 Ανάλυση των στόχων της ανασυγκρότησης.....	33
1.3 Αρχές που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος.....	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	42
2.1. Τυπολογία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.....	42
2.2. Γενικές αρχές για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ.....	47
2.3. Διαδικασία συνενώσεων.....	49
2.4. Συμβούλια Περιοχής.....	50
2.5. Αντιπροσωπευτικό σύστημα του νέου ΟΤΑ.....	52
2.6. Δημοτική Αποκέντρωση – Συγκρότηση και λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων – Δημαρχιακοί Πάρεδροι.....	53
2.7. Παράλληλες αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης των ΟΤΑ.....	55
2.8. Νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων κατά τύπο ΟΤΑ.....	56
2.9. Εγγύηση για τη διατήρηση δικαιωμάτων σε ΟΤΑ που συνενώνονται.....	56
2.10. Εγγυήσεις για την καταστατική θέση των εν ενεργεία αιρετών των ΟΤΑ που συνενώνονται.....	57
2.11. Το περιεχόμενο του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας».....	57
ΜΕΡΟΣ 4^ο	58
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	58
«Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	58
ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΧΙΟΥ	58

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΠΡΟΦΙΛ ΝΟΜΟΥ ΧΙΟΥ	59
1.1 <i>Η Ευρύτερη Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου</i>	59
1.2 <i>Παρουσίαση του Νομού Χίου</i>	60
1.3 <i>Παραγωγικές Δραστηριότητες Στο Νομό Χίου</i>	62
<i>Συνοπτική Ανάλυση και Προοπτικές</i>	62
1.4 <i>Ανθρώπινο Δυναμικό- Απασχόληση-Ανεργία</i>	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΧΙΟΥ	67
2.1 <i>Δήμος Αμανής</i>	67
2.2 <i>Δήμος Αγίου Μηνά</i>	69
2.3 <i>Δήμος Ψαρών</i>	71
2.4 <i>Δήμος Οινουσσών</i>	72
2.5 <i>Δήμος Καμποχώρων</i>	73
2.6 <i>Δήμος Καρδαμύλων</i>	75
2.7 <i>Δήμος Ιωνίας</i>	77
2.8 <i>Δήμος Μαστιχοχωρίων</i>	79
2.9 <i>Δήμος Ομηρούπολης</i>	81
2.10 <i>Δήμος Χίου</i>	83
ΜΕΡΟΣ 5^ο	85
ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	85
«Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	85
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	86
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	96
1.1 <i>Οι δύο όψεις της εφαρμογής του Προγράμματος</i>	96
1.2 <i>Κριτική θεώρηση των διαφόρων παραμέτρων του Προγράμματος</i>	97
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	100
3.1 <i>Προτάσεις για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης</i>	100
3.2 <i>Προτάσεις για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση</i>	100
3.2.1 <i>Όσον αφορά στις αρμοδιότητες</i>	100
3.2.2 <i>Όσον αφορά στην Οργάνωση</i>	101
3.2.3 <i>Εθελοντικές Συγκωνεύσεις και Προτεινόμενα Μέτρα</i>	101
3.2.4 <i>"Διαδημοτικές συμπολιτείες"</i>	102
3.2.5 <i>Από τους «Καποδιστριακούς» στους νέους «Ομοσπονδιακούς» Δήμους</i>	103
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	105

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο κατακερματισμός και η διάσπαση των ΟΤΑ σε πολλές μικρές κοινότητες αναγνωρίστηκε πλέον από όλους ως το κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού, πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος (αφού αναιρεί ουσιαστικά το ρόλο και τη λειτουργία της Τ.Α). Υπήρχαν περίπου 5.500 ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 1500 κατοίκων χωρίς να είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες ενός ελάχιστου επιπέδου στους πολίτες και πολύ περισσότερο χωρίς να έχουν την ικανότητα να εκπληρώσουν τη σύγχρονη αποστολή τους, να αναλάβουν δυναμικό ρόλο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

Από την ψήφιση του Νόμου 2539/1997 του Νόμου Καποδίστρια όπως είναι περισσότερο γνωστός, έχουν περάσει σχεδόν δέκα χρόνια. Κατά το διάστημα αυτό έγιναν δύο φορές εκλογές για τον πρώτο και δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή, τα έτη 1998 και 2002. Ασφαλώς το διάστημα που πέρασε είναι ικανό να μας επιτρέψει την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και αντικειμενικών αξιολογήσεων σε ότι αφορά τις βασικές επιπτώσεις από την εφαρμογή του.

Ο νόμος 2539/1997 αποσκοπούσε σε μια ισχυρή πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, δηλαδή σε Οργανισμούς τοπικής Αυτοδιοίκησης ικανούς να παρέχουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και ιδίως να εξασφαλίζουν, σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό, ισότητα παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου.

Στην εργασία αυτή θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» καθώς και την λεπτομερειακή εφαρμογή του στο Νομό Χίου. Για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού αποφασίστηκε η εκτέλεση μιας καταγραφικής έρευνας πεδίου με το χαρακτήρα της έρευνας η οποία θα απευθυνόταν τόσο στους υπηρεσιακούς παράγοντες του συνόλου των Δήμων του Νομού Χίου όσο και στους Δημάρχους.

Έτσι η ολοκλήρωση της εργασίας, βασίστηκε αφενός στην επεξεργασία της διαθέσιμης σχετικής βιβλιογραφίας, και αφετέρου στην επεξεργασία των δεδομένων της έρευνας.

Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (συνταγματικό πλαίσιο και διοικητική διαίρεση) και στην διαδικασία των συνενώσεων των ΟΤΑ στις χώρες αυτές.

Το τρίτο μέρος αποτελεί μια διεξοδική παρουσίαση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» όπως αυτό προτάθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Στο τέταρτο μέρος παρουσιάζεται αναλυτικά η εφαρμογή Προγράμματος στο Νομό Χίου.

Στο πέμπτο μέρος γίνεται κριτική θεώρηση του Προγράμματος και παρατίθεται μια σειρά συμπερασμάτων και προοπτικών για την εξέλιξη της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

**ΜΕΡΟΣ 1^ο ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ¹

1.1 Ο νόμος «περί συστάσεως των Δήμων»

Ο νόμος της 27/12/1833 – 8/1/1834 της αντιβασιλείας περί συστάσεως των δήμων είναι ο πρώτος νόμος του ελληνικού κράτους για την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού.

Με το νόμο αυτό η επικράτεια διαιρείται σε δήμους. Οι δήμοι διακρίνονται σε τρεις τάξεις, ανάλογα με τον πληθυσμό τους.

Δήμοι α' τάξεως είναι όσοι έχουν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β' τάξεως όσοι έχουν τουλάχιστον 2.000 κατοίκους και γ' τάξεως οι υπόλοιποι. Κάθε δήμος διοικείται από δημοτική αρχή, η οποία αποτελείται από το Δήμαρχο, τους παρέδρους και το δημοτικό συμβούλιο. Ο αριθμός των παρέδρων κυμαίνεται από έναν έως έξι και των μελών του δημοτικού συμβουλίου από έξι έως δεκαοχτώ, ανάλογα με την τάξη του δήμου. Ο δήμαρχος είναι «η πρώτη εκτελεστική αρχή» του δήμου και υπεύθυνος για την άσκηση της τοπικής αστυνομίας. Οι πάρεδροι είναι βοηθοί του δημάρχου. Η θητεία του δημάρχου και των παρέδρων είναι τριετής. Το δημοτικό συμβούλιο είναι «συμβουλευτική και συνεπιρετούσα αρχή», που βοηθά τον δήμαρχο στο έργο του.

Ο δήμαρχος δεν είναι πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου. Το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει πρόεδρο από τα μέλη του. Οι δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται για εννέα χρόνια. Κάθε τρία χρόνια όμως γίνεται μερική ανανέωση του δημοτικού συμβουλίου. Εξέρχεται υποχρεωτικώς το ένα τρίτο των μελών και εισέρχονται ισάριθμα νέα μέλη με νέες εκλογές.

Ο βασιλιάς έχει το δικαίωμα να διαλύει το δημοτικό συμβούλιο για οποιοδήποτε λόγο. Στην περίπτωση αυτή γίνονται νέες εκλογές μέσα σε 4 εβδομάδες. Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονται με άμεση εκλογή. Εκλογείς είναι μόνο οι περισσότερο φορολογούμενοι με άμεσους δημοτικούς φόρους. Δικαίωμα να εκλεγούν έχουν όλοι όσοι έχουν δικαίωμα ψήφου, αλλά τα δύο τρίτα των μελών του δημοτικού συμβουλίου πρέπει να προέρχονται

¹ Πηγή: Νομοθεσία ΟΤΑ

από εκείνους που έχουν δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές εκλογές (δηλαδή από τους περισσότερο φορολογούμενους με άμεσους δημοτικούς φόρους).

Ο δήμαρχος και οι πάρεδροι εκλέγονται από ειδικό όργανο, το δημαρειακό συμβούλιο που αποτελούν τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσως με αυτά αριθμός δημοτών από εκείνους που έχουν δικαίωμα ψήφου και φορολογούνται περισσότερο. Για κάθε θέση δημάρχου εκλέγονται τρεις υποψήφιοι, από τους οποίους ο βασιλιάς διορίζει το δήμαρχο στους δήμους α' και β' τάξης και ο νομάρχης στους δήμους γ' τάξης. Για κάθε θέση πάρεδρου εκλέγεται ένας μόνο υποψήφιος, ο οποίος και διορίζεται. Οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου δεν είναι αμέσως εκτελεστές. Υποβάλλονται στον έπαρχο και μέσω αυτού στο νομάρχη. Εάν μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την υποβολή των αποφάσεων στον έπαρχο δεν έχει εκδοθεί διαταγή του έπαρχου ή του νομάρχη που εμποδίζει την εκτέλεσή τους, θεωρούνται έγκυρες και εκτελούνται.

Ο δημοτικός νόμος της αντιβασιλείας ίσχυσε έως την εφαρμογή του νόμου ΔΝΖ/1912 το 1914.

1.2 Ο νόμος «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»

ο νόμος ΔΝΖ/1912 στις 10 Φεβρουαρίου 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» αποτελεί ίσως σταθμό στην εξέλιξη του Ελληνικού Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δημιούργησε εξ αρχής τις βάσεις για την εξέλιξη του φαινομένου της δημογραφικής και αναπτυξιακής καχεξίας των ΟΤΑ α' βαθμού.

Ως προς τη δομή του συστήματος έγιναν ελάχιστες μεταβολές και συνέχισε να ισχύει το σύστημα ενός βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, με αρμοδιότητα για όλους τους σκοπούς. Η πιο ουσιαστική μεταβολή του νόμου θεωρείται η επαναφορά του θεσμού της κοινότητας. Συγκεκριμένα, ο νόμος ΔΝΖ/1912 εισήγαγε το δυαδικό σύστημα οργάνωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με βάση την αντιστοιχία σε αγροτικό ή σε αστικό οικισμό. Το διοικητικό σύστημα προσαρμόστηκε στις προϋποθέσεις της διοικητικής αποτελεσματικότητας των πόλεων. Οι κοινότητες, που διοικούνται από τον πρόεδρο και το κοινοτικό συμβούλιο, συγκροτούνται στους οικισμούς που είχαν περισσότερους από τριακοσίους κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους

εκπαίδευσης ή λιγότερους από διακόσιους κατοίκους και χωρίς σχολείο αλλά είχαν ικανούς οικονομικούς πόρους. Οι δήμοι διοικούνταν από το δήμαρχο, το δημοτικό συμβούλιο, τη δημαρχιακή επιτροπή και τους δημαρχιακούς παρέδρους. Ως δήμοι αναγνωρίζονται οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή οι πρωτεύουσες των νομών ανεξαρτήτως πληθυσμού.

Μια άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ/1912 ήταν οι σύνδεσμοι κοινοτήτων. Δηλαδή, μία ή περισσότερες κοινότητες είχαν τη δυνατότητα να ιδρύσουν το ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο. Αυτή η διάταξη, ανεξάρτητα από το κατά πόσο έγινε χρήση, της έδινε κάποια λύση στα προβλήματα που δημιουργούσε η καθαρά στενή τοπική βάση στην ίδρυση κοινοτήτων και η έλλειψη δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

1.3. Το σύνταγμα του 1927

Το σύνταγμα του 1927 και συγκεκριμένα το άρθρο 107 αποτελεί το πρώτο συνταγματικό κείμενο που αναφέρει στη δομή και σε άλλα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτό το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες στις οποίες οι πολίτες διαχειρίζονται απευθείας τις τοπικές υποθέσεις. Κατοχυρώνει δυο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης από τους οποίους ο πρώτος περιλαμβάνει υποχρεωτικά τις κοινότητες, ενώ αναθέτει σε αιρετά όργανα το δικαίωμα να αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις, εκλεγμένα με καθολική ψηφοφορία ή και απευθείας με δημοψήφισμα από τους πολίτες του αντιστοίχου δήμου ή κοινότητας. Επίσης, ορίζει ότι το κράτος ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ενώ μπορεί να τους ενισχύει οικονομικά.

Όμως δεν εκδόθηκαν οι αναγκαίοι νόμοι σε εφαρμογή του άρθρου 107 και δεν συζητήθηκαν ούτε το 1935 με την κατάργηση συντάγματος του 1927, όπου επανήλθε σε ισχύ ο νόμος ΔΝΖ του 1912.

1.4. Το σύνταγμα του 1968

Το σύνταγμα του 1968 καθόρισε περιοριστικά τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζοντας ότι την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι δήμοι και

οι κοινότητες χωρίς να αφήνει περιθώρια στον κοινό νομοθέτη για διαφορετική διάρθρωση εκτός από αυτήν του πρώτου βαθμού. Οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι περιορισμένες μόνο στην προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών τους ενώ κάθε άλλη δραστηριότητα είναι απαγορευτική. Τέλος για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υπάρχει οικονομική αυτοδυναμία αφού ο νόμος ορίζει ότι για την εξασφάλιση των πόρων που χρειάζονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αρμόδιος φορέας είναι το κράτος.

1.5. Το σύνταγμα του 1975

Το σύνταγμα του 1975 περιέλαβε την περισσότερο πληρέστερη και σύγχρονη διάταξη σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρθρώνεται σε βαθμίδες και την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες ενώ οι λοιπές βαθμίδες αφήνεται να καθοριστούν από τον κοινό νομοθέτη. Η εσωτερική διάρθρωση της πρώτης βαθμίδας, δηλαδή το μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων διαμορφώθηκε ως εξής:

Για τους δήμους ίσχυε το ίδιο καθεστώς, δηλαδή δήμους που αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους. Η σημαντική καινοτομία του νέου κώδικα ήταν ότι οι δήμοι με πληθυσμό πάνω από 150.000 κατοίκους διαιρούνται σε διαμερίσματα. Ως προς τις κοινότητες, ο νέος κώδικας καθόρισε ελάχιστο όριο πληθυσμού για να αποτελέσει ένας συνοικισμός ιδιαίτερη κοινότητα τους 100 κατοίκους. Το όριο αυτό ίσχυε για τις νέες κοινότητες ενώ για αυτές που υπήρχαν πριν από τον κώδικα οι διατάξεις είναι δυναμικές και η δημιουργία μεγάλων κοινοτήτων εξαρτήθηκε από προϋποθέσεις που ήταν δύσκολο να εκπληρωθούν. Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων άνηκε στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων. Το σύνταγμα παραχωρεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης διοικητική αυτοτέλεια και ορίζει ότι οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Προβλέπονταν επίσης και αναγκαστικοί σύνδεσμοί οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών. Τέλος το κράτος ασκούσε εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ενώ ταυτόχρονα μεριμνούσε

για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

1.2 Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1980-1996

1.2.1 Οι θεσμικές πρωτοβουλίες του 1980

Η προσπάθεια για την αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισε από το 1980 με τη σημαντική αύξηση του πληθυσμιακού ορίου για την αναγνώριση ενός αυτοτελούς συνοικισμού σε κοινότητα.

Το 1984 στο πλαίσιο της αναβάθμισης του ρόλου της αυτοδιοίκησης, της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και της ενίσχυσης του αναπτυξιακού ρόλου του θεσμού, άλλαξε η έως τότε πολιτική. Πρώτο σημαντικό βήμα ήταν η διαμόρφωση ευνοϊκού διαδικαστικού πλαισίου έτσι ώστε οι πρωτοβουλίες για τη συνένωση των Ο.Τ.Α. να προέρχονται διαζευκτικά είτε από τους αιρετούς είτε από τους ίδιους τους εκλογείς κατοίκους. Το νεωτεριστικό στοιχείο αυτής της πολιτικής ήταν η παροχή οικονομικών κινήτρων ως δέλεαρ περισσότερο, παρά ως ένεση αναπτυξιακής προοπτικής, προς τους νέους Ο.Τ.Α. που προέκυπταν από συνένωση. Παράλληλα δε ως προς τους νέους Ο.Τ.Α. το πληθυσμιακό όριο για την αναγνώριση σε δήμους ορίσθηκε στους 2500 κατοίκους.

1.2.2 Αναπτυξιακοί σύνδεσμοι

Το 1984² προβλέφθηκε μια νέα μορφή συνδέσμων, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Ο νόμος έθετε ως απαραίτητη προϋπόθεση για την σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων τη συνεργασία δήμων και κοινοτήτων που βρίσκονταν στην ίδια γεωγραφική ενότητα του νομού. Σκοπός του νόμου ήταν οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι να λειτουργούν για την κοινή εκτέλεση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, για παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, για τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων

² με το νόμο 1415/1984

και μεθόδων για την ανάπτυξη της περιοχής του συνδέσμου και για την εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Οι γεωγραφικές ενότητες αποσκοπούσαν στην ανάπτυξη της περιοχής με βάση γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Με βάση αυτό το νόμο προέκυψαν εθελοντικά 17 νέοι δήμοι δε όλη τη χώρα οι οποίοι μπορούν να καταταγούν σε δυο κατηγορίες με κριτήριο την αναπτυξιακή ισορροπία μεταξύ συνενωμένων Ο.Τ.Α.

Στην κατηγορία των «ισόρροπων Συνενώσεων» κατατάσσονται εκείνες που έγιναν μεταξύ κοινοτήτων που είχαν παρόμοιο βαθμό ανάπτυξης. Στην περίπτωση αυτή γίνεται λόγος για «ουσιαστική συνένωση ισοδύναμων ΟΤΑ»

Στην κατηγορία των «μη ισόρροπων συνενώσεων» κατατάσσονται εκείνες που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές διαφορές. Συνήθως σε αυτήν την κατηγορία παρουσιάζεται ένας δυναμικός ΟΤΑ και οι υπόλοιποι συνδέονται «δορυφορικά» μαζί του³.

Το νεωτεριστικό στοιχείο της πολιτικής που εισήγαγε ο νόμος 1416/1984 είναι η παροχή οικονομικών κινήτρων. Αυτά κυρίως ήταν:

- ❖ 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 του πληθυσμού που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους.
- ❖ στους νέους ΟΤΑ παρέχονται με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια άνω 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 (επιχορήγησης) εμπίπτει και η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία οι νέοι ΟΤΑ υποχρεούνται να διαθέσουν το μισό της ετήσιας τακτικής

³ Εδώ η συνένωση είναι τυπική και προκύπτει στο διοικητικό επίπεδο ενώ έχει ήδη προηγηθεί η συνένωση στο ουσιαστικό, οικονομικό και κοινωνικό, υπό τη έννοια της εξάρτησης των υπολοίπων από το δυναμικό.

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 αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά οι υφιστάμενες αναπτυξιακές ανισότητες.

Ως διοικητικά κίνητρα θεσπίστηκαν : η εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από πάρεδρο και η αναγνώριση ως πλήρους της θητείας των εν ενέργεια προέδρων κοινοτήτων ή δημάρχων των ΟΤΑ που συνενώθηκαν.

1.2.3 Οι γεωγραφικές ενότητες

Δύο χρόνια μετά την εφαρμογή του νόμου 1416/1984 και ενώ είχαν συντελεστεί οι 17 προαναφερόμενες συνενώσεις ο νομοθέτης επιχειρεί, με το νόμο 1622/1986, 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. Η εφαρμογή του νόμου ως προς τον καθορισμό των γεωγραφικών ενότητων απέδωσε 1.116 ενότητες.

Εντός της γεωγραφικής ενότητας οι ΟΤΑ μπορούσαν να συνενωθούν και ο νέος ΟΤΑ ήταν απαραίτητος δήμος. Έτσι καταργείται η διάκριση μεταξύ δήμου και κοινότητας εφόσον τελικά δε θεμελιώνεται σε καμία πλέον πληθυσμιακή ή χωροταξική προϋπόθεση. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίσσεται όπως ορίζει ήδη ο νόμος 1416/1984 με την διαφορά ότι με το νόμο 1622/1986, 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 .

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

παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων καθώς επίσης και την κατανομή έως και του ½ των συνολικών εσόδων από το Φ.Α.Π. Το ποσό από το Φ.Α.Π. και ίσο ποσό από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων έπρεπε να δοθεί αποκλειστικά για :

- ◆ Την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης
- ◆ Την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού
- ◆ Την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής των Ο.Τ.Α. 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 τη 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 στη θέση κάθε καταρτούμενου ΟΤΑ με περισσότερους από 200 κατοίκους η ίδρυση τοπικού συμβουλίου. Το τοπικό συμβούλιο είναι όργανο αποκέντρωσης του δήμου, παρότι ατυχώς ο νομοθέτης το ορίζει ως δημοτικό νομικό πρόσωπο. Αρμοδιότητες του είναι σχεδόν εκείνες που ασκεί ένα κοινοτικό συμβούλιο.

Από την εφαρμογή του νόμου 1622/1986 προέκυψαν 59 νέοι ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Το Άριστο μέγεθος των ΟΤΑ⁴

2.1. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικρού μεγέθους

Το μέγεθος ενός ΟΤΑ μπορεί να αφορά είτε την έκταση είτε τον πληθυσμό του. Ωστόσο, έχει επικρατήσει έχει επικρατήσει στη διεθνή βιβλιογραφία όταν γίνεται αναφορά στο μέγεθος ενός ΟΤΑ να νοείται το μέγεθος του πληθυσμού.

Πολλοί υποστηρίζουν ότι οι μεγάλοι ΟΤΑ έχουν σημαντικά οικονομικά πλεονεκτήματα, ενώ άλλοι προτιμούν το μικρό μέγεθος, για λόγους κυρίως πολιτικούς ή συναισθηματικούς.

Τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα αυτών που υποστηρίζουν το μικρό μέγεθος είναι τα εξής:

α) Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητες με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.

β) Με δεδομένο το μέγεθος του πληθυσμού μιας χώρας όσο μικρότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, που σημαίνει ότι τόσο μεγαλύτερος είναι ο συναγωνισμός τους μεταξύ τους στην ανάληψη πρωτοποριακών δράσεων και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Επομένως τόσο μεγαλύτερες είναι και οι επιλογές των δημοτών.

γ) Είναι πολύ πιο εύκολο στους κατοίκους των μικρών ΟΤΑ να αντιληφθούν τα προβλήματα της περιοχής τους και τις δυνατότητες αντιμετώπισης τους από ότι στους μεγάλους ΟΤΑ.

δ) Όσο μικρότερος είναι ένας ΟΤΑ τόσο πιο στενή είναι η σχέση ανάμεσα στις αποφάσεις για δαπάνες και στα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των αναγκών, κάτι που οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

⁴ Πηγή: Τάσος Ν., Δημοσιονομική Αποκέντρωση, τυπωθήτω, Αθήνα 2001

ε) Όσοι περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο περισσότεροι είναι και οι εκλεγόμενοι από τους κατοίκους αντιπρόσωποι. Τα άτομα αυτά με την εκλογή τους θα αποκτήσουν εμπειρία στη δημόσια διοίκηση και κατ' αυτόν τον τρόπο η Αυτοδιοίκηση θα αποτελέσει ένα φυτώριο στελεχών για την Κεντρική Διοίκηση.

Τα σημαντικότερα επιχειρήματα αυτών που είναι υπέρ των μεγάλων ΟΤΑ είναι τα εξής:

α) Οι σημαντικές οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στην παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών κάνουν τις μεγάλες μονάδες πολύ πιο αποτελεσματικές.

β) Αν οι ΟΤΑ μεγάλου μεγέθους προσελκύουν υψηλής ποιοτικής στάθμης εκλεγμένους αντιπροσώπους και εξειδικευμένο προσωπικό.

γ) Το κόστος διοίκησης είναι πολύ χαμηλότερο αν υπάρχουν λιγότεροι αλλά μεγαλύτεροι σε μέγεθος ΟΤΑ από ότι αν υπάρχουν πολλοί ΟΤΑ μικρού σχετικά μεγέθους.

δ) Όσοι περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο περισσότερες είναι οι εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν σε άλλους ΟΤΑ, με συνέπεια τόσο περισσότερες να είναι και οι τριβές που δημιουργούνται μεταξύ τους.

ε) Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα άσκησης εντός των ορίων τους αναδιανεμητικής πολιτικής.

2.2. Άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος των ΟΤΑ⁵

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει θετικές και αρνητικές επιδράσεις στο επίπεδο ευημερίας

⁵ Πηγή: Τάσος Ν., Δημοσιονομική Αποκέντρωση, τυπωθήτω, Αθήνα 2001

των πολιτών και ότι το καθαρό όφελος ή η ζημία των πολιτών εξαρτάται από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης που αναλαμβάνει την παροχή τους. Η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας δεν προσδιορίζεται με βάσει τις οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή των αγαθών και υπηρεσιών ή την απώλεια ευημερίας που προκαλεί η συλλογική παροχή, αλλά και από άλλους παράγοντες. Η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας οφείλεται σε παράγοντες ιστορικούς, γεωφυσικούς, εθνικιστικούς – πολιτιστικούς – θρησκευτικούς, βαθμούς πυκνοκατοίκησης, καθώς και σε οικονομικούς.

Πίνακας 2.1. Μέγεθος των ΟΤΑ σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

	Έκταση	Πληθυσμός (εκατομ.)	Πυκνότητα Πληθυσμού Κάτοικοι αν km ²	Μέσος Πληθυσμός ΟΤΑ το 1997
Αυστρία	83,9	8,0	96	3400
Βέλγιο	30,5	10,1	332	17200
Γαλλία	544,0	58,0	107	1600
Γερμανία	357,0	81,8	229	5000
Δανία	43,1	5,2	122	19100
Ελλάδα	132,0	10,4	79	1800
Ην. Βασίλειο	241,0	58,6	243	122453
Ιρλανδία	70,3	3,6	51	41667
Ισπανία	506,0	39,2	77	4800
Ιταλία	301,3	57,3	190	7000
Λουξεμβούργο	2,6	0,4	155	3400
Ολλανδία	41,0	15,5	376	27000
Πορτογαλία	91,9	9,4	106	34200
Σουηδία	410,9	8,8	22	30900
Φιλανδία	338,1	5,1	15	11200

Πηγή: Dexia, ό.π. έτος 1993

Ο πίνακας 2.2. δείχνει τη μεταβολή του αριθμού που πραγματοποιήθηκε σε χώρες της Ευρώπης την περίοδο 1950 – 1997. Παρατηρείται ότι, με εξαίρεση την Ιταλία, υπήρξε σε όλες τις χώρες μείωση. Στις περισσότερες χώρες η μείωση των αριθμών του ΟΤΑ ήταν αρκετά σημαντική, ενώ σε ορισμένες έφτασε σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα.

Πίνακας 2.2. Μεταβολές μεγέθους ΟΤΑ σε ευρωπαϊκές χώρες

	Αριθμός ΟΤΑ		Ποσοστιαία Μεταβολή ΟΤΑ 1950-1997
	Έτος 1995	Έτος 1997	
Αυστρία	3.999	2.353	-41,2%
Βέλγιο	2.669	589	-77,9%
Γαλλία	38.814	36.559	-5,8%
Γερμανία	24.272	8.077	-66,7%
Δανία	1.387	275	-80,2%
Ελλάδα	5.994	5.922	-1,2%
Ην. Βασίλειο	2.028	481	-76,3%
Ιρλανδία	115	84	-27,0%
Ισπανία	9.214	8.082	-12,3%
Ιταλία	7.781	8.104	4,2%
Λουξεμβούργο	127	118	-7,1%
Ολλανδία	7.781	572	-92,6%
Πορτογαλία		275	
Σουηδία	2.500	286	-88,6%
Φιλανδία		455	

Πηγή: Dexia, ό.π. έτος 1993

ΜΕΡΟΣ 2^ο
Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Διοικητική Διαίρεση

Το καθεστώς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στις χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης δεν είναι ομοιόμορφο. Ωστόσο διαγράφονται δυο τάσεις.

Αφενός η τάση του συστηματικού εξορθολογισμού των γάλλων επαναστατών του 18^{ου} αιώνα, σύμφωνα με τους οποίους οι αρχές του ίδιου επιπέδου πρέπει να διέπονται από ενιαίο καθεστώς (ωστόσο αναγκάστηκαν να συμβιβαστούν με την πραγματικότητα και να εισάγουν εξαιρέσεις αναφορικά με το μέγεθος των ΟΤΑ και αφετέρου η τάση του πραγματιστικού εξορθολογισμού σύμφωνα με την οποία ανόμοιες καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά.

Η γαλλική επίδραση γίνεται ιδιαίτερα αισθητή σε έξι χώρες όπου το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι το ίδιο, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη ιδιαιτερότητες (πληθυσμός, έκταση κ.τ.λ.).

Στο Βέλγιο, το καθεστώς ομοιομορφίας συνοδεύεται από σημαντική διαφοροποίηση αναφορικά με το μέγεθος των ΟΤΑ, ενώ μεγάλες πόλεις, όπως π.χ. οι Βρυξέλλες είναι κατατμημένες σε πολλούς δήμους.

Στη Δανία, το καθεστώς των δήμων είναι ομοιόμορφο, με εξαίρεση την Κοπεγχάγη και το Frederiksberg, που είναι συγχρόνως δήμοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ.

Στη Γαλλία, το καθεστώς ομοιομορφίας είναι χαρακτηριστικό δεδομένου ότι η ίδια νομοθεσία διέπει την πρωτεύουσα και τα μικρά χωριά με πληθυσμό μικρότερο των 500 κατοίκων.

Ωστόσο προβλέπονται αποκλίσεις (υπερπόντια εδάφη, το Παρίσι είναι συγχρόνως δήμος και δευτεροβάθμιος ΟΤΑ, ενώ οι δήμοι του Παρισιού, της Λυών, και της Μασσαλίας, χωρίζονται σε διαμερίσματα).

Στην Ιταλία, το καθεστώς είναι το ίδιο για όλους τους δήμους της χώρας (είτε πρόκειται για τη Ρώμη είτε πρόκειται για αγροτικό δήμο), αλλά υπάρχει δυνατότητα υποδιαίρεσης των δήμων (π.χ. σε συνοικίες).

Στο Λουξεμβούργο, η ενότητα του καθεστώτος είναι ιδιαίτερα αισθητή, ενώ η δυνατότητα συνένωσης μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη ΟΤΑ ίδιου μεγέθους, με εξαίρεση την πόλη του Λουξεμβούργου.

Στις Κάτω χώρες, το θεωρητικά ομοιόμορφο καθεστώς (από το Άμστερνταμ έως και το μικρότερο δήμο – χωριό) εισάγει διακρίσεις ως προς τον αριθμό των κατοίκων σε θέματα οικονομικά καθώς και ως προς τη δυνατότητα ίδρυσης υποδιαιρέσεων στους δήμους.

Στις λοιπές χώρες παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Η διαφοροποίηση όμως αυτή αφορά κυρίως στην ύπαρξη δυο μορφών οργανισμών, που διέπονται ωστόσο από το ίδιο καθεστώς.

Στη Γερμανία, το καθεστώς διαφοροποίησης είναι ιδιαίτερα έντονο. Συγκεκριμένα σε κάθε Land ισχύει διαφορετικό καθεστώς για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Η διαφοροποίησης όμως αυτή αφορά κυρίως στη θεσμική τους οργάνωση. Τα νέα Lander (ανατολικά), τα οποία έχουν ευρεία δυνατότητα επιλογής, προσανατολίζονται ως προς το υφιστάμενο στα δυτικά ή νότια Lander καθεστώς.

Ωστόσο, τρία Lander είναι πόλεις (Βερολίνο, Βρέμη, Αμβούργο) και συνεπώς το ομόσπονδο κράτος είναι συγχρόνως πρωτοβάθμιος ΟΤΑ.

Στην Ισπανία, η νομοθεσία κάνει διάκριση μεταξύ αγροτικών και αστικών δήμων, χωρίς τούτο να συνεπάγεται σημαντικές διαφοροποιήσεις. Ωστόσο, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις αυτόνομες κοινότητες μπορεί να έχει ως συνέπεια τη διαφοροποίηση (π.χ. Καταλονία).

Στην Πορτογαλία η νομοθεσία διακρίνει επίσης μεταξύ αγροτικών και αστικών δήμων.

Στην Ιρλανδία, πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι είτε η κωμόπολη, είτε το αστικό διαμέρισμα, είτε η πόλη. Καθένας από τους οργανισμούς αυτούς έχει ίδιο καθεστώς και επιπλέον 4 κωμοπόλεις (το Δουβλίνο και οι άλλες τρεις μεγαλύτερες πόλεις της χώρας) είναι συγχρόνως κομητείες δηλ. δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ, των οποίων οι αρμοδιότητες και η οργάνωση διακρίνονται από τα ισχύοντα στις κοινές κωμοπόλεις.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπάρχει η εντονότερη διαφοροποίηση. Βασική μονάδα αποτελεί σε όλη τη χώρα το διαμέρισμα (District) αλλά με τον όρο

αυτό παρέχονται διάφορες δυνατότητες αναφορικά κυρίως με την κατανομή των αρμοδιοτήτων.

Στην Ουαλία, υπάρχει μόνο μια κατηγορία διαμερίσματος, αλλά στην Αγγλία, υπάρχουν αφενός οι κωμοπόλεις του Λονδίνου (London boroughs – στις οποίες προστίθεται η πόλη – City) και τα 36 μητροπολιτικά διαμερίσματα και αφετέρου 334 μη μητροπολιτικά διαμερίσματα.

Στη Σκωτία, υπάρχουν 35 διαμερίσματα (των οποίων την ανώτερη βαθμίδα αποτελούν οι περιφέρειες – δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ), 3 νησιωτικοί ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας (Shetland, Orkney και τα δυτικά νησιά), που ασκούν παραλλήλως και αρμοδιότητες ΟΤΑ δεύτερη βαθμίδας.

1.2 Συνταγματικό πλαίσιο

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το κοινοβούλιο και η κυβέρνηση εφόσον έχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έχουν απόλυτη ελευθερία για τη ρύθμιση των θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τούτο οφείλεται στη συνταγματική αρχή της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας, αλλά και στις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν στη διάρκεια των τελευταίων 100 ετών, που είχαν ως συνέπεια να απομακρύνουν το λαό από τις τοπικές δομές και να καλλιεργήσουν στη λαϊκή συνείδηση την ιδέα ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι σύνολο υπηρεσιών και όχι στοιχείο τοπικής δημοκρατίας.

Στις άλλες χώρες, αντιθέτως, η καθιέρωση της αρχής της αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ, αλλά και ιδίως η σύνδεση του λαού και των αιρετών κρατικών αρχόντων με την τοπική αυτοδιοίκηση, εγγυώνται την επιβίωση και τη διατήρηση των αρμοδιοτήτων της, ενώ μόνο ο αριθμός και τα όρια των ΟΤΑ μπορούν να υποστούν τις παρεμβάσεις του νομοθέτη. Αλλά και στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι εξελίξεις (προφανώς αντιφατικές) αναφορικά με τη δημοτική αναδιάρθρωση εξηγούνται μόνο από τη διατύπωση (έστω και υποθετική) της βούλησης των δημοτών (είτε ενεργά είτε παθητικά), εξαιτίας των εκστρατειών ευαισθητοποίησης, που προηγούνται των αναγκαστικών συνενώσεων.

Στη Γερμανία, η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκει στα Länder. Έτσι κάθε Land έχει δική του δημοτική νομοθεσία. Ωστόσο, ο «Θεμελιώδης Νόμος», εγγυάται το δικαίωμα δημοτικής αυτοδιοίκησης (Kommunale Selbstverwaltung) που αναπτύχθηκε από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Συμβούλιο και από ορισμένους ομοσπονδιακούς νόμους – πλαίσιο, γεγονός που έχει ως συνέπεια την παροχή εγγύησης ορισμένης ομοιομορφίας του δημοτικού δικαίου στη χώρα αυτή.

Στο Βέλγιο και στην Ισπανία, το εθνικό κοινοβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητες που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, με μοναδική εξαίρεση την Καταλονία (Ισπανία).

Στη Γαλλία και στην Ιταλία, υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο που χρονολογείται από το 1884 και το 1917 αντιστοίχως και το οποίο έχει υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις. Και στις δυο αυτές χώρες η συνταγματική νομολογία είναι εξαιρετικά προωθημένη, υποστηριζόμενη και από τους τοπικούς αιρετούς άρχοντες, οι οποίοι είναι ιδιαίτερα συνδεδεμένοι με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Στην Ιρλανδία, έγιναν πολλές μεταρρυθμίσεις μετά την ανεξαρτησία της χώρας και συνεπώς το ισχύον σύστημα έχει απομακρυνθεί από το καθεστώς που είχε θεσπιστεί στη διάρκεια της βρετανικής κατοχής (Local Government [Ireland] Act του 1898).

Δεν υπάρχει ουσιαστική συνταγματική προστασία του θεσμού στη χώρα αυτή (δε γίνεται αναφορά στο Σύνταγμα), αλλά ούτε και νομολογία (όπως στη Δανία).

Στο Λουξεμβούργο, το καθεστώς των δήμων διέπεται από διάταγμα του 1789, το δημοτικό νόμο του 1843 (αναθεωρήθηκε το 1988) και διάφορα άρθρα του Συντάγματος του 1868.

Στις Κάτω Χώρες, παρά την έλλειψη συνταγματικότητας των νόμων, η θέση των τοπικών αιρετών αρχόντων και των δήμων απέναντι στο κοινοβούλιο είναι αρκετά ενισχυμένη ώστε να υπάρχει σεβασμός των συνταγματικών αρχών που θεσπίζουν τη δημοτική αυτοδιοίκηση.

1.3 Ικανότητα αυτο – οργάνωσης

Η ικανότητα αυτο – οργάνωσης των ΟΤΑ περιορίζεται σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. στην οργάνωση και στη διαχείριση των υπηρεσιών και επιπλέον στη δυνατότητα εσωτερικής διάρθρωσης και φορολογίας.

Σε κάθε περίπτωση όμως, τούτο προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία. Στο φορολογικό τομέα, σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, μόνο το κοινοβούλιο, μπορεί να θεσπίζει φόρους και να επιτρέψει την είσπραξή τους.

Ως προς την εσωτερική διάρθρωση των δήμων, μόνο ο νομοθέτης μπορεί να επιβάλλει υποδιαιρέσεις (π.χ. στη Γαλλία για το Παρίσι, τη Λυών, και τη Μασσαλία), ή να επιτρέψει τη δυνατότητα δημιουργίας τους, κατά κανόνα εφόσον πληρούνται ορισμένες πληθυσμιακές προϋποθέσεις (ορισμένα γερμανικά Lander, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Σκοτία).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

2.1. Η πολιτική των συνενώσεων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες

Η πολυδιάσπαση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ αναδείχθηκε ως πρόβλημα του διοικητικού συστήματος των ευρωπαϊκών κρατών ευθύς αμέσως μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και με την έναρξη της εποχής της ραγδαίας βιομηχανικής ανάπτυξης. Η αστυφιλία ως αποτέλεσμα της ανακατανομής των θέσεων εργασίας μεταξύ πόλεων και υπαίθρου αποδυνάμωσε τους μικρούς ΟΤΑ και ενίσχυσε την σημασία της διοικητικής δομής των μεγαλύτερων. Επίσης η βιομηχανική ανάπτυξη μετέβαλε τις συνθήκες διαβίωσης, διαμορφώνοντας νέα δεδομένα στις οικονομικές κοινωνικές και πολιτιστικές δομές. 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. Οι ανάγκες αυτές υποδομών στους ΟΤΑ υποδομών που θα τους το επέτρεπαν να επιλύσουν προβλήματα διαχείρισης του χώρου προστασίας του περιβάλλοντος, άσκησης κοινοτικής πολιτικής κ.ο.κ.

Με έναυσμα αυτά τα δεδομένα τα ευρωπαϊκά κράτη επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της πολυδιάσπασης και να συγκροτήσουν ευρύτερους ΟΤΑ, ικανούς να ανταπεξέλθουν στις νέες ανάγκες. Σε άλλες περιπτώσεις βέβαια για λόγους ιστορικούς και πολιτικούς προωθήθηκε ως λύση η **διαδημοτική συνεργασία**, ιδιαίτερα εκεί όπου οι επιλογές των κεντρικών ηγεσιών διατήρησαν τις πολλές μικρές κοινότητες εξαιτίας της ταύτισης με μια μονοσήμαντη εκδοχή της αρχής της δημοκρατικότητας ή ενίσχυαν τη συντήρηση της πολυδιάσπασης για να αποδυναμώσουν την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και να ενισχύουν το υφιστάμενο *modus vivendi* του πολιτικού συστήματος.

Στα περισσότερα κράτη επέλεξαν **μικτό σύστημα**⁶, δηλαδή διαδοχικές φάσεις προαιρετικών και υποχρεωτικών συνενώσεων με οικονομικά και διοικητικά κέντρα.

Τα αποτελέσματα αυτών των προσπαθειών από το 1950 έως το 1993 αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 2.1.
Μεταβολή αριθμού ΟΤΑ σε Ευρωπαϊκά Κράτη

ΚΡΑΤΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (εκατομμύρια)	ΕΚΤΑΣΗ (m ²)	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ		ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%)
			1950	1993	
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	-	16.115	-
Δ. ΓΕΡΜΑΝΙΑ	61,3	248,5	24.272	8.077	-67
ΔΑΝΙΑ	5,1	43,1	1.387	8.077	-67
ΕΛΒΕΤΙΑ	6,8	41,3	3.097	3.021	-2,5
ΕΛΛΑΔΑ	10,2	132	5.994	5.775	-3,3
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	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/ΡΓΟΥ	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

Πηγή Πρόταση του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» από το ΥΠΕΣΔΔΑ

⁶ το μικτό σύστημα αναφέρεται κυρίως στη συνύπαρξη συνενώσεων και αναπτυξιακών συνδέσμων

Ο αριθμός των ΟΤΑ σε συνάρτηση με το μέσο πληθυσμό και τη μέση έκταση ανά μονάδα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζεται ανάγλυφα στον Πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 2.2.

Μέσος Πληθυσμός και μέση έκταση ανά ΟΤΑ στις χώρες της Ε.Ε.

ΚΡΑΤΟΣ – ΜΕΛΟΣ ΕΥΡ. ΕΝΩΣΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΟΝΑΔΩΝ	ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΜΟΝΑΔΟΣ	ΜΕΣΗ ΕΚΤΑΣΗ ΜΟΝΑΔΟΣ (ΚΜ²)
ΑΥΣΤΡΙΑ	2300	3439	36
ΒΕΛΓΙΟ	589	17094	52
ΓΑΛΛΙΑ	36627	1571	15
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	16115	5002	23
ΔΑΝΙΑ	275	18838	157
ΕΛΛΑΔΑ	5775	1776	23
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	481	120497	507
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	84	42381	820
ΙΣΠΑΝΙΑ	8082	4840	62
ΙΤΑΛΙΑ	8100	7399	37
ΛΟΥΞ/ΡΓΟ	118	3349	22
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	702	21708	58
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	306	32327	302
ΣΟΥΗΔΙΑ	284	30606	1584
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	406	10989	733
ΕΥΡ. ΕΝΩΣΗ	80445	4580	40

Πηγή: Πρόταση του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» από το ΥΠΕΣΔΔΑ.

Από τον Πίνακα προκύπτει ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση από άποψη πληθυσμού και στην τρίτη από το τέλος θέση από άποψη μέσης έκτασης ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ. Απέχει μάλιστα αρκετά από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η περίπτωση της Σουηδίας είναι χαρακτηριστική όχι τόσο για τη δραστική μείωση η οποία άλλωστε επήλθε σε διάστημα 30 ετών μετά την

εφαρμογή διαδοχικών προαιρετικών και υποχρεωτικών συνενώσεων (από 2.500 το 1950 σε 286 σήμερα) αλλά κυρίως για τη σταθερή επιμονή της Πολιτείας στην εφαρμογή μακροχρόνιας πολιτικής ανασυγκρότησης. Τα οικονομικά δε κίνητρα είχαν απολύτως αναπτυξιακό χαρακτήρα, επενδύθηκαν σε υποδομές και συνοδεύτηκαν από διοικητικά και πολιτικά κίνητρα που εμπέδωσαν την «συνέργια» αποτελεσματικότητας και δημοκρατικότητας. Πάντως και εκεί η δραστική μείωση επήλθε στις φάσεις της υποχρεωτικής συνένωσης.

Εν κατακλείδι πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η επίκληση των ευρωπαϊκών εμπειριών δεν έχει ουσιώδη σημασία αν αναφέρεται σε αριθμούς χωρίς να διερευνά το περιεχόμενο και το αποτέλεσμα των πολιτικών που ασκήθηκαν. Η σημασία αυτών των εμπειριών εστιάζεται πρωτίστως στις πολιτικές που ασκήθηκαν σε συνδυασμό με τον χρόνο εφαρμογής και το νομικοπολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον της κάθε χώρας.

2.2. Οι διαδικασίες των συνενώσεων άλλων χωρών στην πράξη

Στην Ελλάδα ετοιμαζόμαστε να νομοθετήσουμε περί διαδημοτικών συνεργασιών, προκειμένου να καταφέρουμε τελικά να λειτουργήσουν οι δήμοι και προσφέρουν στους δημότες ένα στοιχειώδες πακέτο υπηρεσιών. Στην Ευρώπη αποτελούν ήδη καθημερινή πρακτική οι διαδημοτικές συνεργασίες, που διευκολύνουν αλλού τη διαχείριση μεγάλων προγραμμάτων κατοικίας ή υγείας και αλλού τη διαχείριση των δημοσίων μέσων μεταφοράς ή ακόμη και προγραμμάτων επικοινωνίας.

Πορτογαλία

Την τελευταία δεκαετία δημιουργήθηκε το νομικό πλαίσιο για την συγκρότηση συνδέσμων των δήμων, οι οποίοι είναι φορείς του Δημοσίου, έχουν νομική υπόσταση και αυτονομία, ως προς τους ΟΤΑ από τους οποίους απαρτίζονται. Η γενική αρχή που ισχύει στη διαδικασία σύστασης είναι η αρχή της ελεύθερης συνένωσης, καθώς τα μέρη έχουν συσταθεί με δημόσια εγγραφή.

Υπάρχουν περίπου δέκα σύνδεσμοι δήμων και αφορούν κυρίως αποχετευτικά δίκτυα, απορρίμματα, διανομή αερίου, πολεοδομία, μεταφορές και επικοινωνίες, περιβάλλον, τουρισμό, υγεία, εκπαίδευση, αθλητισμό, πολιτιστική προστασία, τεχνική υποστήριξη, αναπτυξιακά προγράμματα κ.τ.λ.

Κάθε σύνδεσμος διαθέτει δικό του καταστατικό και αποφασίζει για το όνομα της ένωσης, την έδρα της, τους στόχους της, τους όρους συμμετοχής και αποχώρησης των δήμων. Οι σύνδεσμοι διοικούνται από τη διαδημοτικό συνεργασία (όργανο λήψης αποφάσεων) και ένα διοικητικό συμβούλιο (εκτελεστικό όργανο).

Ιταλία

Οι ενώσεις δήμων μπορούν να συσταθούν μεταξύ δυο ή περισσότερων δήμων κάτω των 5.000 κατοίκων που βρίσκονται στην ίδια επαρχία, με πρόβλεψη τη μελλοντική τους συγχώνευση, για την από κοινού εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων ή υπηρεσιών. Τα όργανά τους είναι το συμβούλιο και ο πρόεδρος που εκλέγονται σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν για τους δήμους. Εάν μέσα σε δέκα χρόνια από τη δημιουργία της ένωσης δεν γίνει η συγχώνευση, η ένωση διαλύεται.

Δανία

Οι συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ των διαφόρων ΟΤΑ για την από κοινού υλοποίηση μιας δραστηριότητας πρέπει να εγκρίνεται από εποπτικό όργανο, που έχει συσταθεί ειδικά και λειτουργεί για λογαριασμό των δήμων – μελών της συμφωνίας.

Παρατηρούνται διάφορες οργανωτικές δομές για δραστηριότητες ή όργανα κοινά σε πολλούς δήμους: αυτοδιοικούμενα όργανα, ενώσεις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης και άλλες μορφές ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Αν και η δημιουργία παρόμοιων διαδημοτικών συνεργασιών είναι συνήθως εθελοντική, σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να καλύπτει ρυθμιστικές απαιτήσεις, κυρίως σε ότι αφορά τις δημόσιες μεταφορές και τη συλλογή απορριμμάτων, υπηρεσίες διανομής αερίου, ηλεκτρισμού κ.λ.π.

Φιλανδία

Η πλέον συνήθως μορφή συνεργασίας είναι ο διαδημοτικός σύνδεσμος που ασκεί τη δραστηριότητά του σε ένα μόνο τομέα. Η ίδρυση του μπορεί να είναι προαιρετική ή να επιβάλλεται από το νόμο. Οι σύνδεσμοι έχουν αντικαταστήσει τις συνενώσεις δήμων του παρελθόντος, οι οποίες είχαν πολύ αυστηρές διοικητικές δομές που ορίζονταν από το νόμο. Οι διαδημοτικές συνεργασίες αναπτύσσονται κυρίως στους τομείς της υγείας, της επαγγελματικής κατάρτισης και της κοινωνικής δράσης.

Λουξεμβούργο

Από τις αρχές του αιώνα έχει δημιουργηθεί το νομοθετικό πλαίσιο για τη δημιουργία «συνδικάτων δήμων» πάντα σε εθελοντική βάση. Οι τομείς των δραστηριοτήτων τους είναι η υδροδότηση, τα νοσοκομεία, οι οίκοι ευγηρίας, η αποκομιδή απορριμμάτων, η δημόσια υγιεινή, η κατασκευή και συντήρηση σχολείων, αθλητικών κέντρων, φυσικών πάρκων, βιομηχανικών ζωνών περιφερειακού χαρακτήρα.

Σουηδία

Οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής διοίκησης που επιθυμούν να συνεργαστούν σε θέματα κοινού συμφέροντος, έχουν την δυνατότητα να δημιουργούν ενώσεις δημοσίου δικαίου. Οι ενώσεις αυτές βασίζονται σε ολομέλεια συμβουλίου (το όργανο λήψης αποφάσεων), μια εκτελεστική επιτροπή και επιτροπές. Οι ενώσεις καθορίζουν το αντικείμενό τους και τη διάρκεια της δραστηριότητάς τους.

Η δημιουργία των ενώσεων είναι προαιρετική. Μπορεί ωστόσο να γίνει υποχρεωτική, σε ένα μικρό αριθμό περιπτώσεων, για ορισμένους σκοπούς και υπηρεσίες αρμόδιες για την κατοικία και τα δημόσια έργα συγκοινωνίας. Πιο συχνά η συνεργασία αφορά τις υπηρεσίες καταπολέμησης των πυρκαγιών, τη φροντίδα των ηλικιωμένων και τα σχολικά κτίρια.

Ολλανδία

Εδώ, σύμφωνα με το νόμο του 1985, έχει δοθεί εντολή στις επαρχίες να διαιρούν την επικράτειά τους σε περιοχές για συνεργασία. Οι δήμοι που βρίσκονται εντός μιας τέτοιας περιοχής, δεν επιτρέπεται να βρίσκονται σε

άλλες περιοχές. Συνεργάζονται σε θέματα πυρόσβεσης, διάθεσης και επεξεργασίας απορριμμάτων, εκπαίδευσης, ενηλίκων κ.α.

Μεγάλη Βρετανία

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συμμετέχουν σε ποικίλους τύπους νομοθετημένης ή εθελοντικής συνεργασίας. Στην περίπτωση αυτή, η συνεργασία καλλιεργείται δια μέσου συμμετοχής, σε ποικίλα δίκτυα και πρωτοβουλίες, οι οποίες τους ενθαρρύνουν να διανείμουν πληροφορίες και να αναπτύσσουν πεδία κοινού συμφέροντος.

ΜΕΡΟΣ 3^ο
ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Ο ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ⁷»

1.1 Οι στόχοι του προγράμματος

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίζεται από όλους ως το κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος. Η εγγενής δημογραφική, οικονομική και αναπτυξιακή καχεξία των ΟΤΑ δεν τους επιτρέπει να λειτουργήσουν με τις ταχύτητες που προκρίνουν τα σύγχρονα ευρωπαϊκά πρότυπα της αυτοδιοίκησης. Η αντιμετώπιση του δομικού προβλήματος της πολυδιάσπασης επιβάλλεται να προκριθεί στη βάση της ανασυγκρότησης. Έτσι, στις 4 Δεκεμβρίου 1997 ψηφίστηκε ο νόμος 2539/97 δηλαδή η πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι στόχοι του προτεινόμενου προγράμματος είναι:

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

⁷ Πηγή : Πρόγραμμα "Ι.Καποδίστριας " Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

- Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την «αναγέννηση των χωριών» και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας

1.2 Ανάλυση των στόχων της ανασυγκρότησης

α. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος

Οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού αποτελούν την βάση του διοικητικού μας συστήματος. Αυτοί οι οργανισμοί στερούμενοι πόρων αλλά και ανθρώπινου δυναμικού, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αυτή προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και εξελίσσεται στο πλαίσιο των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών. Εκπλήρωση της αποστολής σημαίνει ικανοποίηση των κρίσιμων τοπικών κοινωνικών αναγκών, δημιουργία και υποστήριξη του βασικού κοινωνικού, διοικητικού και τεχνικού εξοπλισμού και δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη στην εδαφική τους περιφέρεια. Η εκπλήρωση αυτής της αποστολής είναι συνυφασμένη με τον στόχο του εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος ως προϋπόθεσης και για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας μας.

β. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει οδηγήσει στην πλήρη εξάρτηση των αιρετών από τα δίκτυα της προσωπικής πολιτικής επιρροής. Το φαινόμενο αυτό γίνεται αρνητικό όταν καθίσταται προϋπόθεση για την εξοικονόμηση οικονομικών ενισχύσεων για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Γίνεται αρνητικό γιατί επιτρέπει τη διανομή δημοσίων πόρων κατά τρόπο αδιαφανή, άνισο και χωρίς αναπτυξιακά κριτήρια. Η στοιχειώδης, πολλές φορές, τοπική κοινωνική και οικονομική ανάγκη, γίνεται αντικείμενο πελατειακής σχέσης. Η θέσπιση κριτηρίων, π.χ. για τη διανομή των εκτάκτων πιστώσεων είναι η μια όψη της ορθολογικής λύσης στο πρόβλημα. Η οργάνωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στη βάση στοιχειώδους αποτελεσματικής διοικητικής και προγραμματικής μονάδας, ικανής να σχεδιάσει την αναπτυξιακή προοπτική του χώρου της,

είναι η άλλη όψη. Μόνο η συνύπαρξη των δυο όψεων επιφέρει αποτελεσματική λύση.

Η «απελευθέρωση» του πολιτικού προσωπικού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από την πελατειακή εξάρτηση και ταυτόχρονα η ανασυγκρότησή της στη βάση αποτελεσματικών διοικητικών μονάδων θα ενισχύσει την θέση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα και θα επιτρέψει την διαμόρφωση ισορροπιών μεταξύ των τοπικών φορέων άσκησης της πολιτικής εξουσίας.

γ. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας

Τα φαινόμενα της πολιτικής αυθαιρεσίας, της παραβίασης της νομιμότητας και ιδίως της προσβολής δικαιωμάτων των πολιτών χαρακτηρίζουν, αρκετές φορές, την άσκηση της τοπικής εξουσίας. Αυτή η εικόνα είναι ανάλογη και στην οικονομική διαχείριση που η πολυδιάσπαση καθιστά εξαιρετικά δύσκολο τον έλεγχο εκ μέρους της Πολιτείας.

Η δημιουργία ευρύτερων διοικητικών μονάδων επιτρέπει στην αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου νομιμότητας και την καθιέρωση και λειτουργία διαδικασιών διαφάνειας στην ανάθεση και εκτέλεση των τοπικών δημοσίων έργων.

Η καθιέρωση και εφαρμογή των διαδικασιών τήρησης της νομιμότητας και ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης θα συμβάλει στην ευχερέστερη πληροφόρηση των κατοίκων για την πορεία των τοπικών δημοσίων έργων, έργων που συντελούνται για την πρόδοό τους και παράλληλα θα εμπεδώσει, διαμέσου της πληροφόρησης, της διαφάνειας και της ανάδειξης του δικαιώματος των κατοίκων, τον κοινωνικό έλεγχο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας, στοιχείο ικανό και αναγκαίο για τη δημοκρατική λειτουργία του θεσμού.

δ. Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με ην ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων

Η μέχρι τώρα κατάσταση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δεν επιτρέπει την άσκηση του συνόλου των αρμοδιοτήτων που σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους ανήκουν σε αυτούς. Η οικονομική και δημογραφική καχεξία

καθιστά αδύνατη την συγκρότηση της κατάλληλης υποδομής σε κοινωνικό, διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό έτσι ώστε οι τοπικές αρχές να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους έναντι των κατοίκων που εκπροσωπούν. Εύγλωττα μπορεί να επισημανθεί ότι η «Αυτοδιοίκηση» μεταβάλλεται σε «Ετεροδιοίκηση» επειδή πολλές από αυτές τις λειτουργίες ασκούνται από το Κράτος ή άλλα όργανα εξαιτίας της αδυναμίας των ΟΤΑ να ανταποκριθούν στις βασικές προϋποθέσεις άσκησης τους. Επίσης και η άσκηση των κατεχοχόν διοικητικών λειτουργιών, που ως επί το πλείστον αναφέρονται σε κρατικές λειτουργίες, εξαιτίας της δημογραφικής καχεξίας κοστίζει οικονομικά, λόγω της ανάγκης διατήρησης των κοινοτικών γραμματέων.

Η ουσιαστική αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος. Γι' αυτό είναι επίσης αναγκαία η ανασυγκρότησή της σε διοικητικές μονάδες ικανές να γίνουν υποδοχείς όλων εκείνων των κρίσιμων αρμοδιοτήτων που επιβάλλεται να ασκούνται πλησιέστερα στους πολίτες γιατί επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα της ζωής τους. Αυτή την δυνατότητα, της απόλαυσης σημαντικών υπηρεσιών από την τοπική αυτοδιοίκηση, πρέπει να έχουν όλοι οι πολίτες είτε κατοικούν στις πόλεις είτε κατοικούν στα χωριά.

ε. Η ανασυγκρότηση, δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειας

Η δημιουργία ισχυρών διοικητικών μονάδων σε επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ θα επιτρέψει στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση να διεκδικήσει αυτοδύναμα την πρόσβαση στις χρηματοδοτήσεις των προγραμμάτων ανάπτυξης από εθνικούς πόρους και την Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που σε συνάρτηση με την αξιοποίηση των τοπικών πόρων στην ευρύτερη χωρική ενότητα θα συντελέσει σταδιακά στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής αυτοδυναμίας, προϋπόθεση κρίσιμη για την αυτοτέλεια του θεσμού.

στ. Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ όχημα για την «αναγέννηση των χωριών» και την ανάπτυξη της Ελλάδας

Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναγκαίος όρος, για να εκπληρωθούν οι στόχοι της ισόρροπης ενδογενούς

ανάπτυξης της χώρας μας. Σε αυτήν την προοπτική, η διοικητική ανασυγκρότηση θα επιτρέψει στην Πολιτεία να καταστρώσει και να υλοποιήσει άμεσα ένα πρόγραμμα τοπικών δημοσίων επενδύσεων για την δημιουργία βασικών υποδομών κοινωνικού, διοικητικού και τεχνικού εξοπλισμού έτσι ώστε να καταστεί ικανή η τοπική αυτοδιοίκηση να δρομολογήσει σχέδια τοπικής ανάπτυξης έχοντας πλέον την ικανότητα να τα υλοποιήσει με αυτάρκεια.

1.3 Αρχές που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος⁸.

α) 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 σε αυτά, και της μεγάλης χωρικής ή 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 ανθρώπινων πόρων. Αντίθετα, η μεγάλη διοικητική μονάδα, τόσο ως χωρική διάσταση όσο και ως ποσοτική σχέση διοικούντων και διοικούμενων δεν επιτρέπει την εύκολη πρόσβαση πολιτών σε αυτή.

Η παραπάνω θέση προσλαμβάνει ιδιαίτερες διαστάσεις στο επίπεδο της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο λόγος είναι προφανής: η κοινότητα εξαιτίας των λόγων που αναπτύχθηκαν παραπάνω, έχει μικρό πληθυσμιακό μέγεθος και συνεπώς ευνοεί, έστω θεωρητικά την άμεση πρόσβαση των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η πραγματικότητα αυτή δεν δημιούργησε μόνο ένα κεκτημένο εύκολης, φυσικής πρόσβασης στο κέντρο λήψης αποφάσεων αλλά και ένα κεκτημένο

⁸ Πρόταση του Προγράμματος από το ΥΠΕΣΔΔΑ.

αμεσότερης πολιτικής συμμετοχής, αντιμετωπίζοντας έως ένα σημείο και τις γεωγραφικές ιδιομορφίες των διάσπαρτων 12.543 οικισμών.

Το κεκτημένο της κοινοτικής αυτοδιοίκησης ικανοποιούσε την αρχή της δημοκρατικότητας υπό την έννοια της αμεσότερης πρόσβασης του πολίτη στο κέντρο λήψης των αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, η μικρή διοικητική μονάδα, ιδίως μετά τη δημογραφική αφαίμαξη των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών και το συνακόλουθο οικονομικό μαρασμό δεν ήταν ικανή να ασκήσει παρά μόνο πολιτικές μικρής κλίμακας, κυρίως σε ενδοκοινοτικό πεδίο. Δεν είναι τυχαίο ότι από τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες τα κοινοτικά συμβούλια ασκούν στην πράξη κυρίως εκείνες που εστιάζονται στη διαχείριση της τεχνικής υποδομής των οικισμών. Αυτή η πραγματικότητα έλαβε δραματικότερες διαστάσεις στη δεκαετία του '80, όταν αναδείχθηκε η ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών αναπτυξιακής πολιτικής από τους ΟΤΑ. Άλλωστε, η αδυναμία εύρυθμης διοικητικής και αναπτυξιακής λειτουργίας στη μικροκλίμακα των ΟΤΑ αναγνωρίστηκε το 1975 και από το συντακτικό νομοθέτη ο οποίος εκτός από την αναγκαστική συνεργασία ρύθμισε και την ενοποίηση των υπηρεσιών.

Η εμπειρία των ευρωπαϊκών χωρών, όπου αντιμετώπισαν παρόμοιο πρόβλημα, αποδεικνύει ότι η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης ή της δημοκρατικότητας και η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης σε ευρύτερη μονάδα μπορούν να 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.

Ο συγκερασμός των δυο αρχών επιτυγχάνεται με την κατάστρωση θεσμών δημοτικής αποκέντρωσης και συμμετοχής των δημοτών έτσι ώστε να διασφαλίζεται η πολιτική συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της δημοτικής πολιτικής και στη διαχείριση των προβλημάτων μικρής εμβέλειας. Παράλληλα ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών καθώς και η παροχή σύγχρονων διοικητικών υπηρεσιών ανατίθεται στη δημοτική αρχή η οποία άλλωστε ως αιρετή είναι προϊόν της πολιτικής συμμετοχής των ίδιων των πολιτών. Ο συγκερασμός των δυο αρχών στο πεδίο των νέων βιώσιμων ΟΤΑ συντελεί μάλιστα στη συνδυασμένη αναβάθμισή τους. Η αρχή της δημοκρατικότητας ως διαδικασία πολιτικής

συμμετοχής κατευθύνεται πλέον σε ένα αποτελεσματικό διοικητικό κέντρο, δηλαδή γίνεται αποδοτικότερη, ενώ η αρχή της αποτελεσματικότητας, ως λειτουργία αποδοτικού διοικητικού κέντρου, απολαμβάνει αμεσότερη και διαρκέστερη δημοκρατική νομιμοποίηση επειδή διαχέεται και ελέγχεται από διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής.

β) 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 πλαίσιο. 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 ενδιαφερομένου τοπικού πολιτικού προσωπικού, ή σε ορισμένες περιπτώσεις και των ίδιων 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 ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνεπώς η Πολιτεία στο σύνολό της δεν αποδίδει bonus σε όσους αποδέχονται την πολιτική διότι αυτή 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 επενδυτικών προγραμμάτων για τις βασικές υποδομές, την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και τη στελέχωση και

ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η τεχνική και επιστημονική υποστήριξη του προγράμματος δεν πρέπει να κατανοηθούν ως υπό γενική έννοια, κίνητρο που προσφέρεται ως υπόσχεση αλλά στο μέτρο του δυνατού όχι μόνο πρέπει να τεθεί σε ισχύ από την ένταξη 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 και 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.

γ) Αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής ισορροπίας

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 να επιτύχει μια στοιχειώδη ισορροπία στην κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος αλλά ούτε αυτή επαρκεί ούτε ελέγχεται η εφαρμογή της.

Στόχος των νέων θεσμικών πρωτοβουλιών είναι η εφαρμογή ρυθμίσεων και διαδικασιών που περιέχουν εγγυήσεις και των οποίων θα ελέγχεται η τήρηση με στόχο στην διασφάλιση ενός *minimum* αναπτυξιακής

ισορροπίας. Η καθιέρωση της προτεινόμενης αρχής θα λειτουργήσει και ως θετικό στοιχείο για την επίτευξη κλίματος κοινωνικής συναίνεσης, στην νέα πολιτική ιδίως στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών.

δ) Η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης

Η επιδίωξη της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης είναι ένας αυτονόητος στόχος εφόσον η εφαρμογή του προτεινόμενου προγράμματος επηρεάζει άμεσα τις πολιτικές κυρίως σχέσεις σε τοπικό επίπεδο, αλλά κατεξοχήν επηρεάζει τη ζωή των τοπικών κοινωνιών, μεταβάλλοντος το σημερινό status των σχέσεων των πολιτών με την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά προπαντός, στοχεύει στη διαμόρφωση νέων αναπτυξιακών προοπτικών για τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες. Η συναίνεση της κοινωνίας είναι επίσης πρόσφορη και ως αναφορά στο εθνικό επίπεδο εξαιτίας της διάστασης του φαινομένου των ετεροδημοτών κατοίκων και των ισχυρών πολιτιστικών, οικονομικών και κυρίως συναισθηματικών δεσμών που συνδέουν τους Έλληνες με τον τόπο καταγωγής τους.

Η προοπτική των εθελοντικών συνενώσεων ήταν συνώνυμη με την παθητική συναίνεση. Το αποτέλεσμα της δεν ήταν τελικά το επιθυμητό διότι οδήγησε στην «μη συνένωση».

Τώρα η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης πρέπει να τεθεί σε νέα ενεργητική βάση. Αντικείμενο της συναίνεσης δεν πρέπει να είναι η αποδοχή ή μη των συνενώσεων επί της αρχής, αλλά η διαμόρφωση συμφωνιών για τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες. Η συναίνεση θα επικεντρωθεί στην τυπολογία των νέων ΟΤΑ, στην εφαρμογή των ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων και στη διαμόρφωση του νέου δημοτικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος.

Βέβαια σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να διαφεύγει από την προσοχή μας 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.

ε) 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.Ε⁹. (3194/91) τις έχει κρίνει ως κρατικές υποθέσεις κρίνοντας θετικά τον βαθμό αναγκαιότητας που επέβαλε ο ν. 1622/1986, η Πολιτεία περιορίστηκε στην παθητική επιλογή της παροχής οικονομικών κινήτρων. Τώρα η ευθύνη για την υλοποίηση του προγράμματος ανήκει κυρίως στην Πολιτεία, η δε τοπική αυτοδιοίκηση συμβάλλει γνωμοδοτικά στον σχεδιασμό και ενεργά στην εφαρμογή χωρίς να υποτάσσει σε τοπικές επιλογές τις βασικές συνισταμένες του προγράμματος.

Η έννοια και το περιεχόμενο της «Διοικητικής και Προγραμματικής Συνένωσης με κοινωνική συναίνεση» πρέπει να αποτελέσει την αιχμή του δόρατος για την προβολή του προγράμματος. Σε αυτήν συσσωρεύονται, ως συνιστώσες της, οι παραπάνω προτεινόμενες αρχές.

⁹ Συμβούλιο της Επικρατείας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1. Τυπολογία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ

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 θεσμοί οδήγησε στον προσδιορισμό με αυστηρά πληθυσμιακά και εμμέσως χωροταξικά κριτήρια των αστικών οικιστικών ενότητων οι οποίες προσέλαβαν αντίστοιχη διοικητική μορφή, ως δήμοι. Το σύνθημα της απελευθέρωσης των συνοικισμών επένδυσε ιδεολογικά ένα εύπλαστο θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των κοινοτήτων και συνέβαλε στο επίμαχο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης εξαρχής μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Αλλά και το προηγούμενο θεσμικό καθεστώς του Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1834 κατέτασσε τους δήμους σε τρεις «τάξεις» ανάλογα με τον πληθυσμό. Σε κάθε δήμο αντιστοιχούσε διαφορετικός αριθμός δημαρχιακών παρέδρων και υπήρξε διαφορά και ως προς τον τρόπο διορισμού του Δημάρχου. Εν ολίγοις, το πληθυσμιακό κριτήριο συνδέθηκε και τότε με διαφορές στη συγκρότηση των διοικητικών οργάνων.

Το φαινόμενο της θέσπισης διαφορετικών τύπων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συναντάται και σε ευρωπαϊκές χώρες, χαρακτηριστικότερη των οποίων είναι η περίπτωση της Γερμανίας. Υπάρχουν πάντως και πολλές που έχουν ενιαίο τύπο ανεξάρτητα από πληθυσμό ή οικιστική μορφή, γεγονός που συνήθως σχολιάζεται, από τους ειδικούς ως αρνητικό.

Στην χώρα μας παρατηρείται μια ανακόλουθη κατάσταση: ενώ η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ δήμου και κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, γεγονός που αποτελούσε θετικό γνώρισμα για το σύστημα μας, στη συνέχεια η μεν κοινότητα έμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δε δήμος έγινε κατανοητός ως αξιολογική οντότητα ανώτερη της κοινότητας και έτσι επιδιώκεται η μετεξέλιξη κοινοτήτων σε δήμους μεταβάλλοντας το αρχικό περιεχόμενο της διαφοράς. Ταυτόχρονα παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων που έχουν ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοστεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας προτείνεται η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ασφαλώς ως προς το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό, για ιστορικούς αλλά και δεοντολογικούς λόγους προτείνεται η χρήση του όρου: Δήμος. Οι Δήμοι όμως πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα αλλά 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 διάκριση τους έχει μόνο λειτουργικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αξιολογική ή οργανωτική διάκριση ΟΤΑ.

Δήμος – Ενότητα Χωριών

Βασικό χαρακτηριστικό είναι η ενότητα αγροτικών οικισμών. Θα αποτελεί το κατεξοχήν «προϊόν» των συνενώσεων. Κύριο γνώρισμα η αναπτυξιακή λειτουργία της Δημοτικής Αρχής και η δημοτική αποκέντρωση στη βάση των πρώην Κοινοτήτων με τα Τοπικά Συμβούλια, ακόμη και στην έδρα του νέου ΟΤΑ. Εκλογικό σύστημα που επιτρέπει την εκπροσώπηση όλων, στο μέτρο του δυνατού, των πρώην κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες μπορούν να αναφέρονται στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.

Δήμος – Ημιαστικός οικισμός

Βασικό χαρακτηριστικό η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2.500 ή 5.000 κατοίκων. Μ' αυτόν συνενώνονται όμοροι ΟΤΑ εφόσον βρίσκονται στην άμεση επιρροή του. Τοπικά Συμβούλια στις μικρότερες κοινότητες που θα συνενωθούν μαζί του. Σύστημα εκπροσώπησης και των μικρότερων κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Αστικός Δήμος

Ο κλασικός τύπος του σύγχρονου αστικού δήμου. Προσαρτώνται οι όμορες κοινότητες δορυφόροι. Τοπικά Συμβούλια στις προσαρτώμενες κοινότητες.

Δήμος – Νησί

Εκτός από τα μεγάλα νησιά που αποτελούν, σε αρκετές περιπτώσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή εκείνα που έχουν μεγάλη έκταση και πληθυσμό, όλοι οι ΟΤΑ των υπόλοιπων μικρών νησιών επιδιώκεται η 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 που αποτελούν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές. Σε 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 επαναπροσδιοριστεί 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

Ως κοινότητες αναγνωρίζονται οι ήδη υφιστάμενες «Χειμάζουσες Κοινότητες» στον πίνακα 2.1.:

Πίνακας 2.1.

ΝΟΜΟΣ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	ΑΒΔΕΛΛΑΣ	130
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	ΔΟΤΣΙΚΟΥ	70
	ΜΕΣΟΛΟΥΡΙΟΥ	135
	ΠΕΡΙΒΟΛΙΟΥ	312
	ΣΑΜΑΡΙΝΑΣ	285
	ΣΜΙΞΗΣ	491
	ΦΙΛΙΠΠΑΙΩΝ	294
	ΒΡΑΔΕΤΟΥ	32
ΚΟΖΑΝΗΣ	ΚΑΛΑΡΙΤΩΝ	300
	ΜΑΤΣΟΥΚΙΟΥ	232
	ΣΙΡΑΚΟΥ	141
	ΑΕΤΟΜΗΛΙΤΣΑΣ	196
	ΝΑΜΑΤΩΝ	186
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	ΑΝΘΟΥΣΗΣ	37
	ΚΑΤΑΦΥΤΟΥ	165
	ΚΑΛΛΙΡΡΟΗΣ	151
	ΚΡΑΝΕΑΣ	129
	ΠΟΛΥΘΕΑΣ	215
	ΣΤΕΦΑΝΙΟΥ	65
	ΧΑΛΙΚΙΟΥ	38
	ΑΓ. ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ	728
	ΑΘΑΜΑΝΙΑΣ	100
	ΓΑΡΛΙΚΙΟΥ	359
	ΛΕΣΗΣ	125
	ΔΡΟΣΟΧΩΡΙΟΥ	22
	ΛΙΒΑΔΟΧΩΡΙΟΥ	82
	ΜΕΣΟΧΩΡΑΣ	579
	ΝΕΑΣ ΠΕΥΚΗΣ	121
	ΝΕΡΑΪΔΑ	244
	ΠΑΡΑΜΕΡΟΥ	57
	ΠΑΧΤΟΥΡΙΟΥ	289
	ΠΥΡΡΑΣ	150

Πηγή: Πρόταση του Προγράμματος από ΥΠΕΣΔΔΑ

Τα νησιά που έχουν συνολικό πληθυσμό κάτω των 1000 κατοίκων που δεν είναι ήδη Δήμοι αναφέρονται στον πίνακα 2.2.:

Πίνακας 2.2.

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

Πηγή: Πρόταση του Προγράμματος από ΥΠΕΣΣΔΔΑ

Η αναγνώριση αυτών των κοινοτήτων πρέπει να θεμελιωθεί σε συγκεκριμένα κριτήρια. Για μεν τις «χειμάζουσες» το κριτήριο μπορεί να αναφέρεται στην «κοινωνιολογική» τους ιδιαιτερότητα. Ανάλογα κριτήριο ισχύει και για τα μικρά νησιά της «άγονης γραμμής».

Στην κατηγορία των διατηρουμένων κοινοτήτων μπορούν να ενταχθούν επίσης και άλλες με αυστηρά κριτήρια, όπως π.χ. απομακρυσμένα ορεινά χωριά τα οποία ενώ δεν είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν στις βασικές λειτουργίες του θεσμού απέχουν άνω των 40 χλμ, από το πλησιέστερο νέο διοικητικό κέντρο.

Επίσης στην κατηγορία των κοινοτήτων μπορούν να ενταχθούν και νέοι ΟΤΑ, προερχόμενοι από την συνένωση των οποίων ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 1000 κατοίκους. Οι κοινότητες πρέπει συνεπώς να καταστούν οι αναγκαίες εξαιρέσεις του δημοτικού μας συστήματος. Ως γενικό κριτήριο διατήρησής τους πρέπει να αναδειχθεί η αδυναμία ένταξής τους στις προδιαγραφές των νέων βιώσιμων ΟΤΑ. Οι Κοινότητες αυτές θα ασκούν αυτοτελώς τις απολύτως αναγκαίες αρμοδιότητες. Το σύνολο των υπολοίπων υποθέσεων θα μεταβιβάζεται στις υπηρεσίες της Περιφερειακής διοίκησης του Νομού, στα συνταγματικά πάντως επιτρεπτά όρια.

2.2. Γενικές αρχές για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει στη βάση χωροταξικών ενοτήτων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού που προσδιορίζει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Το κύριο στοιχείο εδώ είναι η επιθυμητή κλίμακα ή το μέγεθος του νέου ΟΤΑ και όχι τόσο τα συγκεκριμένα όρια τα οποία ποτέ δεν μπορεί να είναι τέλεια. Η επιθυμητή κλίμακα προσδιορίζει με τη σειρά της το συνολικό αριθμό των ΟΤΑ στον εθνικό χώρο και τέλος γίνεται η οριοθέτηση.

Ένα πρώτο σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δεν θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή ο καθορισμός νέων ενοτήτων, 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 τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Αντίθετα ο καθορισμός αυτός θα πρέπει να στηριχθεί σε κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές (τις λιγότερες δυνατές) να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Ειδικότερα, η επιλογή του είδους της ενότητας που θα χρησιμεύει ως αφετηρία ή ως βάση θα εξαρτηθεί από την επιλογή του επιθυμητού μεγέθους του νέου ΟΤΑ. Οι ενότητες που υπάρχουν σήμερα, δηλαδή οι ομαδοποιήσεις των ΟΤΑ που έχουν επιτευχθεί με ορισμένες διαδικασίες αλλά και με κάποια

σκοπιμότητα και αποτυπώνονται στον Πίνακα 2.3., δίνουν ανάλογα με το είδος τους διαφορετικό αριθμό μονάδων.

Πίνακας 2.3.

ΕΙΔΟΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΝΟΤΗΤΩΝ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΕΩΝ ΟΤΑ
Ανοικτές Πόλεις Συμβούλια Περιοχής	502 Ανοικτές Πόλεις 492 Συμβούλια Περιοχής	500 μείωση 1/12
Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι	573	600 Ενδιάμεση Λύση 800-1000 Μείωση σε 1/7
Γεωγραφικές Περιοχές Ν.1622/1986	1.116	1.200 Μείωση σε 1/5
Σημερινοί ΟΤΑ	5.775	

Πηγή: Πρόταση του Προγράμματος από το ΥΠΕΣΔΔΑ

Από τα δεδομένα αυτά μπορούμε να έχουμε μια βάση εκκίνησης ώστε να προσεγγίσουμε τον τελικό στόχο. Μια πρώτη επεξεργασία τους είναι απαραίτητη ώστε να καταδειχθεί η ύπαρξη σταθερής και διαχρονικής τάσης στην προτίμηση της γεωγραφικής ενότητας, δηλαδή του κοινού τόπου των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (χώρος αλληλοεπικάλυψης των διαφόρων γεωγραφικών ενότητων). 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 φανερό ότι δυο από τις υφιστάμενες διαιρέσεις πλεονεκτούν ως προς τη συνέργια των στόχων της ανασυγκρότησης. Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν βέβαια αρκετά διευρυμένες περιφέρειες αλλά ταυτόχρονα αποτελούν σήμερα ενεργές μονάδες συνεργασίας και ως εκ τούτου είναι σε θέση να υποκατασταθούν από το νέο δήμο. Εφόσον τα τοπικά συλλογικά όργανα κρίνουν αιτιολογημένα ότι οι περιφέρειες των Συμβουλίων Περιοχής δεν πληρούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την ίδρυση ΟΤΑ πρέπει να τεκμηριώσουν μια άλλη πρόταση, η οποία μπορεί να έχει ως βάση τις γεωγραφικές ενότητες του ν. 1622/1986 αλλά δεν θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση ενότητων που είναι ταυτόχρονα κατ' ελάχιστον αναγκαίες

εφικτές από άποψη χωρικής δυναμικότητας και γι' αυτό δεν ενδείκνυται σε διάσπασή του. Οι προτάσεις για επανακαθορισμό των γεωγραφικών περιοχών του ν. 1622/1986 πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες προδιαγραφές:

- α. Να μη διασπούν υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους
- β. Να μην καταλήγουν σε ενότητες δυο μόνο ΟΤΑ. Εκείνες μάλιστα από τις υφιστάμενες γεωγραφικές περιοχές που έχουν δυο ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθούν σε ευρύτερες μονάδες
- γ. Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η συνένωση των ΟΤΑ σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής
- δ. Να επιδιώκεται η συνένωση ΟΤΑ με ομοιογενή, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών κ.ο.κ.

2.3. Διαδικασία συνενώσεων

Με βάση τις αρχές και τους στόχους του προτεινόμενου προγράμματος η νέα πολιτική των συνενώσεων ανακαθορίζει, ως προς τη βούληση των ΟΤΑ, την προαιρετικότητα και υποχρεωτικότητα. Η ολοκλήρωση του προγράμματος έχει χρονικό ορίζοντα και ενδιάμεσους αναγκαστικούς σταθμούς, όπως η οριστική διαμόρφωση των χωρικών ενοτήτων, η ψήφιση του σχετικού και η ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών. Παράλληλα, υλοποιούνται τα ειδικά υποπρογράμματα για τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις.

Η έδρα των νέων δήμων θα καθορίζεται με βάση τα κριτήρια που θέτει το Πρόγραμμα έτσι ώστε να είναι δυνατή η αντικειμενική αξιολόγηση όλων των οικισμών που έχουν τα απαραίτητα εφόδια για να ορισθούν ως έδρα. Τέτοια κριτήρια είναι: η κεντρικότητα του οικισμού δηλαδή η δυνατότητα πρόσβασης των κατοίκων των υπολοίπων οικισμών, πράγμα που επιβεβαιώνεται τόσο από την οδική επικοινωνία όσο και από την βατότητα του οδικού δικτύου, η απαραίτητη διοικητική, υποδομή, η υφιστάμενη χωροθέτηση των άλλων δημοσίων υπηρεσιών και ο πληθυσμός. Με βάση τα κριτήρια αξιολόγησης που προαναφέρονται και τις βασισμένες σε αυτά προτάσεις των συνενομένων ΟΤΑ διατυπώνεται η απολύτως αιτιολογημένη γνωμοδότηση

της ΤΕΔΚ¹⁰ και του Γ.Γ. της Περιφέρειας. Η έδρα θα έχει οπωσδήποτε το Δημοτικό Κατάστημα αλλά όχι απαραίτητα και όλο τον κοινωνικό εξοπλισμό (π.χ. Κ.Α.Π.Η., Βρεφονηπιακός Σταθμός, κ.ο.κ.) του νέου Δήμου (ιδιαίτερα στην περίπτωση που συνενώνονται σχετικά ισοδύναμοι οικισμοί). Τέλος, η σημασία της έδρας και η ανάδειξή της ως επίκεντρο τοπικής αντιπαλότητας, μεταξύ ΟΤΑ με ισοδύναμου οικισμούς, αμβλύνεται στην περίπτωση αυτή, με την εκλογή Τοπικού Συμβουλίου και στον πρώην ΟΤΑ που ορίζεται ως έδρα.

Ως προς το όνομα των νέων δήμων οι προτάσεις των ενδιαφερομένων ΟΤΑ μαζί με τις σχετικές γνωμοδοτήσεις της ΤΕΔΚ και του Γ.Γ. της Περιφέρειας θα υποβληθούν στο Συμβούλιο Τοπωνυμιών το οποίο θα υποβάλλει σχετική πρόταση στον Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.Α. Η πρόταση προς το Συμβούλιο Τοπωνυμιών μπορεί να συνοδεύεται και 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.

2.4. Συμβούλια Περιοχής

Οι νόμοι 1416/1984 και 1622/1986 παρότι είχαν θεσπίσει ισχυρά κίνητρα δεν κατάφεραν να δώσουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η αμέσως επόμενη προσπάθεια για την αναδιοργάνωση του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η δημιουργία των ανοικτών πόλεων οι οποίες θα καταργούσαν το διαχωρισμό χωριού – κωμόπολης και θα αποτελούσαν κέντρα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Με τις ανοιχτές πόλεις προβλέφθηκαν 494 οικιστικές ενότητες στην ύπαιθρο με κεντρικό πυρήνα την κωμόπολη και προάστια τα οργανικά με αυτή συνδεδεμένα χωριά. Έτσι, όλος ο προγραμματισμός σε υποδομές, εξοπλισμό και υπηρεσίες θα γίνονται με βάση το συνολικό πληθυσμό της ενότητας, καταργώντας το διαχωρισμό μεταξύ πρώτης και δεύτερης κατηγορίας υπηρεσιών ή επιπέδων ζωής.

¹⁰ Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων

Η προσπάθεια αυτή δεν εφαρμόστηκε, βοήθησε όμως στην δημιουργία του ν.2218/1994 για τη σύσταση και λειτουργία των Συμβουλίων Περιοχής.

Σύμφωνα με διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος παρέχεται η δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη να προβλέπει αναγκαστικούς συνδέσμους των ΟΤΑ για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε εκτέλεση αυτή της διάταξης ο ν. 2218/1994 όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με νεώτερους νόμους προέβλεψε την σύσταση συνδέσμων με την επωνυμία «Συμβούλια Περιοχής¹¹» οι οποίοι δημιουργούνταν κατά γεωγραφική ενότητα μέσα στα διοικητικά όρια κάθε νομού. Οι στόχοι του νόμου ήταν:

- Η δημιουργία λειτουργικών μονάδων πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσω μορφής διακοινοτικής συνεργασίας, που θα ήταν σε θέση να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Η αναकुτάρωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που μέσα από την διακοινοτική συνεργασία των συμβουλίων Περιοχής θα αποκτούσαν συνείδηση της δυναμικής των συνενώσεων και σταδιακά θα την υλοποιούσαν.
- Τη δημιουργία οικιστικών ενοτήτων που με την ορθολογισμένη λειτουργία τους θα εξασφάλιζαν την ίδια ποιότητα ζωής και υπηρεσιών σε όλους τους κατοίκους της χώρας

Τα Συμβούλια Περιοχής ήταν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και απέβλεπαν στην ουσιαστική διαδοχή των αναπτυξιακών συνδέσμων οι οποίοι καταργούνται αυτοδικαίως τρεις μήνες μετά την έναρξη των Συμβουλίων Περιοχής. Είχαν σκοπό τον σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για κοινή εξυπηρέτηση των ΟΤΑ – μελών τους και των κατοίκων της περιοχής τους. Επίσης, τα Συμβούλια Περιοχής κατάρτιζαν τα ετήσια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής τους και διαχειρίζονται στις χρηματοδοτήσεις από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων και από τους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, παρείχαν οργανωτική και διοικητική υποστήριξη τους ΟΤΑ – μέλη τους.

¹¹ οι οποίοι δημιουργούνταν κατά γεωγραφική ενότητα μέσα στα διοικητικά όρια κάθε νομού

Η κατάργηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων και η θέσπιση των συμβουλίων περιοχής αναμένονταν ότι θα έλυσε το πρόβλημα. Η λειτουργία όμως των Συμβουλίων Περιοχής έδειξε ότι όχι μόνο τα προβλήματα παρέμειναν τα ίδια αλλά σε αυτά προστέθηκαν και μια σειρά αντικίνητρα που δεν διευκόλυναν την αποτελεσματική λειτουργία των νέων θεσμών.

2.5. 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 ακόμη σπουδαιότερη στους Δήμους που αποτελούν «ενότητες κοινοτήτων (χωριών)».

Η απόλυτη εφαρμογή του μέτρου με νομοθετική ρύθμιση, που θα ορίζει ότι όλοι ανεξαιρέτως οι πρώην ΟΤΑ θα συμμετέχουν στο Δημοτικό Συμβούλιο χωρίς όριο πληθυσμού είναι δύσκολο να εφαρμοστεί εάν προηγουμένως δεν έχει καταγραφεί η πραγματικότητα των νέων γεωγραφικών περιοχών, διότι τούτο είναι συνάρτηση του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται αλλά και του πληθυσμού καθενός από αυτές.

Έτσι προτείνονται τα ακόλουθα:

- α) ο αριθμός των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου δεν είναι μόνο συνάρτηση του πληθυσμού αλλά και του αριθμού των ΟΤΑ που συνενώνονται
- β) οι αρχές του ισχύοντος εκλογικού συστήματος παραμένουν αμετάβλητες
- γ) ο τρόπος εκλογής και αντιπροσώπευσης πρέπει να διασφαλίζει την ενότητα και το ενιαίο του Δήμου και ταυτόχρονα να εγγυάται τη συμμετοχή αντιπροσώπων των πρώην ΟΤΑ στη λήψη των αποφάσεων
- δ) στη θέση των πρώην ΟΤΑ ανεξαρτήτως πληθυσμού λειτουργούν Τοπικά Συμβούλια ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης
- ε) η περιφέρεια κάθε Τοπικού Συμβουλίου – πρώην ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο οπωσδήποτε με 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 δυο τουλάχιστον υποψήφιοι που εκπροσωπούν αυτούς.

στ) ο μοναδικός Δημοτικός Σύμβουλος ή μεταξύ περισσότερων, ο πρώτος σε ψήφους Δημοτικός Σύμβουλος που εκπροσωπεί περιφέρεια Τοπικού Συμβουλίου με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων είναι Πρόεδρος του αντίστοιχου Τοπικού Συμβουλίου και ασκεί επίσης τις αρμοδιότητες που του αναθέτει ο Δήμαρχος.

ζ) επικεφαλής των Τοπικών Συμβουλίων σε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους είναι ο Δημαρχιακός Πάρεδρος (δεν είναι μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου) ο οποίος συμμετέχει με δικαίωμα λόγου σε όλες τις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και με δικαίωμα ψήφου μόνο στη συζήτηση θεμάτων που αναφέρονται άμεσα στην περιφέρεια του Τοπικού Συμβουλίου.

2.6. Δημοτική Αποκέντρωση – Συγκρότηση και λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων – Δημαρχιακοί Πάρεδροι

Σε κάθε πρώην ΟΤΑ συγκροτείται ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης το Τοπικό Συμβούλιο. Το Τοπικό Συμβούλιο ως όργανο του νέου ΟΤΑ συγκροτείται υποχρεωτικά. Τα Τοπικά Συμβούλια δεν είναι νομικά πρόσωπα. Τοπικά Συμβούλια συγκροτούνται και στην έδρα του νέου ΟΤΑ όταν ο πληθυσμός του πρώην ΟΤΑ που έχει ορισθεί ως έδρα δεν υπερβαίνει τους 1000 κατοίκους.

Οι διατάξεις του άρθρου 122 ΔΚΚ¹² προσαρμόζονται στον προτεινόμενο ρόλο του Τοπικού Συμβουλίου ως οργάνου δημοτικής αποκέντρωσης. Αρμοδιότητες, το Τοπικό συμβούλιο έχει τις οριζόμενες από την επιταγή του άρθρου 122 παρ. 2 ΔΚΚ, οι οποίες απαριθμούνται ως εξής:

- α. Η συντήρηση των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης
- β. Η συντήρηση και λειτουργία δικτύου άρδευσης
- γ. Η συντήρηση συστήματος αποχέτευσης
- δ. Η συντήρηση και λειτουργία παιδικών χαρών
- ε. Η συντήρηση και λειτουργία νεκροταφείων

¹² Δημοτικός Κοινοτικός Κώδικας

στ. Η συντήρηση δημοτικών οδών και γεφυριών, πλατειών και άλλων κοινοχρήστων χώρων

ζ. Η εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων

Οι παραπάνω αρμοδιότητες ασκούνται εκ του νόμου, από το Τοπικό Συμβούλιο στο πλαίσιο των προγραμμάτων και των κατευθύνσεων που δίδει το Δημοτικό Συμβούλιο. Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων στα παραπάνω θέματα θεωρούνται αποφάσεις του δήμου και εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο ή άλλο αρμόδιο όργανο του Δήμου.

Στις υποχρεωτικές αρμοδιότητες προστίθενται και οι ακόλουθες:

η. Διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων

θ. Διαχείριση κληροδοτημάτων καθώς και άλλων πλουτοπαραγωγικών πηγών ιδιαίτερης σημασίας που ανήκουν στους καταργούμενους ΟΤΑ, υπό τις προϋποθέσεις που θα θέσει ο νόμος σχετικά με τον έλεγχο και την αξιοποίηση των εσόδων.

Ο νομοθέτης μπορεί να ορίσει και άλλες υποχρεωτικές αρμοδιότητες ειδικά για τα Τοπικά Συμβούλια των χαρακτηριζομένων ως ορεινών, νησιωτικών και παραμεθωρίων περιοχών.

Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί επίσης να αναθέσει και άλλες αρμοδιότητες στο Τοπικό Συμβούλιο στους παρακάτω τομείς:

α. Παροχή υπηρεσιών και προστασία στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής του, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου

β. Διαχείριση της πρώην κοινοτικής περιουσίας ή κοινοτικής επιχείρησης στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του Δημοτικού Συμβουλίου

γ. Όσες άλλες αρμοδιότητες κρίνει πρόσφορο το Δημοτικό Συμβούλιο να αναθέσει.

Τοπικά συμβούλια που συγκροτούνται σε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους είναι τριμελή ενώ όταν συγκροτούνται σε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους είναι πενταμελή. Στα τριμελή Τοπικά Συμβούλια εκλέγονται δυο μέλη από τα οποία ένα είναι από τον συνδυασμό του επιτυχόντος Δημάρχους και ένα από τον επιλαχόντα συνδυασμό ο οποίος

έλαβε το μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων στην περιφέρεια του Τοπικού Συμβουλίου. Στα πενταμελή Τοπικά Συμβούλια εκλέγονται τέσσερα μέλη από τα οποία τα δυο ανήκουν στον συνδυασμό του επιτυχόντος δημάρχους και δυο από τους επιλαχόντες συνδυασμούς ανάλογα με τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στην περιφέρεια του Τοπικού Συμβουλίου.

Ο Δημαρχικός Πάρεδρος ως επικεφαλής των τριμελών Τοπικών Συμβουλίων εκλέγεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις για την εκλογή του Παρέδρου, με την διαφορά ότι εκλέγεται πλέον στην περιφέρεια των πρώην ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων και όχι σε οικισμούς άνω των 150 κατοίκων.

Κατ' εξαίρεση για Τοπικά Συμβούλια ορεινών ή παραμεθόριων περιοχών μπορεί να προβλέπεται η τακτική παρουσία και παροχή υπηρεσιών από υπάλληλο του νέου ΟΤΑ έως και δυο πλήρεις εργάσιμες ημέρες στην έδρα του Τοπικού Συμβουλίου.

2.7. Παράλληλες αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης των ΟΤΑ

Η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης σε εναρμόνιση με την αρχή την αποτελεσματικότητας αναδεικνύουν και την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων στο σύστημα διοίκησης των ΟΤΑ. Ήδη ο θεσμός του Δημοτικού Συμβουλίου βρίσκεται σε κρίση εξαιτίας της ανορθολογικής κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτού και του Δημάρχου. Το Δημοτικό συμβούλιο ασχολείται με όλα τα θέματα, έχοντας το τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας. Στην πράξη δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί στα καθήκοντά του αποτελεσματικά, κυρίως εξαιτίας της σύγχρονης πολυπλοκότητας των τοπικών υποθέσεων. Πρέπει να αποκτήσει ευελιξία και αποτελεσματικές διαδικασίες πολιτικού ελέγχου των εκτελεστικών οργάνων.

Η Δημαρχιακή Επιτροπή, αποκτά κρίσιμη θεσμική σημασία, αναβαθμίζεται και ασκεί διαρκή έλεγχο στη διαχείριση των παντός είδους οικονομικών ζητημάτων του Δήμου και αναλαμβάνει την απευθείας ανάθεση έργων, τη χορήγηση αδειών και άλλες σημαντικές αρμοδιότητες. Έτσι

διασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και ευρύτερη κοινωνική και πολιτική συναίνεση στο έργο της Δημοτικής Αρχής. Τη λειτουργία αυτή ευνοεί η ολιγομελής και διαπαραταξιακή σύνθεσή της.

Τέλος, είναι αναγκαίες οι μεταρρυθμίσεις για τη διαφάνεια στην οικονομική διοίκηση των ΟΤΑ, τον εκσυγχρονισμό των δημοτικών επιχειρήσεων και την τήρηση της νομιμότητας.

2.8. Νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων κατά τύπο ΟΤΑ

Σύμφωνα με την τυπολογία των ΟΤΑ που θα προκύψει μετά την εφαρμογή της προτεινόμενης πολιτικής πρέπει να εξετασθεί η ανάθεση ορισμένων επιπλέον αρμοδιοτήτων σε κατηγορίες ΟΤΑ ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να υπάρξει για τους νέους ΟΤΑ που αντιστοιχούν στη συνολική έκταση ενός νησιού και τους ΟΤΑ των ορεινών και παραμεθωρίων περιοχών.

2.9. Εγγύηση για τη διατήρηση δικαιωμάτων σε ΟΤΑ που συνενώνονται

α. Στους συνενούμενους ΟΤΑ παρέχεται το δικαίωμα να διαχειρίζονται με τα Τοπικά Συμβούλια την περιουσία τους στις περιπτώσεις που αυτή αναφέρεται σε κληροδότημα σε χορτολιβαδικές, δασικές εκτάσεις, πλουτοπαραγωγικές πηγές κ.ο.κ.

β. Διατηρούνται οι ειδικές ρυθμίσεις που έχουν τεθεί υπέρ των κατοίκων των πρώην κοινοτήτων και αναφέρονται στην οικονομική ζωή των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών.

2.10. Εγγυήσεις για την καταστατική θέση των εν ενεργεία αιρετών των ΟΤΑ που συνενώνονται

Ως «ηθική αναγνώριση» της προσφοράς των εν ενεργεία Προέδρων Κοινοτήτων προτείνεται η καταβολή ισόβιας χορηγίας σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει η ισχύουσα νομοθεσία, ως προς την ηλικία χορήγησης κ.ο.κ. Η ισόβια χορηγία θα είναι ίση με το κατώτερο ποσοστό της σημερινής χορηγίας των Προέδρων και θα αναπροσαρμοστεί στο μέλλον ανάλογα με την αναλογική στον αντίστοιχο πρώην ΟΤΑ αύξηση των ΚΑΠ που χορηγεί στους νέους ΟΤΑ. Το ποσόν θα καταβληθεί από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για την πρώην δεκαετία και εν συνεχεία θα βαρύνει τους προϋπολογισμούς των νέων ΟΤΑ.

2.11. Το περιεχόμενο του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»

Το πρόγραμμα περιλαμβάνει (7) υποπρογράμματα που είναι μεταξύ τους συμπληρωματικά και συντονισμένα στο πλαίσιο της πενταετίας (1997-2001).

- 1°: Νέο νομικό πλαίσιο
- 2°: Χωροταξικός σχεδιασμός νέων ορίων
- 3°: Τοπικές δημόσιες επενδύσεις
- 4°: Στελέχωση των νέων ΟΤΑ
- 5°: Κάλυψη των ελάχιστων αναγκαίων λειτουργικών δαπανών
- 6°: Οργάνωση υπηρεσιών – κατάρτιση προσωπικού
- 7°: Ενημέρωση – δημοσιότητα

ΜΕΡΟΣ 4^ο
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ
«Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»
ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΧΙΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΠΡΟΦΙΛ ΝΟΜΟΥ ΧΙΟΥ

1.1 Η Ευρύτερη Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου

Η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου απαρτίζεται από 3 νομούς. Τους Νομούς Λέσβου, Χίου και Σάμου με 9 συνολικά κατοικημένα νησιά (Λέσβο, Λήμνο, Αγ. Ευστράτιο, Χίο, Οινούσες, Ψαρά, Σάμο, Ικαρίας και Φούρνους), συνολικής έκτασης 3.836 τ.χλμ.

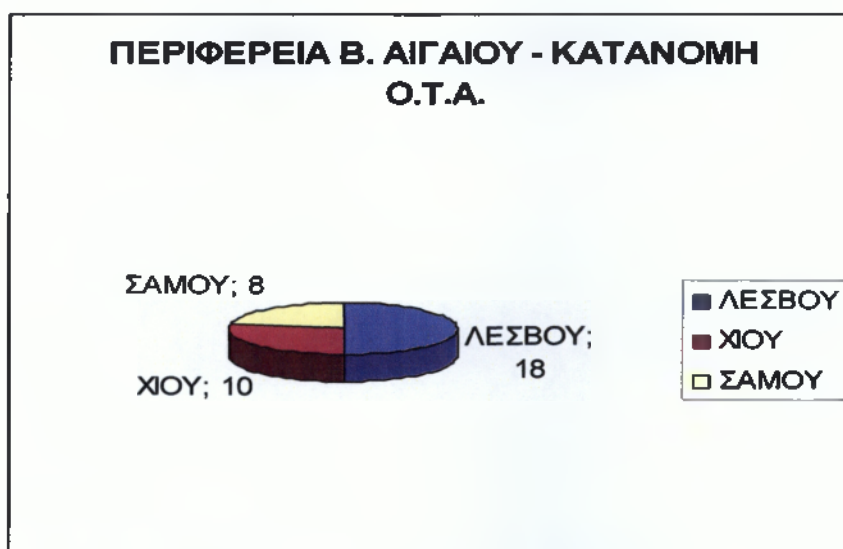
Στα πλαίσια εφαρμογής του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας με βάση το Νόμο 2539/1997 στην Περιφέρεια καθορίζονται 35 νέοι ΟΤΑ και 1 κοινότητα. Ειδικότερα για κάθε Νομό βάσει του παρακάτω πίνακα ισχύει.

Πίνακας 1.10ι δήμοι ανά Νομό.

ΝΟΜΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΟΤΑ	
	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
ΛΕΣΒΟΥ	17	1
ΧΙΟΥ	10	
ΣΑΜΟΥ	8	

Πηγή: Προσωπική Έρευνα

Διάγραμμα 1.1



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Βασικός στόχος της Περιφέρειας πλέον, ο ορθολογικός σχεδιασμός και η άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο με βάση τη νέα διοικητική διαίρεση στο εσωτερικό της. Αυτό βέβαια προϋποθέτει τόσο την τοπική οργάνωση και ανάπτυξη κάθε ΟΤΑ αλλά αποσκοπεί στην συνεργασία αυτών και κυρίως στην ενδοδημοτική και στην ανάπτυξη διαδημοτικής συνεργασίας. Ένας θεσμός, που αποτελεί το πλαίσιο μέσα στο οποίο δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για ένα πιο αποτελεσματικό τρόπο διοίκησης και για όσο το δυνατόν ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη.

Δίνοντας κατευθυντήριες γραμμές απαιτείται από τους Δήμους να αναπτύξουν εκείνους τους μηχανισμούς αλλά και να αξιοποιήσουν όλα τα διαθέσιμα μέσα (χρήση πληροφορικής νέας τεχνολογίας, νέο στελεχιακό προσωπικό) που θα τους βοηθήσουν να προωθήσουν και να ανταποκριθούν με συνέπεια και πληρότητα στα νέα δεδομένα.

Παρακάτω θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση του Νομού Χίου στην προσπάθεια να δοθεί μια γενική εικόνα της υφισταμένης κατάστασης, μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με τον νόμο 2539/1997.

1.2 Παρουσίαση του Νομού Χίου.

Ο Ν. Χίου βρίσκεται στο βορειοανατολικό άκρο της Ελλάδος, στο Αιγαίο Πέλαγος εκτείνεται δε παράλληλα προς τις Μικρασιατικές ακτές από τις οποίες χωρίζεται με μία στενή θαλάσσια επιφάνεια (Στενό Τσεσμέ) πλάτους 6 ναυτικών μιλίων και καταλαμβάνει συνολικά 918 Km² αποτελούμενος από τα νησιά της Χίου, των Ψαρών, των Αντίψαρων, των Οινουσσών, και άλλων μικρών αλλά ακατοίκητων όμως νησιών.

Η νήσος Χίος είναι το δεύτερο σε έκταση νησί της περιφέρειας Β. Αιγαίου, με συνολική επιφάνεια 841,58 km² και μήκος ακτογραμμών 213 km και ταυτόχρονα το πέμπτο σε έκταση στην Ελλάδα, μετά την Κρήτη, την Εύβοια, την Λέσβο, και την Ρόδο

Έχουν βρεθεί αρχαιολογικά ευρήματα που δείχνουν ότι η νήσος Χίος είχε οικισθεί από τη λίθινη εποχή. Από τους πρώτους της κατοίκους της, ήταν οι Πελασγοί που έχουν αφήσει και γλωσσικά κατάλοιπα σε τοπωνύμια της

Νήσου. Έτσι, εκτιμάται ότι στη Χίο είχε αναπτυχθεί αξιόλογος πολιτισμός κατά την 3^η π. χ. χιλιετία (εποχή χαλκού) με αιχμή της το 6^ο π. χ. αιώνα.

Άλλοι κάτοικοι του νησιού αναφέρονται και οι Κάρες και οι Αβάντες. Αργότερα το νησί εντάσσεται στην Ιωνική συμπολιτεία. Ακολουθεί η Ρωμαϊκή περίοδος, την οποία διαδέχεται η Βυζαντινή. Αυτές οι αλλαγές κυριαρχίας συνοδεύονταν από πολέμους και καταστροφές.

Μετά την άλωση της Κωνσταντινουπόλεως εγκαθίσταται στη Χίο η Γενουάτικη παροικία η οποία αφήνει έντονα σημάδια στον τρόπο ζωής. Ακόμη και σήμερα διασώζονται οι περίφημοι μεσαιωνικοί οικισμοί Πυργί, Ολύμπιοι, Μεστά, Αρμόλια, Βέσσα, Πυτιούς αλλά και το Κάστρο της Χίου με την περιοχή του Κάμπου φανερώνουν την έντονη επίδραση από τους Ιταλούς.

Το 1822 ακολουθεί η σφαγή της Χίου και τέλος το 1912η απελευθέρωση της. Ο Ν. Χίου διοικητικά αποτελείται από μία Επαρχία που αποτελείται από 41 δήμους και κοινότητες. Το νησί διασχίζεται κατά τον άξονα του από οροσειρά η οποία και καθορίζει τις παραλιακές πεδινές ζώνες.

Ο συνολικός πληθυσμός του Ν. Χίου σύμφωνα με την τελευταία απογραφή 2001 είναι 53408 κάτοικοι. Τα τελευταία χρόνια η οικονομία του βασίζεται κύρια στον τριτογενή και δευτερογενή τομέα ενώ ο πρωτογενής έχει ένα ρόλο δευτερεύουσας σημασίας στην οικονομία της περιοχής.

Πίνακας 1.2.1Η ποσοστιαία Κατανομή του ΑΕΠ κατά Τομέα Οικονομικής Δραστηριότητας (σε %)

	Πρωτογενής	Δευτερογενής	Τριτογενής	Σύνολο
Νομού Χίου	14,9	22,9	62,2	100
Περιφέρεια Αιγαίου	19,8	21,3	58,9	10

Πηγή ΕΣΥΕ, Εθνικοί Λογαριασμοί 1988

Η Χίος είναι πολύ γνωστή για την σημαντική μαστιχοπαραγωγή της. Το 63,9% της επιφάνειας του Νομού καλύπτεται από βοσκοτόπια, το 10,7 από δάση, ενώ οι καλλιεργούμενες εκτάσεις και αγραναπαύσεις καλύπτουν το 18,3% της συνολικής επιφάνειας. Η οικονομία του Νομού παραμένει στη βάση της αγροτική, με παράλληλη ανάπτυξη του τουρισμού, κυρίως από το

1990 και μετά. Οι βασικοί παράγοντες που καθόρισαν αυτήν την τουριστική ανάπτυξη ήταν: Α) το ήπιο και ξηρό κλίμα και η μεγάλη ηλιοφάνεια Β) οι καθαρές ακτές Γ) τα μεσαιωνικά και βυζαντινά μνημεία.

Η τουριστική υποδομή από άποψη χωροταξίας συγκεντρώθηκε στο Κεντρικό και Νότιο τμήμα του νησιού. Η συμμετοχή στον δευτερογενή τομέα παραμένει χαμηλή ενώ χαρακτηριστικό του Νομού είναι η ενασχόληση των κατοίκων με την ναυτιλία. Η κτηνοτροφία παρουσιάζει περιορισμένες δυνατότητες ανάπτυξης, ενώ ιδιαίτερα γνωστό είναι το χιακό πρόβατο. Η βιομηχανία έχει ακολουθήσει στάσιμη έως φθίνουσα πορεία από άποψη συμμετοχής στην απασχόληση και στο εισόδημα. Χωροταξικά εντάσσεται στα νοτιοδυτικά - δυτικά της πόλης της Χίου και στα Καρδάμυλα, (ιχθυοκαλλιέργειες).

Η μεταποιητική δραστηριότητα επικεντρώνεται στους κλάδους των τροφίμων, ξύλου, επίπλων, εμπορίου, εστιατορίων. Έχει χαρακτήρα οικογενειακής επιχείρησης, και σε συνδυασμό με το πολύ μικρό μέγεθος της (2-3 άτομα ανά κατάστημα) γίνεται φανερό ότι υπάρχουν έντονα προβλήματα ανάπτυξης και βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των παραγόμενων προϊόντων.

1.3 Παραγωγικές Δραστηριότητες Στο Νομό Χίου

Συνοπτική Ανάλυση και Προοπτικές

Ο Νομός Χίου χαρακτηρίζεται από σημαντική υπεροχή του τριτογενούς τομέα (τουρισμός και εμπόριο) έναντι των άλλων τομέων της οικονομίας.

Όσον αφορά τον πρωτογενή τομέα υπάρχει διαχρονικά σαφής μείωση των γεωργικών δραστηριοτήτων, λόγω εγκατάλειψης παραδοσιακών καλλιεργειών και στροφής αρκετών κατοίκων προς τον τουρισμό και τις υπηρεσίες.

Ο δευτερογενής τομέας ήταν ανέκαθεν μειονεκτούσα δραστηριότητα τόσο για το σύνολο των νησιών του Β. Αιγαίου όσο και για τη Χίο. Συντελούν σ' αυτό γενικότεροι λόγοι, οι οποίοι συνοπτικά είναι η γεωγραφική απομόνωση των νησιών, η δυσκολία εξεύρεσης πρώτων υλών και τα προβλήματα διανομής των προϊόντων σε υπερτοπικές αγορές.

Αντίθετα ο τριτογενής τομέας παρουσίασε αλματώδη ανάπτυξη κατά την τελευταία 20ετία λόγω του τουρισμού, παρότι δεν πήρε μαζικές διαστάσεις στην Χίο, όπως στ' άλλα νησιά του Αιγαίου. Από το παρελθόν όμως αποτελούσε παραδοσιακή δραστηριότητα των κατοίκων της Χίου η ναυτιλία και το εμπόριο. Ειδικότερα στη ναυτιλία που κυριαρχούσε κάποτε στη Χιώτικη οικονομία, η κρίση των τελευταίων ετών δημιούργησε αρκετά προβλήματα, έστρεψε όμως και σε άλλα επενδυτικά σχέδια τους Χιώτες εφοπλιστές και ναυτικού, κυρίως τουριστικά. Έγιναν έτσι αρκετές τουριστικές επενδύσεις από Χιώτες ναυτιλλόμενους και μετανάστες, όμως την τελευταία 5ετία ανακόπηκε το ευνοϊκό επενδυτικό κλίμα. Απαιτούνται λοιπόν νέα κίνητρα για τις παραγωγικές επενδύσεις και σε άλλους τομείς που θα έδιναν συνολική ώθηση στη Χιακή οικονομία.

1.4 Ανθρώπινο Δυναμικό- Απασχόληση-Ανεργία

Οικονομικά ενεργός¹³ και μη πληθυσμός¹⁴

¹³ Οικονομικώς ενεργός πληθυσμός ονομάζεται ο πληθυσμός που δρα οικονομικώς και μάλιστα όχι μόνο αυτός που απασχολείται αλλά και αυτός που προσφέρεται για απασχόληση, έστω και αν για κάποιο χρονικό διάστημα παραμένει άνεργος.

Στον ενεργό πληθυσμό ανήκουν:

- A) Οι απογραφόμενοι ηλικίας 15 ετών και πάνω, οι οποίοι κατά την ημέρα της απογραφής δήλωσαν ότι ασκούσαν κάποιο επάγγελμα, είτε για λογαριασμό τους είτε κάτω από την εξάρτηση κάποιου αλλού.
- B) Οι απογραφόμενοι ηλικίας 15 ετών και πάνω, οι οποίοι κατά την ημέρα της απογραφής ήταν άνεργοι.
- Γ) Οι απογραφόμενοι ηλικίας 15 ετών και πάνω, που προσωρινά δεν μπορούν να ασκήσουν κάποιο επάγγελμα ή τέχνη. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι καταδικασμένοι σε ποινές κατώτερες από 5 έτη.
- Δ) Οι απογραφόμενοι ηλικίας 15 ετών και πάνω, που ζητούν εργασία για πρώτη φορά.

¹⁴ Ο οικονομικώς μη ενεργός πληθυσμός αποτελείται από τα άτομα εκείνα που δεν συμμετέχουν ενεργώς στην παραγωγική διαδικασία αγαθών και υπηρεσιών.

Ο οικονομικώς μη ενεργός πληθυσμός περιλαμβάνει:

- A) Τους εξαρτώμενους, δηλαδή εκείνους που συντηρούνται από την εργασία ή το εισόδημα άλλων ατόμων (π.χ. ανήλικα μέλη οικογενειών, νοικοκυρές, σπουδαστές, ανάπηροι, μαθητές κλπ.).
- B) Τους αυτοσυντηρουμένους, οι οποίοι διαθέτουν ικανοποιητικά μέσα για τη συντήρησή τους, χωρίς να εργάζονται (π.χ. συνταξιούχοι, εισοδηματίες, κλπ.).

	ΑΝΔΡΕΣ					ΓΥΝΑΙΚΕΣ				
	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΣ ΕΝΕΡΓΟΙ				ΜΗ ΕΝΕΡΓΟΙ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΣ ΕΝΕΡΓΟΙ				ΜΗ ΕΝΕΡΓΟΙ
			ΑΝΕΡΓΟΙ					ΑΝΕΡΓΟΙ		
	ΣΥΝΟΛΟ	ΑΠΑΣ/ΝΟΙ	ΣΥΝ	ΝΕΟΙ		ΣΥΝΟΛΟ	ΑΠΑΣ/ΝΟΙ	ΣΥΝ	ΝΕΟΙ	
ΝΟΜΟΣ ΧΙΟΥ	11.522	10.189	690	643	12.851	5.920	5.154	342	424	17.920

Πηγή: ΕΣΥΕ Απογραφή πληθυσμού 2001

Οικονομικά ενεργός

Ο ανδρικός πληθυσμός κατέχει το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής σε σχέση με το γυναικείο. Αυτό οφείλεται τόσο στη γενικότερη τάση προτίμησης του ανδρικού πληθυσμού (χαρακτηριστικό της ελληνικής αγοράς εργασίας).

Ανεργία

Ο δείκτης ανεργίας δίνεται από τον παρακάτω τύπο

Δείκτης Ανεργίας = $\frac{\text{Ανεργοί}}{\text{Σύνολο Οικονομικά Ενεργού Πληθυσμού}}$

Για τη Νομό Χίου ο εν λόγω γενικός δείκτης ανέρχεται σε 6.3%, ποσοστό που εκφράζει ότι στα 100 άτομα αντιστοιχούν 6 άνεργοι.

Δείκτης Ανεργίας Ανδρών = $\frac{\text{Ανεργοί Άνδρες}}{\text{Σύνολο Ανδρών Οικονομικά Ενεργών}}$

Για την περιοχή μελέτης ο εν λόγω δείκτης ανεργίας ανέρχεται σε 11.5%, ποσοστό που εκφράζει ότι στους 100 άνδρες αντιστοιχούν 12 άνεργοι.

Δείκτης Ανεργίας Γυναικών = $\frac{\text{Ανεργες Γυναίκες}}{\text{Σύνολο Γυναικών Οικονομικά Ενεργών}}$

Για την περιοχή μελέτης ο εν λόγω δείκτης ανεργίας ανέρχεται σε 12.9%, ποσοστό που εκφράζει ότι στις 100 γυναίκες αντιστοιχούν 13 άνεργες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΧΙΟΥ

2.1 Δήμος Αμανής

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο Δήμος Αμανής αποτελείται από 15 δημοτικά διαμερίσματα και βρίσκεται στο βορειοδυτικό τμήμα του Νομού Χίου.

Τα δημοτικά διαμερίσματα που απαρτίζουν το Δήμο με τους αντίστοιχους οικισμούς είναι τα εξής:

1. Δ.Δ Βολισσού (που αποτελεί και την πρωτεύουσα του Δήμου) με τους οικισμούς: Βολισσού, Κοσκινάς, Λήμνου, Λιμιών, Μάναγρου, Αγίας Μαρκέλλας, Σκαριώτη, Χωρής.
2. Δ.Δ Αγίου Γάλακτος με τον ομώνυμο οικισμό
3. Δ.Δ Διευχών με τους οικισμούς Διευχών και Κατάβασης
4. Δ.Δ Κεράμου με την Κέραμο και τα Αγιάσματα.
5. Δ.Δ Κουρουνιών με τον ομώνυμο οικισμό και τον Εγρηγόρο.
6. Δ.Δ Λεπτοπόδων με τους οικισμούς Λεπτοπόδων και Αγιασμάτων.
7. Δ.Δ Μελανιούς με τον ομώνυμο οικισμό.
8. Δ.Δ Νέας Ποταμιάς με τον ομώνυμο οικισμό.
9. Δ.Δ Παρπαριάς με τον ομώνυμο οικισμό και τον Άγιο Ισίδωρο
10. Νενητουρίων με το ομώνυμο οικισμό και τον Κοσμάδο.
11. Δ.Δ Πιραμάς με τον ομώνυμο οικισμό.
12. Δ.Δ Πισπιλούντας με τον ομώνυμο οικισμό.
13. Δ.Δ Τρυπών με τον ομώνυμο οικισμό και την Εζούσα.
14. Δ.Δ Φυτών με τα Φυτά και τις Κηπουριές.
15. Δ.Δ Χαλάνδρων με τον οικισμό των Χαλάνδρων και των Αφροδισίων.

Από γεωμορφολογικής άποψης ο Δήμος χαρακτηρίζεται ορεινός-ημιορεινός με συνολική έκταση που ανέρχεται σε 158.392 στρέμματα η οποία αντιστοιχεί στο 17,4% της συνολικής έκτασης του νομού. Από το σύνολο των εκτάσεων του Δήμου το 35% είναι ημιορεινές και το υπόλοιπο 65% είναι ορεινές.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

15 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Άγιο Γάλας	169
Βολισσός	563
Διευχά Κατάβαση	86
Κέραμος	180
Κουρνούνια Εγρηγόρος	246
Λεπτόποδα	85
Μελανιός	55
Νέα Ποταμιά	122
Νενητούρια Κοσμάδο	161
Παρππαριά	366
Πираμά	101
Πισπιλούντα	103
Τρύπες	156
Φυτά Κηπουριές	88
Χάλανδρα Αφροδίσια	184
Σύνολο	2.668

*απογραφή 2001

Βάσει των πρώτων αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο πληθυσμός του Δήμου έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΝΗΣ	1.318	1.350	2.668

Ο πληθυσμός του Δήμου χαρακτηρίζεται γερασμένος αφού το ποσοστό του γεροντικού πληθυσμού ανέρχεται σε 28,1% του συνόλου. Τα ποσοστά του νέου παραγωγικού ανέρχεται σε 32% ενώ τδου ώριμου παραγωγικού πληθυσμού σε 25,6%. Ο παιδικός πληθυσμός ανέρχεται σε 14,5% μόνο.

Ο πληθυσμός που διαμένει τη διάρκεια του χειμώνα στο Δήμο ανέρχεται σε 1160 άτομα και πρακτικά αποτελεί τον μόνιμο πληθυσμό της περιοχής.

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η βασική απασχόληση των κατοίκων του Δήμου είναι στο πρωτογενή και τριτογενή τομέα.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές διαθέτει:

- ✓ 1 Κ.Α.Π.Η.
- ✓ 1 ΝΗΠΙΑΓΩΓΕΙΟ
- ✓ 1 ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΣΧΟΛΕΙΟ
- ✓ 1 ΓΥΜΝΑΣΙΟ
- ✓ 1 ΛΥΚΕΙΟ
- ✓ 1 ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ
- ✓ 1ΚΔΑΠ
- ✓ 1 ΓΗΠΕΔΟ 5x5
- ✓ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΕΣ ΑΙΘΟΥΣΕΣ
- ✓ 1 ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΣΥΛΛΟΓΟ
- ✓ 1 ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΣΤΑΘΜΟ
- ✓ ΑΓΡΟΤΙΚΑ ΙΑΤΡΕΙΑ
- ✓ 1 ΚΑΤΑΣΤΗΜΑ ΕΛΤΑ
- ✓ 1 ΚΑΤΑΣΤΗΜΑ ΔΕΗ
- ✓ 1 ΕΙΡΗΝΟΔΙΚΕΙΟ

2.2 Δήμος Αγίου Μηνά

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο Δήμος Αγίου Μηνά καλύπτει μια έκταση 11174 στρεμμάτων και αποτελείται από τα δημοτικά διαμερίσματα Θυμιανών και Νεοχωρίου συμπεριλαμβανομένων των παραλιακών οικισμών του Καρφά, της Αγίας Ερμιόνης του Μέγα Λιμώνα και της Αγίας Φωτεινής.

Η μορφολογία του Δήμου χαρακτηρίζεται από μια γενική επίκλιση από νότο προς βορρά με κατά μήκος κλίσεις κυμαινόμενες από 6-8% μέχρι και κάτω του 0,5%.

Το κλίμα της περιοχής του Δήμου είναι τυπικά μεσογειακό χαρακτηριζόμενο από μια ξηρή θερμή και μια υγρή ψυχρή εποχή.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

2 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Θυμιανά	2093
Νεοχώρι	593
Σύνολο	2.686

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο πληθυσμός του Δήμου έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΑΓ. ΜΗΝΑ	1.355	1.331	2.686

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων του Δήμου είναι ο τουρισμός η ναυτιλία και το εμπόριο. Οι περισσότεροι κάτοικοι ασχολούνται με τον τριτογενή τομέα.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσο αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο Δήμος διαθέτει

- ✓ δημοτικά σχολεία
- ✓ νηπιαγωγεία
- ✓ 2 αγροτικά ιατρεία
- ✓ 2 γήπεδα μπάσκετ
- ✓ 1 γήπεδο ποδοσφαίρου
- ✓ 1 κολυμβητήριο
- ✓ 1ΚΑΠΗ

2.3 Δήμος Ψαρών

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Τα Ψαρά αποτελούν ένα σύμπλεγμα νησιών και βραχονησίδων που βρίσκεται στα δυτικά της Χίου. Στο μεγαλύτερο νησί (που ονομάζεται επίσης Ψαρά) βρίσκεται και ο ομώνυμος ιστορικός οικισμός. Το νησί των Ψαρών έχει μήκος από βορρά προς Νότο έξι περίπου μίλια και πλάτος στη βόρεια πλευρά του πέντε μίλια.

Μαζί με τα μικρότερα νησιά Αντίψαρα, κάτω Νησί, Δασκάλιο, Άι Νικολάκι, Πρασονήσι, χελώνα, Νησοπούλια, και άλλες βραχονησίδες το εμβαδόν ανέρχεται στα 67 τ χιλ.

Τα Ψαρά είναι ορεινό και βραχώδες νησί. Η γεωλογική σύσταση του εδάφους είναι ηφαιστειογενής και σχηματίστηκε κυρίως στην παλαιοζωϊκή Κρητιδική περίοδο.

Το κλίμα των Ψαρών λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και του νησιώτικου χαρακτήρα τους ανήκει στο θαλάσσιο τύπο ο οποίος χαρακτηρίζεται από χαμηλό θερμομετρικό εύρος ήπιο χειμώνα και παρατεταμένο ξηρό και θερμό θέρος.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

1 ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΨΑΡΑ	433

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001, έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΨΑΡΩΝ	224	209	433

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων του Δήμου είναι και στους τρεις τομείς αλλά κυρίως στον τριτογενή τομέα.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο Δήμος Ψαρών διαθέτει:

- 1 Νηπιαγωγείο
- 1 Δημοτικό σχολείο
- 1 Γυμνάσιο
- 1 Λύκειο
- 1 Αγροτικό ιατρείο
- 1 Γήπεδο.

2.4 Δήμος Οινουσσών

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Οι Οινούσσες αποτελούν ένα μικρό νησιωτικό σύμπλεγμα ανάμεσα στην Βορειοανατολική άκρη της Χίου και τη Μικρά Ασία. Απέχουν 9,5 ναυτικά μίλια από τη πόλη της Χίου. Το μεγαλύτερο από τα νησιά είναι η Οινούσσα ή Αιγνούσα του οποίου η έκταση είναι 14 περίπου τ.χιλ. Τα άλλα νησιά είναι η Παναγία, Βάτος, Γαϊδουρόνησο, Ποντικόνησο Αρχοντόνησο, Άγιος Παντελεήμων, Πατερόνησο και Πρασονήσια. Τα Μανδράκι αποτελεί τον κυρίαρχο οικισμό των Οινουσσών.

Το έδαφος των Οινουσσών είναι λοφώδες και η υψηλότερη κορυφή φτάνει τα 182 μέτρα. Το κλίμα είναι ήπιο- υγρό και οι βροχοπτώσεις είναι σχετικά περιορισμένες.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

1 ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΔΗΜΟΣ ΟΙΝΟΥΣΣΩΝ	1.043

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο πληθυσμός των Οινουσσών φτάνει τους 1050 κατοίκους.

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΟΙΝΟΥΣΣΩΝ	557	486	1.043

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων του Δήμου Οινουσσών είναι στον τριτογενή τομέα.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο Δήμος Οινουσσών διαθέτει:

- ✓ 1 Λιμάνι
- ✓ 1 Νηπιαγωγείο
- ✓ 1 Δημοτικό σχολείο
- ✓ 1 Γυμνάσιο
- ✓ Λύκεια
- ✓ 1 ΑΕΝ (Ακαδημία Εμπορικού Ναυτικού)
- ✓ 1 Περιφερειακό Ιατρείο
- ✓ 1 Πνευματικό κέντρο
- ✓ 1 Ναυτικό μουσείο
- ✓ 1 Γήπεδο ποδοσφαίρου.

2.5 Δήμος Καμποχώρων

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Η περιοχή του Δήμου Καμποχώρων χωροθετείται στο νοτιοανατολικό τμήμα της Χίου, νοτιοδυτικά της πόλης της Χίου και καθορίζεται από τα όρια του Δήμου που ήταν αποτέλεσμα της συνένωσης 7 κοινοτήτων που ανήκαν στην περιοχή των Καμποχώρων. Συγκεκριμένα αποτελεί το άθροισμα των κοινοτήτων: Χαλκειούς, Βαβίλων, Βερβεράτου, Δαφνώνα, Ζυφιά, Βασιλεώνικου και Αγίου Γεωργίου.

Η έκταση της περιοχής είναι 50571 στρέμματα ποσοστό 6,1% της συνολικής έκτασης του νησιού. Στην περιοχή του Δήμου Καμποχώρων παρατηρείται μια μετάβαση από τους ορεινούς όγκους του Κορακάρη προς τις πεδινές περιοχές του Χαλκειούς και του Βασιλεώνικου.

Η περιοχή του Δήμου Καμποχώρων δεν έχει άμεση διέξοδο στη θάλασσα.

Το κλίμα της περιοχής είναι μεσογειακό και ήπιο, με μέτρια βροχερό χειμώνα και ξηρό και ζεστό καλοκαίρι.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

7 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
ΧΑΛΚΕΙΟΣ	867
ΑΓΙΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ	778
ΒΑΒΙΛΟΙ	266
ΒΑΣΙΛΕΩΝΙΚΟΣ	392
ΒΕΡΒΕΡΑΤΟΣ	225
ΔΑΦΝΩΝΑΣ	408
ΖΥΦΙΑΣ	218
ΣΥΝΟΛΟ	3.154

* απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο Δήμος Καμποχώρων έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΜΠΟΧΩΡΩΝ	1.832	1.322	3.154

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η βασική οικονομική δραστηριότητα στην περιοχή είναι η γεωργία.

Η γεωργία της περιοχής στηρίζεται κατά ένα ποσοστό στην καλλιέργεια ελιάς, μαστίχι, σιτηρά, κτηνοτροφικά και δενδρώδεις καλλιέργειες. Η κύρια απασχόληση των κατοίκων είναι στους 3 παραγωγικούς τομείς.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο Δήμος Καμποχώρων διαθέτει:

- ✓ νηπιαγωγεία
- ✓ δημοτικά σχολεία
- ✓ 7 αγροτικά ιατρεία
- ✓ γήπεδα μπάσκετ
- ✓ 1 γήπεδο βόλλευ
- ✓ 1 γήπεδο τέννις
- ✓ 2 γήπεδα ποδοσφαίρου
- ✓ 3 βιβλιοθήκες.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ

Ο Δήμος Καμποχώρων απασχολεί 7 υπαλλήλους. Από αυτούς οι 5 είναι μόνιμοι (4 ΔΕ και 1ΤΕ) και οι 2 με σύμβαση αορίστου χρόνου (1ΥΕ και 1ΔΕ).

Επίσης στο δήμο λειτουργεί δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης Καμποχώρων (ΔΕΥΑΚ) που απασχολεί 4 άτομα. Υπάρχει επίσης και βρεφονηπιακός σταθμός που απασχολεί 3 άτομα. Ένα με σύμβαση αορίστου χρόνου (ΥΕ) και δύο με 8μηνες συμβάσεις (1νηπιαγωγό και 1 βρεφονηπιοκόμο).

2.6 Δήμος Καρδαμύλων

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Με το Ν.2539/97 έγινε συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Για την βορειοανατολική Χίο σύμφωνα με το νόμο συνενώθηκαν οι παρακάτω ΟΤΑ που απετέλεσαν το νεοσύστατο Δήμο Καρδαμύλων. Οι ΟΤΑ που συνενώθηκαν είναι ο τέως Δήμος Καρδαμύλων με τις τέως κοινότητες Αμάδων, Βικίου, Καμπιών, Πιτυούντος, και Σπαρτούντος και οι οικισμοί Ναγός και Μάρμαρα.

Ο Δήμος Καρδαμύλων παρουσιάζει ορεινή μορφολογία εδάφους. Το Βόρειο και το Ανατολικό μέρος του δήμου βρέχεται από τη θάλασσα και σχηματίζει ένα πλήθος από λιμάνια και όρμους. Η συνολική έκταση του δήμου ανέρχεται στα 182480 στρ. Η οποία συμπληρώνεται και από δύο μικρά νησιά, το νησί του Μαργαρίτη και νησί Στροβίλι.

Το κλίμα του δήμου είναι όπως όλης της Χίου μεσογειακό εύκρατο.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

6 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Καρδάμυλα	1.891
Αμάδες	306
Βίκυ	156
Καμπιά	117
Πυτιός	393
Σπαρτούντα	57
Σύνολο	2.920

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο δήμος έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΔΑΜΥΛΩΝ	1.473	1.447	2.920

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων του δήμου είναι στον πρωτογενή και τριτογενή τομέα.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο δήμος διαθέτει:

- ✓ 2 νηπιαγωγεία
- ✓ 1 παιδικό σταθμό

- ✓ 2 δημοτικά σχολεία
- ✓ 1 γυμνάσιο
- ✓ 2 λύκεια
- ✓ 1 κατάστημα τράπεζας
- ✓ 1 οίκος ευγηρίας
- ✓ 2 αγροτικά ιατρεία
- ✓ 1 πνευματικό κέντρο
- ✓ 1 ανοικτό θέατρο
- ✓ 1 γήπεδο ποδοσφαίρου
- ✓ 1 λιμάνι
- ✓ 1 γήπεδο μπάσκετ
- ✓ 1 κλειστό γυμναστήριο.

2.7 Δήμος Ιωνίας

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο δήμος Ιωνίας αποτελείται από 11 δημοτικά διαμερίσματα και 5 οικισμούς. Βρίσκεται στο Νότιο και Δυτικό τμήμα του Νομού Χίου.

Οι οικισμοί που απαρτίζουν το Δήμο Ιωνίας είναι οι εξής:

1. Καλλιμασιάς. Με τους οικισμούς Αγίου Ιωάννη και Αγίου Αιμιλιανού.
2. Έξω Διδύμα
3. Θολοποτάμι
4. Καταρράκτης
5. Μέσα Διδύμα
6. Βουνό. Με τον οικισμό Λιλικάς
7. Μυρμήγκι
8. Κοινή
9. Νένητα. Με τους οικισμούς Γρίδια και Βοκαριά
10. Παγίδα
11. Φλάτσια.

Από γεωμορφολογικής άποψης η περιοχή χαρακτηρίζεται πεδινή με συνολική έκταση που ανέρχεται σε 48.272 στρέμματα. Η ευρύτερη περιοχή του Δήμου Ιωνίας παρουσιάζει ήπιο ανάγλυφο σε σύγκριση με το σύνολο της Χίου.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

11 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Καλιμασιά	1.151
Έξω Διδύμα	76
Θολοποτάμι	809
Καταρράκτης	425
Μέσα Διδύμα	192
Μυρμήγκι	89
Βουνό	299
Κοινή	283
Νένητα	1.156
Παγίδα	138
Φλάτσια	110
Σύνολο	4.728

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο δήμος έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΙΩΝΙΑΣ	2208	2446	4.728

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων είναι ο πρωτογενής και τριτογενής τομέας.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο δήμος διαθέτει:

- ✓ 1 παιδικό σταθμό
- ✓ 4 νηπιαγωγεία
- ✓ 4 δημοτικά σχολεία

- ✓ 1 γυμνάσιο
- ✓ 1 λύκειο
- ✓ 8 αγροτικά ιατρεία
- ✓ 3 γήπεδα μπάσκετ
- ✓ 3 γήπεδα ποδοσφαίρου
- ✓ 2 πνευματικά κέντρα
- ✓ 1 γήπεδο 5Χ5

2.8 Δήμος Μαστιχοχωρίων

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο σημερινός Δήμος Μαστιχοχωρίων προήλθε από την συνένωση του τέως Δήμου Μαστιχοχωρίων (που περιλαμβάνει τις πρώην κοινότητες Αρμολίων, Καλαμωτής και Πατρικών) με τις τέως Κοινότητες Λιθίου, Βέσσας, Ελάτας, Μεστών, Πυργίου και Ολύμπων και τους οικισμούς Κώμης Εμποριός.

Η περιοχή του Δήμου Μαστιχοχωρίων χωροθετείται στο νότιο άκρο του νησιού σε μια έκταση 211687 χιλ στρεμμάτων που αντιστοιχεί στο 25,4% του Ν. Χίου .

Προνόμιο της περιοχής θεωρούνται οι παραλιακές ζώνες που εντάσσονται στα όρια του δήμου και που εκτείνονται σε όλο το πλάτος και μήκος του.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

9 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Πυργί	1.304
Ολύμποι	309
Μεστά	565
Καλαμωτή	855
Αρμόλια	611
Πατρικά	86
Βέσσα	251
Ελάτα	308
Λιθί	455
Σύνολο	4.744

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο δήμος έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΜΑΣΤΙΧΟΧΩΡΙΩΝ	2.427	2.317	4.744

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η βασική οικονομική δραστηριότητα της περιοχής τείνει να αναδειχθεί ο τριτογενής τομέας με κύριο μοχλό ανάπτυξης του τον τουρισμό και το εμπόριο.

Δεύτερη σε σημαντικότητα δραστηριότητα της περιοχής είναι ο πρωτογενής τομέας με κύρια παραγόμενα προϊόντα το μαστίχι, το λάδι, τα φάρια και τα κηπευτικά.

Και τέλος ακολουθεί ο δευτερογενής τομέας η παρουσία του οποίου στην περιοχή είναι πολύ μικρής σημασίας.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο δήμος διαθέτει:

- ✓ 2 νηπιαγωγεία
- ✓ 3 δημοτικά σχολεία
- ✓ 1 γυμνάσιο
- ✓ 1 λύκειο
- ✓ 1 κέντρο υγείας
- ✓ 7 αγροτικά ιατρεία
- ✓ 1 βιβλιοθήκη
- ✓ 1 κατάστημα τράπεζας
- ✓ 1 ΕΛΤΑ
- ✓ 2 γήπεδα ποδοσφαίρου
- ✓ 4 γήπεδα μπάσκετ

2.9 Δήμος Ομηρούπολης

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο Δήμος Ομηρούπολης προέρχεται από την συνένωση του οικισμού Βροντάδου, της κοινότητας Καρυών, Αναβάτου, Αυγωνύμων, Συκιάδας Λαγκάδας, Σιδερούντας και Παντουκιούς.

Ο Δήμος Ομηρούπολης χαρακτηρίζεται ορεινός- ημιορεινός με συνολική έκταση που ανέρχεται στα 155.015 στρέμματα ποσό που αντιστοιχεί στο 17,1% της συνολικής έκτασης του νομού. Όλοι οι οικισμοί της περιοχής εκτός από το Βροντάδο που βρίσκεται στο ίδιο υψόμετρο με τη θάλασσα, έχουν υψόμετρα μεγαλύτερα από 70μ. Ο Δήμος Ομηρούπολης έχει άμεση διέξοδο στη θάλασσα από Ανατολή και Δύση.

Το κλίμα της περιοχής είναι μεσογειακό και ήπιο με μέτριο βροχερό χειμώνα και ξερό και ζεστό καλοκαίρι.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

8 ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	
ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Βροντάδος	4.605
Καρυές	771
Αυγώνυμα	83
Ανάβατος	30
Λαγκάδα	1.014
Συκιάδα	609
Σιδηρούντα	223
Παντουκιός	38
Σύνολο	7.335

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001 ο δήμος έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΟΜΗΡΟΥΠΟΛΗΣ	3.599	3.736	7.335

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κύρια απασχόληση των κατοίκων του δήμου είναι στους 3 παραγωγικούς τομείς.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο δήμος διαθέτει:

- ✓ 6 νηπιαγωγεία
- ✓ 5 δημοτικά σχολεία
- ✓ 1 Γυμνάσιο
- ✓ 2 λύκεια
- ✓ 3 αγροτικά ιατρεία
- ✓ 1 συγκρότημα αθλητικών εγκαταστάσεων

- ✓ 2 γήπεδα ποδοσφαίρου
- ✓ 3 γήπεδα μπάσκετ
- ✓ 1 συγκρότημα ναυταθλητικών εγκαταστάσεων

2.10 Δήμος Χίου

ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Ο Δήμος Χίου βρίσκεται στην κεντρική και ανατολική πλευρά του νησιού, απέναντι από τα παράλια της Μικράς Ασίας. Ο Δήμος Χίου χαρακτηρίζεται πεδινός και έχει άμεση διέξοδο στη θάλασσα από την ανατολή.

Το κλίμα της περιοχής είναι μεσογειακό και ήπιο με μέτριο βροχερό χειμώνα και ξερό και ζεστό καλοκαίρι.

Επίσης, ο Δήμος Χίου δεν είναι καποδιστριακός δήμος και αποτελεί την πρωτεύουσα του Νομού Χίου.

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ

ΟΝΟΜΑΣΙΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Δήμος Χίου	

*απογραφή 2001

Βάσει των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2001, ο Δήμος Χίου έχει ως εξής:

ΟΤΑ	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΗΜΟΣ ΧΙΟΥ	13.438	14.675	28.113

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η κυρία απασχόληση των κατοίκων του Δήμου Χίου είναι στους τρεις παραγωγικούς τομείς.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Όσον αφορά τις κοινωνικές υποδομές ο δήμος διαθέτει:

- ✓ 1 Κ.Α.Π.Η.
- ✓ 1 φιλαρμονική
- ✓ 1 Δ.Ο.Ν.Α.
- ✓ 1 Δ.Ο.Π.
- ✓ 1 Κ.Η.Φ.Η.
- ✓ 1 ομήρειο πνευματικό κέντρο
- ✓ 1 αεροδρόμιο
- ✓ 1 λιμάνι
- ✓ Καταστήματα τραπεζών
- ✓ Ταχυδρομείο
- ✓ Αθλητικές εγκαταστάσεις
- ✓ 1 εθνικό στάδιο
- ✓ 1 κλειστό γήπεδο μπάσκετ
- ✓ ΔΗ.ΠΕ.ΘΕ. Βορείου Αιγαίου
- ✓ 5 παιδικούς σταθμούς
- ✓ 3 νηπιαγωγεία
- ✓ 13 δημοτικά σχολεία
- ✓ 6 γυμνάσια
- ✓ 1 νοσοκομείο
- ✓ 4 λύκεια

ΜΕΡΟΣ 5^ο
ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ
«Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

Η έρευνα πεδίου πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 2006, με τη σύνταξη ενός ερωτηματολογίου, το οποίο συμπληρώθηκε με τη μορφή προσωπικής συνέντευξης από τους αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες των Καποδιστριακών Δήμων σε ολόκληρο το Νομό Χίου, με σκοπό την διερεύνηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε συνάρτηση με τα νέα δεδομένα ποιοτικά και ποσοτικά, του προσωπικού, των μέσων, των συστημάτων, των υποδομών και της εφαρμογής των νέων τεχνολογιών στους νέους Καποδιστριακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στην ερώτηση 1 'Εξυπηρετούνται καλύτερα οι δημότες από την παροχή των υπηρεσιών του δήμου σας'¹⁵;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

¹⁵ Στην ερώτηση αυτή η ΤΕΔΚ Ν. ΧΙΟΥ δεν απάντησε.

Στην ερώτηση το 60% των ερωτηθέντων απαντά ότι η εξυπηρέτηση των δημοτών μετά τον Καποδίστρια είναι πολύ καλή, ενώ το 40% απαντά ότι η εξυπηρέτηση των δημοτών είναι αρκετά καλή

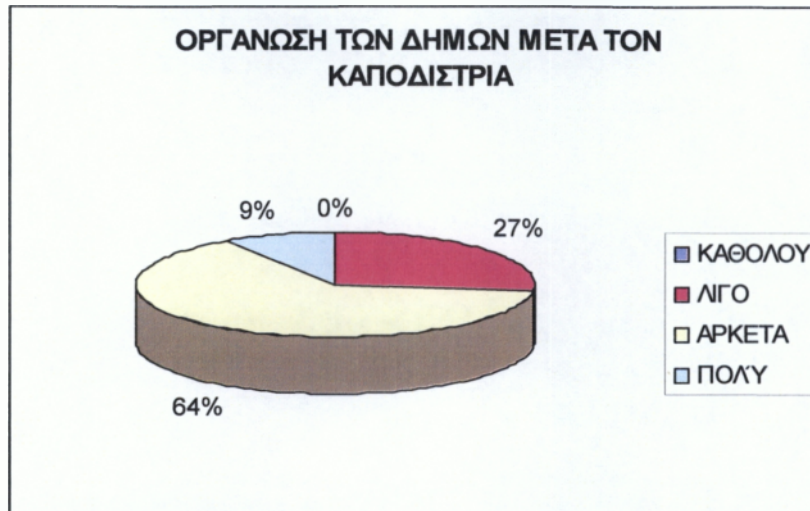
Στην ερώτηση 2 'Με την εφαρμογή του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας, οι Δήμοι στελεχώθηκαν με επαρκές και καταρτισμένο προσωπικό;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 55% των ερωτηθέντων απαντά ότι η στελέχωση των δήμων μετά των Καποδίστρια είναι αρκετά καλή ενώ το 45% απαντά ότι είναι λίγο καλή.

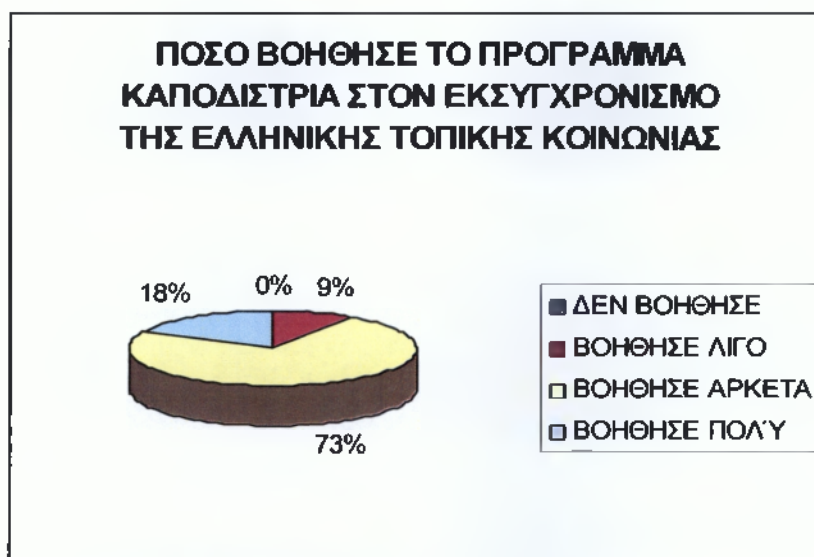
Στην ερώτηση 3 'Η οργάνωση των Δήμων είναι καλύτερη;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 64% των ερωτηθέντων απαντά ότι η οργάνωση των δήμων μετά των Καποδίστρια είναι αρκετά καλή, το 27% ότι είναι λίγο καλή και το 9% ότι είναι πολύ καλή.

Στην ερώτηση 4 'Πιστεύετε ότι το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας βοήθησε στον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Τοπικής Κοινωνίας;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 73% απαντά ότι το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας βοήθησε αρκετά στον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Τοπικής Κοινωνίας, το 18% ότι βοήθησε πολύ και το 9% ότι βοήθησε λίγο.

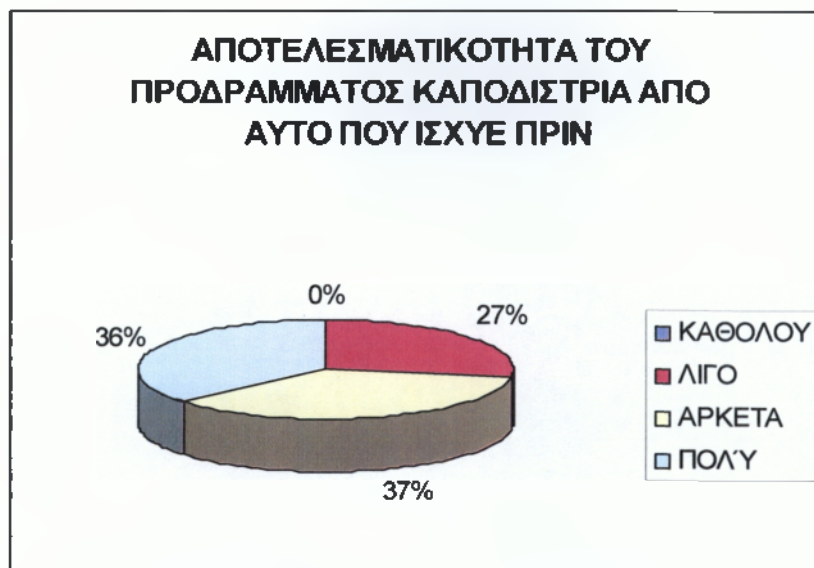
Στην ερώτηση 5 'Είστε ικανοποιημένοι από την εφαρμογή του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας στον Δήμο σας;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 73% των ερωτηθέντων απαντά ότι είναι αρκετά ικανοποιημένο από την εφαρμογή του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας στον Δήμο του, το 9% απαντά ότι είναι λίγο ικανοποιημένο, το άλλο 9% απαντά ότι πολύ ικανοποιημένο και το ίδιο ποσοστό απαντά ότι δεν είναι καθόλου ικανοποιημένο.

Στην ερώτηση 6 'Είναι πιο αποτελεσματικό το πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας από αυτό που ίσχυε πριν;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 37% των ερωτηθέντων απαντά ότι είναι αρκετά αποτελεσματικό το πρόγραμμα Ι. Καποδιστριας, το 36% απαντά ότι είναι πολύ αποτελεσματικό και το 27% απαντά ότι είναι λίγο αποτελεσματικό.

Στην ερώτηση 7 'Υπάρχει εύκολη πρόσβαση για άμεση εξυπηρέτηση των κατοίκων όλων των Δημοτικών Διαμερισμάτων στην έδρα του Δήμου σας;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 91% των ερωτηθέντων απαντά ότι υπάρχει εύκολη πρόσβαση για άμεση εξυπηρέτηση των κατοίκων στην έδρα του Δήμου, ενώ το 9% απαντά ότι δεν υπάρχει.

Στην ερώτηση 8 'Σε όλα τα Δημοτικά Διαμερίσματα υπάρχει ο ίδιος ρυθμός ανάπτυξης¹⁶;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 73% των ερωτηθέντων απαντά ότι δεν υπάρχει ο ίδιος ρυθμός ανάπτυξης σε όλα τα δημοτικά διαμερίσματα, το 9% απαντά ότι υπάρχει και το 18% δεν απάντησε.

Στην ερώτηση 9 'Με την συνένωση των Ο.Τ.Α. αυξήθηκαν οι χρηματοδοτήσεις των Τοπικών Δημοσίων Επενδύσεων;

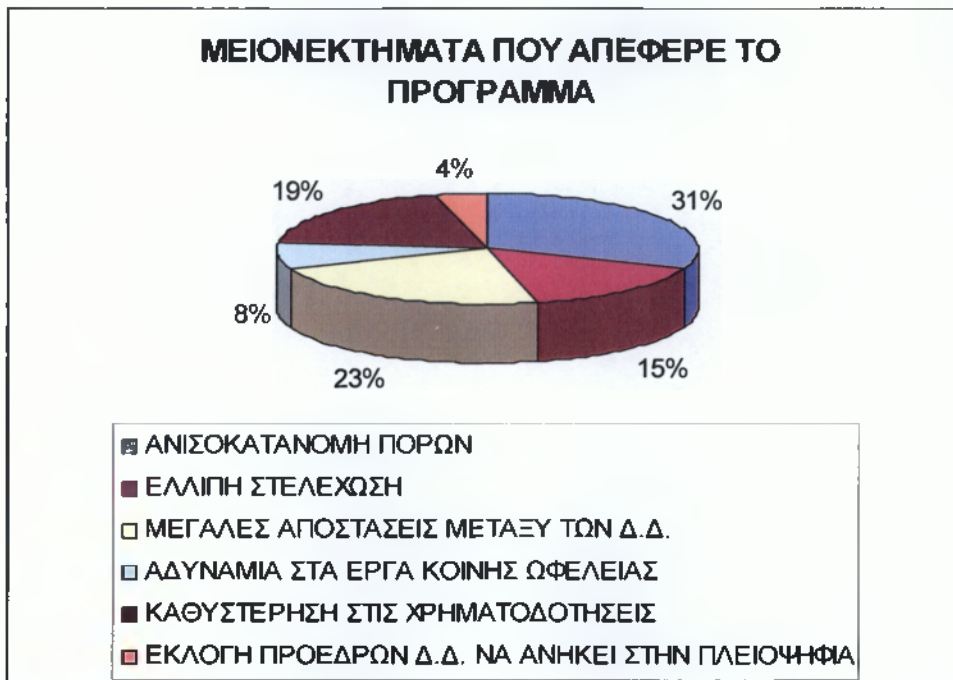
¹⁶ Στην ερώτηση αυτή οι Δήμοι Οινουσσών και Ψαρών δεν απάντησαν επειδή είναι από μόνοι τους ένα δημοτικό διαμέρισμα.



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 55% των ερωτηθέντων απαντά ότι οι χρηματοδοτήσεις των Τοπικών Δημόσιων Επενδύσεων αυξήθηκαν αρκετά, το 27% απαντά ότι αυξήθηκαν λίγο και το 18% απαντά ότι δεν αυξήθηκαν καθόλου.

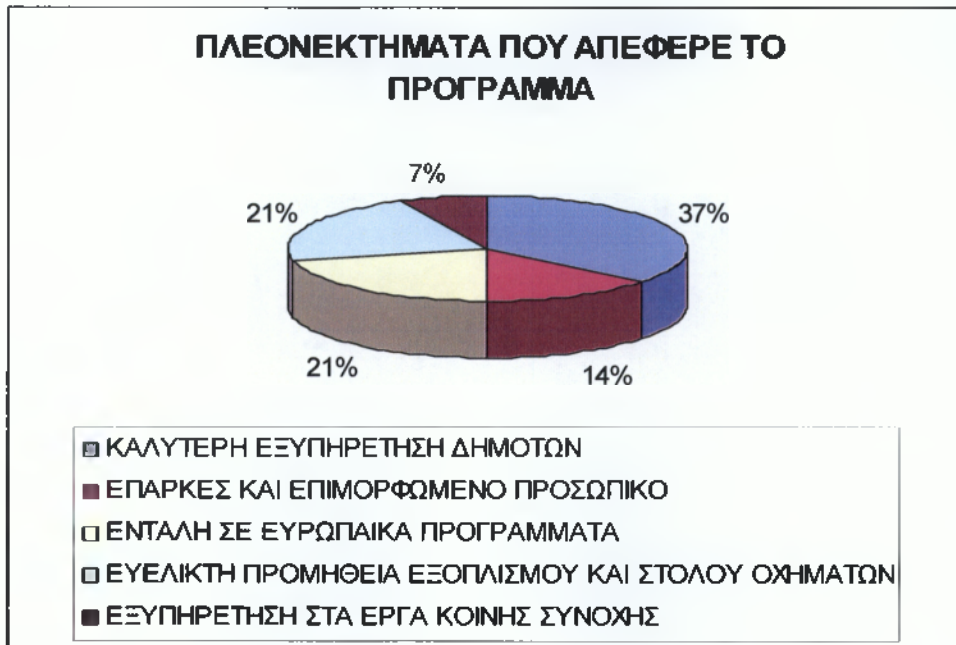
Στην ερώτηση 10 'Πως θα ιεραρχούσατε τα βασικότερα μειονεκτήματα που απέφερε το Πρόγραμμα;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

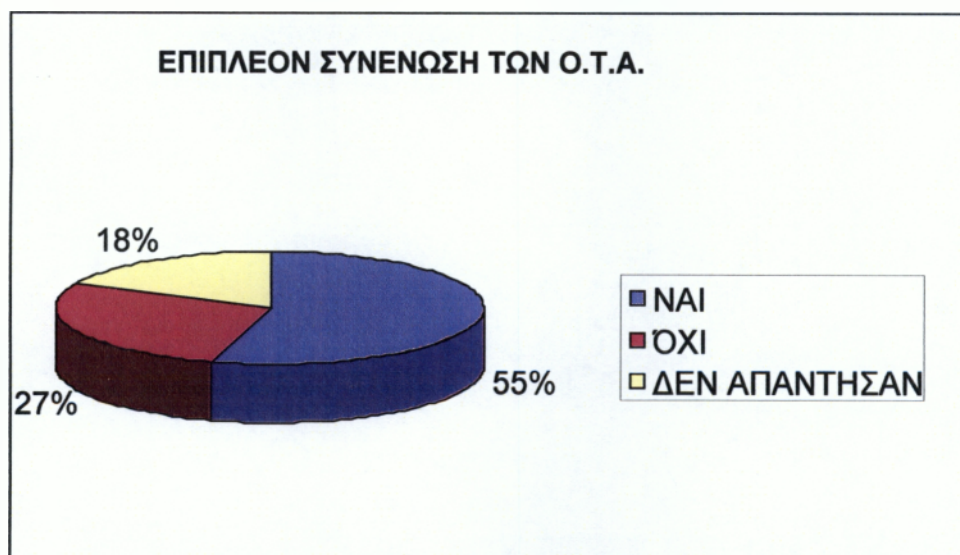
Στην ερώτηση το 31% των ερωτηθέντων απαντά ότι το βασικότερο μειονέκτημα που απέφερε το πρόγραμμα Ι. Καποδίστρια είναι η ανισοκατανομή πόρων, το 15% απαντά ελλιπή στελέχωση, το 23% απαντά μεγάλες αποστάσεις δημοτικών διαμερισμάτων, το 8% απαντά τα έργα κοινής ωφέλειας, το 19% απαντά καθυστέρηση στις χρηματοδοτήσεις και το 4% απαντά ότι η εκλογή προέδρων δημοτικών διαμερισμάτων πρέπει να ανήκει στην πλειοψηφία.

Στην ερώτηση 11 'Πως θα ιεραρχούσατε τα βασικότερα πλεονεκτήματα που απέφερε το Πρόγραμμα;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση 12 'Θα πρέπει να έρθουμε σε επιπλέον συνένωση των Δήμων;



Πηγή: Προσωπική Έρευνα Πεδίου

Στην ερώτηση το 55% των ερωτηθέντων απαντά ότι πρέπει να έρθουμε σε επιπλέον συνένωση των Ο.Τ.Α. για καλύτερη οργάνωση

υπηρεσιών, για καλύτερη ανάπτυξη και επίλυση των προβλημάτων, για καλύτερη στελέχωση, για περισσότερους πόρους, για πλήρη τεχνολογικό-μηχανολογικό εξοπλισμό, για συμμετοχή σε περισσότερα Ευρωπαϊκά Προγράμματα έτσι ώστε να προχωρήσουμε σε πιο ισχυρούς και βιώσιμους δήμους. Το 27% απάντησε ότι δεν πρέπει να έρθουμε σε επιπλέον συνένωση για λόγους αυτοτέλειας και για το λόγο ότι δεν ευνοείται η αποκέντρωση που επιχειρείται να προωθήσει η κεντρική πολιτεία σε όλη την ελληνική επικράτεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο : Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1.1 Οι δύο όψεις της εφαρμογής του Προγράμματος

Η μείωση του αριθμού των ΟΤΑ είχε ως συνέπεια την εξάλειψη του κατακερματισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι νέοι Δήμοι έγιναν πιο ισχυροί με τις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες που τους δόθηκαν και έτσι οι περισσότεροι πλέον Δήμοι μπορούν να εκτελούν έργα με δική τους τεχνική υπηρεσία και με το δικό τους εξοπλισμό, αποτελεσματικότερα. Οι Δήμοι αποκτούν δημοτικές υπηρεσίες με Γεωπόνους, Μηχανικούς, Οικονομολόγους και εξασφαλίζουν υποδομές και έργα που χρηματοδοτεί είτε το Κράτος είτε η Ευρωπαϊκή Ένωση με αποτέλεσμα την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών (βασικός στόχος του προγράμματος). Οι δημότες κερδίζουν τη φροντίδα της σύγχρονης κοινωνικής υπηρεσίας των Δήμων και λαμβάνουν άμεσα τις υπηρεσίες που τους αξίζουν μια και οι Δήμοι απέκτησαν νέα -σύγχρονη, πολιτική και διοικητική οργάνωση.

Τέλος κάθε τόπος συμμετέχει ενεργά στην τοπική διοίκηση εκλέγοντας το δικό του Τοπικό Συμβούλιο με πολλές αρμοδιότητες.

Παρ' όλα αυτά οι νέες Δημοτικές Αρχές αλλά και οι Δημοτικοί υπάλληλοι που στελεχώνουν τους 900 νέους Δήμους και τις 133 Κοινότητες ήταν αρκετά δύσκολο να ανταπεξέλθουν με επάρκεια στις αρμοδιότητες των νέων Δήμων και Κοινοτήτων. Αυτό οφειλόταν στην πολλή άσχημη οικονομική κατάσταση που κληρονόμησαν με υποχρεώσεις προς τρίτους και στην περιορισμένη χρηματοδότησή τους και κυρίως στους αργούς ρυθμούς εφαρμογής του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α). Άλλος λόγος ήταν η έλλειψη του απαραίτητου εξειδικευμένου προσωπικού, η αναποτελεσματική κατανομή αλλά και η μη περαιτέρω επιμόρφωσή του.

Ακόμα η έλλειψη αναγκαίου εξοπλισμού π.χ. Η/Υ που ήταν πλέον απαραίτητη για την στελέχωση των διευρυμένων ΟΤΑ δεδομένου ότι, οι απαιτήσεις των νέων Δήμων είναι πλέον πολύ μεγαλύτερες και περισσότερες. Επιπλέον, οι νέες Δημοτικές Αρχές ήταν ανέτοιμες από άποψη ενημέρωσης και πληροφόρησης να διοικήσουν τόσο μεγάλους Δήμους. Τέλος, δεν θα πρέπει να αγνοούμε και την μη απόλυτη ετοιμότητα της Πολιτείας να

ανταπεξέλθει στις ανάγκες αυτού του τόσο σημαντικού προγράμματος, κυρίως όσον αφορά τον οργανωτικό τομέα των νέων Ο.Τ.Α.

1.2 Κριτική θεώρηση των διαφόρων παραμέτρων του Προγράμματος

Α) Χρονική Διάρκεια του Προγράμματος

Το Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" προτάθηκε και ψηφίστηκε μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα ώστε οι πολίτες να μην προλάβουν να ενημερωθούν και να κατανοήσουν την τεράστια αλλαγή που θα επέρχονταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με αποτέλεσμα πολλοί απ' αυτούς να αντιδράσουν αρνητικά. Άλλωστε και τα ίδια τα στελέχη της Τ.Α. εξέφρασαν πολλές αμφιβολίες και ενστάσεις για τον Καποδίστρια λόγω έλλειψης ενημέρωσης.

Β) Οργάνωση των Νέων Δήμων

Για την οργάνωση των νέων Δήμων είναι απαραίτητη η αξιοποίηση και διαρκής επιμόρφωση του υφιστάμενου προσωπικού, η αξιοποίηση και κατοχύρωση της εργασίας και των γνώσεων του επιστημονικού προσωπικού και τέλος η μηχανογράφηση των βασικών διοικητικών λειτουργιών.

Όλα τα παραπάνω δυστυχώς δεν έγιναν από την αρχή του Προγράμματος και αυτό είχε ως συνέπεια να δημιουργηθούν ποικίλα προβλήματα.

Γ) Νέοι Επιστήμονες

Για τη σωστή λειτουργία των Νέων Καποδιστριακών Δήμων εκτός από τους πτυχιούχους που παρακολούθησαν τα σεμινάρια κατάρτισης και προσελήφθησαν στους Δήμους, θα πρέπει το Κράτος να μεριμνήσει και για την πρόσληψη επιπλέον εξειδικευμένου προσωπικού. Επίσης, θα πρέπει να γίνει σωστή κατανομή του μη εξειδικευμένου προσωπικού. Το Υπουργείο θα έπρεπε να προβλέψει από πριν τις πιθανές ανάγκες των νέων διευρυμένων ΟΤΑ για προσωπικό, έτσι ώστε με την εφαρμογή του προγράμματος να υπάρχει τουλάχιστον το προσωπικό που θα μπορούσε να έχει επιμορφωθεί από την αρχή για τις τεράστιες αλλαγές που θα συντελούνταν.

Δ) Τοπικά Συμβούλια

Τα τοπικά Συμβούλια είναι απαραίτητα για την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία των καποδιστριακών Δήμων. Πρέπει με κάθε τρόπο να δείξουν στις τοπικές κοινωνίες πόσο σημαντικό ρόλο παίζουν στη διατήρηση της τοπικής ιδιαιτερότητας τους. Είναι σημαντικό να υπάρχουν αρμονικές σχέσεις μεταξύ τοπικού και δημοτικού Συμβουλίου. Οι αιρετοί που αποτελούν τα μέλη των Τοπικών Συμβουλίων θα πρέπει να κατανοήσουν πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος τους -και πόσα προνόμια τους παρέχονται να αξιοποιήσουν και να μεταδώσουν στην τοπική κοινωνία. Παρόλα αυτά θα πρέπει ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων να αναβαθμιστεί όχι μόνο τυπικά αλλά και ουσιαστικά.

Ε) Χρηματοδότηση νέων ΟΤΑ

Η κύρια χρηματοδότηση των νέων ΟΤΑ προέρχεται από τους πόρους του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), το οποίο ήταν πενταετές και το οποίο αντικαταστάθηκε από το Θησέα. Σκοπός του ήταν η ολοκλήρωση των και η υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων ΟΤΑ καθώς και η πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης. Δυστυχώς, οι πόροι του Ε.Π.Τ.Α. αποδείχθηκαν ότι ήταν ανεπαρκής για τη στήριξη μιας τόσο σημαντικής μεταρρύθμισης, αναφορικά με τη διαμόρφωση του αυτοδιοικητικού τοπίου της χώρας. Τα προβλήματα της υποχρηματοδότησης εξακολουθούν να υφίστανται τόσο μέσω της καθυστέρησης της απελευθέρωσης των κονδυλίων του Θησέα όσο και των κριτρίων κατανομής τους με πολλές φορές αδιαφανή τρόπο, πίσω από τον οποία μπορούν να υποκρύπτονται άλλου τύπου σκοπιμότητες. Προβληματική επίσης είναι και η χρηματοδότηση μέσω των κονδυλίων του Γ' ΚΠΣ παρότι σε ένα οι ΟΤΑ αποτελούν εκ των βασικών τελικών δικαιούχων. Ανασταλτικά λειτούργησε επίσης η παρακράτηση μέρους των θεσμοθετημένων υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης πόρων από την κεντρική κυβέρνηση δημιουργώντας σε πολλούς ΟΤΑ δυσεπίλυτα οικονομικά προβλήματα.

ΣΤ) Μηχανοργάνωση Διπλογραφικό Ταμιακή

Η μηχανοργάνωση όλων των Δήμων είναι απαραίτητη και αναγκαία για τη σωστή λειτουργία των νέων Καποδιστριακών Δήμων. Το πιο σημαντικό πρόβλημα προκειμένου να εφαρμοστεί σωστά το πρόγραμμα της μηχανοργάνωσης είναι η έλλειψη του επαρκώς καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού.

Η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ αποτελεί την σημαντικότερη καινοτομία και θα βοηθήσει στην αναβάθμιση των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ και γι' αυτό είναι απαραίτητη η όσο το δυνατόν εφαρμογή του στους Δήμους. Αναγκαία συνθήκη για την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος είναι η ύπαρξη οργανωμένης ταμιακής υπηρεσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

3.1 Προτάσεις για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης.

Στηριζόμενοι σε βιβλιογραφικές αναφορές προτείνουμε τα εξής:

1. Διαμόρφωση ειδικών συστημάτων διοίκησης τον μητροπολιτικών κέντρων Αθηνών και Θεσσαλονίκης,
2. Μείωση του συνολικού αριθμού των Δήμων και Κοινοτήτων κατά το ήμισυ περίπου, με εθελοντική συνένωση των λειτουργιών και των οργάνων τους σε "ομοσπονδιακού" τύπου συστήματα (δίκτυα) των κοινών υποθέσεων τους (ενοποίηση, λ.χ. των νησιωτικών δήμων ή και όμορων αστικών δήμων σε διαδημοτικούς συνδέσμους ή τοπικές "συμπολιτείες").
3. Ανάδειξη Εθνικού Συμβουλίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης με συμβουλευτικού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες για ζητήματα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης εντός αυτού λειτουργεί και επιτροπή επίλυσης διαφόρων σε περιπτώσεις σύγκρουσης αρμοδιοτήτων.
4. Αλλαγή του συστήματος και των μεθόδων διοίκησης, οργάνωσης και διαχείρισης (management) των περιφερειών, των νομαρχιών και των δήμων με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών πληροφορικής, προώθηση του επαγγελματισμού και της αξιοκρατίας των πολιτικών διοικητικών στελεχών, αξιολόγησης, κινήτρων και αξιολόγησης κινήτρων και αξιοποίησης πόρων και δυνατοτήτων.

3.2 Προτάσεις για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση

3.2.1 Όσον αφορά στις αρμοδιότητες

Το παρόν καθεστώς της σύγχυσης και ασάφειας ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης πρέπει να αρθεί και να προσδιορισθεί. Έτσι, το κράτος πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία για την συγκεκριμένη και εξαντλητική

καταγραφή αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (κωδικοποίηση), κατόπιν διαλόγου και γενικής συμφωνίας με τους ενδιαφερόμενους φορείς και οργανισμούς.

Στη συνέχεια, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων και επιπέδων της αυτοδιοίκησης πρέπει να καταστεί απολύτως σαφής και δεδομένη, ώστε η κάθε υπηρεσία αλλά και ο πολίτης, να γνωρίζει ποιος έχει την ευθύνη, έως που φθάνει αυτή και ποιός κάνει τι, πότε και πως.

Ο προγραμματισμός και οι προτεραιότητες των έργων και των επενδύσεων που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο πρέπει να περιλαμβάνει και τον προσδιορισμό των κύριων φορέων και των υπευθύνων γι' αυτές, που θα αναλαμβάνουν φυσικά και το ανάλογο κόστος.

Το κράτος, βέβαια, ενθαρρύνοντας και ενισχύοντας την πρωτοβουλία των ΟΤΑ, δεν μπορεί να απεκδυθεί της θεμελιώδους υποχρέωσης και ευθύνης του για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων δράσης των ΟΤΑ, καθώς και της εφαρμογής των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς.

3.2.2 Όσον αφορά στην Οργάνωση

Στο θέμα αυτό οι δύσκολες αποφάσεις δεν έχουν ακόμη ληφθεί. Και δεν μπορεί παρά να εντυπωσιάζει το γεγονός, ότι ενώ όλοι συμφωνούν με την διαπίστωση του προβλήματος των μικρών διάσπαρτων και ανίσχυρων ΟΤΑ₅ ελάχιστοι είναι εκείνοι που είναι πρόθυμοι και ακόμα λιγότερο εκείνοι που είναι έτοιμοι να κάνουν κάτι για την αντιμετώπισή του.

3.2.3 Εθελοντικές Συγχωνεύσεις και Προτεινόμενα Μέτρα.

Κύριο μέλημα της κεντρικής διοίκησης είναι η δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο τοπικό επίπεδο και αυτό εξασφαλίζεται μόνο μέσα από τον προσδιορισμό του βέλτιστου διοικητικού και οργανωτικού επιπέδου σε σχέση με τις γεωοικονομικές και κοινωνικές συνθήκες του τόπου.

Για το λόγο αυτό επιβάλλεται να προσδιοριστούν οι εδαφικές περιοχές, που προσδιορίζονται για την ανάπτυξη διευρυμένων ενώσεων δήμων "ομοσπονδιακού" ενδεχομένως τύπου – π.χ., υπό τη μορφή "διαδημοτικών συμπολιτειών" - ανά περιοχή που προσφέρεται για την ενιαία αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων οικονομικού, κοινωνικού, πολιτικο-διοικητικού και πολιτισμικού επιπέδου. Είναι προφανές ότι τέτοιες μορφές ουσιαστικής και

εκούσιας πάντα, αλλά με κρατική αρωγή, ενθάρρυνση και υποστήριξη, διαδημοτικής συνένωσης και συνεργασίας προσφέρονται, ιδιαίτερα στα νησιά, ιδίως του μικρού ή μεσαίου τύπου, αλλά και τα ενιαία αστικά και μητροπολιτικά -κέντρα.

3.2.4 "Διαδημοτικές συμπολιτείες"

Όσον αφορά στις Κοινότητες, το ζητούμενο είναι να πραγματοποιηθεί η απαραίτητη αναζωογόνηση και ανακυτάρωση των τοπικών διοικητικών ιστών της χώρας μέσα σ' ένα εύλογο χρονικό διάστημα - ίσως μιας πενταετίας - με την σταδιακή, προαιρετική και με ισχυρά κίνητρα συνένωση των λειτουργιών και των υπηρεσιών τους για την ανάληψη κοινών έργων και δραστηριοτήτων. Προς το τέλος της μεταβατικής περιόδου, οι δεσμοί ή ακόμα και εκ του Συντάγματος προβλεπόμενοι Σύνδεσμοι που θα έχουν αναπτυχθεί μεταξύ των κοινοτήτων δύνανται να λειτουργήσουν ως μεταβιβαστικοί ιμάντες συνάρθρωσης και δικτύωσης των γεωγραφικών ενοτήτων, ώστε οι κοινότητες αλλά και οι ακόμα και χώρα υφιστάμενοι *μικρότεροι* δήμοι να μπορέσουν να μετεξελιχθούν εφόσον το επιθυμούν και το επιβάλλουν τα πράγματα και όχι ο νομοθέτης εκ του κέντρου και εκ των άνω σε διαμερισματικές μονάδες εσωτερικής αποκέντρωσης νέων πιο ισχυρών και σύγχρονων δήμων ομοσπονδιακού τύπου. Με αυτό τον τρόπο τα "ομόσπονδα" μέρη του νέου δημοτικού συστήματος (διαδημοτική συμπολιτεία) θα διατηρήσουν την πολιτική αυτονομία τους και θα παραμείνουν πιστά στην αρχή της τις τοπικές υποθέσεις τους, και ταυτόχρονα θα έχουν τη δυνατότητα να επωφεληθούν από οικονομίες, κλίμακας που δημιουργούνται μέσα από τη συλλογική προσφορά -ενός αριθμού υπηρεσιών, όπως η αποκομιδή των απορριμμάτων, η διαχείριση και εκμετάλλευση συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, κλπ. Ως επί μέρους μέτρα που θα μπορούσαν ενδεχομένως να υιοθετηθούν στο τοπικό επίπεδο για την επιτάχυνση του ρυθμού των εθελοντικών συγχωνεύσεων μεταξύ πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι τα εξής: α) Ο προσδιορισμός των εδαφικών περιοχών όπου κατά το παρελθόν είχαν χαρτογραφηθεί ως Συμβούλια Περιοχής θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για ένα νέο προβληματισμό σχετικά με τη δημιουργία μονάδων πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που προκύψουν από τις εθελοντικές -συνενώσεις μικρών δήμων και κοινοτήτων.

β) Η αυστηρή τήρηση της αρχής ότι αναβαθμίζονται σε Δήμους, εκείνα τα – σύνολα (ενιαία ή ομόσπονδα) των οργανισμών πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που πληρούν τα ελάχιστα πληθυσμιακά κριτήρια - λ.χ., των 10.000 κατοίκων, όπως προσδιορίστηκε ήδη από τις αρχές του αιώνα με το νόμο ΔΝΖ, αναπτύξεως των περιοχών αυτών, ώστε να εξελιχθούν σε *πολυδύναμα* αναπτυξιακά κέντρα.

δ) κατάργηση βραχυχρόνιων και μακροχρόνιων προγραμμάτων αναπτύξεως των περιοχών αυτών ώστε να εξελιχθούν σε *πολυδύναμα* αναπτυξιακά κέντρα.

δ) Λήψη αποφάσεων για τα παραπάνω θέματα από μέρους των Τοπικών Συμβουλίων των Κοινοτήτων ή των Δημοτικών Συμβουλίων και η διενέργεια κατόπιν τοπικών δημοψηφισμάτων για τις προοπτικές αναδιοργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

3.2.5 Από τους «Καποδιστριακούς» στους νέους «Ομοσπονδιακούς» Δήμους.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες που εντάσσονται στα νέα σύνθετα συστήματα πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούν νέα κέντρα πολύπλευρης ανάπτυξης κατά μήκος και πλάτος του εθνικού χώρου. Τα Κέντρα αυτά πρέπει μέσα από ένα σύνολο μέτρων πολιτικής και κινήτρων να εξελιχθούν σε κέντρα έλξεως και προγραμματισμού της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και του εκσυγχρονισμού. Ειδικότερα, λαμβάνοντας υπ όψιν μια σειρά από εντελώς προφανή κριτήρια συγκρότησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, όπως ενδεικτικά η ανθρωπογεωγραφική ενότητα, το πληθυσμιακό μέγεθος, το οδικό και επικοινωνιακό δίκτυο, τα κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, θα μπορούσε να σχεδιαστεί ένα νέο σύστημα πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα για τον 21^ο αιώνα. Ένα σύστημα στο πλαίσιο του οποίου οι νέοι ενιαίοι ή "ομοσπονδιακοί" τύποι δήμοι οργανισμοί πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης θα προέκυπταν μέσα από εθελοντικές, συνενώσεις ή αναγκαστικούς, συνδέσμους και θα συνιστούσαν νέους τύπους "διαδημοτικών συμπολιτειών". Οι νέοι διευρυμένοι πληθυσμιακά - ή και εδαφικά - δήμοι, κανένας εκ των οποίων δεν θα αριθμούσε λιγότερο από 10.000 κατοίκους πληθυσμιακό όριο ή κριτήρια που θεσπίστηκε στις αρχές του αιώνα, και ίσως τώρα θα μπορούσε

ενδεχομένως και να πενταπλασιαστεί θα συγκροτούσαν νέα πιο κατάλληλα συστήματα διοίκησης σε περιοχές που προσφέρονται ιδιαίτερα για το σκοπό αυτό. Όπως .λ.χ., τα μητροπολιτικά κέντρα, τα εξελισσόμενα αστικά κέντρα στις μεγαλύτερες, πόλεις της χώρας, τα νησιά, ιδίως του μικρότερου ή του μεσαίου μεγέθους.

Αλλά και σε άλλες περιοχές της χώρας, η τήρηση των παραπάνω κριτηρίων, περιλαμβανομένου και του πληθυσμιακού, θα έδινε ένα πίνακα των νέων "ομοσπονδιακών" δήμων της Ελλάδος που ίσως δεν θα ξεπερνούσε τους μίσους από τους ήδη υφιστάμενους μετά την εφαρμογή του προγράμματος "Ιωάννης Καποδίστριας".

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ε.Ε.Τ.Α.Α. «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», Π.Δ. 410/95 (ΦΕΚ Α΄ 231), Αθήνα 1995.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α. «Έρευνα – Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας και συνενώσεων ΟΤΑ», Αθήνα 1992.
- Τ.Ε.Δ.Κ. Ν. Χίου, «Νόμος Χίου – Υφιστάμενη κατάσταση και δυνατότητες ανάπτυξης», Χίος Αύγουστος 2002.
- Τ.Ε.Δ.Κ. Ν. Χίου, Μελέτη με τίτλο «Το προφίλ των νέων Δήμων», Χίος 1998.
- ΥΠΕΣΔΔΑ «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τόμοι α΄, Αθήνα, Ιούνιος 1998.
- ΥΠΕΣΔΔΑ « Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας», Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.
- Περιοδικό: Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση, Τεύχος 2(1997),2,4,5,6,(1999), 1(2000).
- Εφημερίδα «Καθημερινή», Τι γίνεται στις Ευρωπαϊκές Χώρες 2000.
- Μελέτη: «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η Πρόκληση της Αναδιοργάνωσης», Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας, Ακαδημία Αθηνών.
- Τάσος Ν. , Δημοσιονομική Αποκέντωση, τυπωθήτω, Αθήνα 2001

- Τριανταφυλοπούλου Αθανασία, Σημειώσεις Νομοθεσία ΟΤΑ, Οκτωβριος 2001.