

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΤΜΗΜΑ:ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



ΕΡΓΑΣΙΑ- ΜΕΛΕΤΗ- ΕΡΕΥΝΑ ΜΕ ΘΕΜΑ:
"Ο ΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ –
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ. "

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ : Α. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΟΠΟΥΛΟΥ

ΜΑΘΗΜΑ :ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ:
ΣΤΑΪΚΟΥ ΟΥΡΑΝΙΑ Αρ. Μητρώου :2001118
Τυπικό Εξάμηνο: Δ' πτυχίο

*** ΚΑΛΑΜΑΤΑ 22 Απριλίου 2008 ***

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	5
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΘΕΩΡΙΑ "Δημοτική Μεταρρύθμιση".....</u>	9
1. Η ιστορία της Συνταγματικής κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	9
2. Δημοτική Μεταρρύθμιση: "Το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας".....	14
3. Η αρχή της συντονισμένης δράσης.....	16
4. Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης.....	16
5. Η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης.....	17
6. Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας.....	18
7. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.....	19
8. Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα χωρία.....	19
9. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος.....	20
10. Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. νέου τύπου – Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων.....	21
11. Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος.....	22
12. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	22
13. Συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων.....	23
14. Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία.....	24
15. Εκλογή του Τοπικού Συμβουλίου.....	26
16. Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	29
17. Χρηματοδοτικά μέσα υποστήριξης της μεταρρύθμισης.....	32
18. Διαφάνεια και νομιμότητα στη διαχείριση των οικονομικών πόρων.....	34
19. Νόμος 2539/97 "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης".....	35
20. Σχέση τοπικών οργανισμών και πολίτη.....	36
21. Επιχειρησιακά Προγράμματα δήμων και κοινοτήτων.....	38
22. Προβλήματα από τη νομολογία που αφορούν το Νόμο 2539/97 «Περί Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».....	42
23. Συμπεράσματα, Παρατηρήσεις και σκέψεις με αφορμή την πρόταση για ένα καινούριο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.....	44
24. Κρίση της συνταγματικότητας του νόμου.....	46

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ : Ερευνητική Προσέγγιση Σχετικά με τον
Εκσυγχρονισμό της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....50**

1. Εισαγωγή.....	50
2. Ο σκοπός των προγραμμάτων του νόμου 2539/97 «Καποδίστρια»...	51
3. Ανάγκη εκσυγχρονισμού.....	52
4. Σύσταση των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.	53
5. Ο καθορισμός ιστορικής έδρας σε εξαιρετικές περιπτώσεις και η σημασία τους.....	57
6. Στόχος του προτεινόμενου προγράμματος.....	59
7. Οι βασικότερες από τις αδυναμίες της Τ.Α.....	59
8. Λήψη μέτρων για την προώθηση των Συγχωνεύσεων.....	61
9. Μηχανογράφηση.....	63
10. Εκπαίδευση προσωπικού των Ο.Τ.Α.....	64
11. Διοικητική εξυπηρέτηση των κατοίκων.....	65
12. Διατήρηση των διευκολύνσεων για τους κατοίκους των μικρών χωριών.....	69
13. Τα καινοτομικά στοιχεία του προγράμματος.....	69
14. Αποτελέσματα από την έρευνα στους πολίτες σχετικά με την συνένωση.....	71
15. Οι συνενώσεις δεν επέφεραν το αναμενόμενο αποτέλεσμα, και ο ρόλος της πολιτικής βούλησης της Τ.Α.....	73
16. Τα δημοτικά διαμερίσματα έχασαν την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια.....	73
17. Έρευνα προς τους πολίτες στα δημοτικά διαμερίσματα.....	75
18. Η θέση των καταργούμενων Ο.Τ.Α. στο νέο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Δημοτικά ή Κοινοτικά Διαμερίσματα.....	75
19. Ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τις ακόλουθες κρίσιμες συνέπειες	78
20. Χρηματοδοτικά μέσα υποστήριξης της μεταρρύθμισης.....	81
21. Αδικίες που έγιναν σε κάποιες περιοχές.....	82
22. Αντιδράσεις για το πρόγραμμα "Καποδίστρια".....	82
23. Προοπτικές του προγράμματος "Καποδίστρια".....	83
24. Αποτελέσματα του προγράμματος "Καποδίστρια".....	84
25. Το σύνολο των έργων στο Δήμο Μεσολογγίου.....	85

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ : Παραρτήματα

1. Νόμος 2539/97.....	86
2. Ερωτηματολόγιο 1.....	90
3. Ερωτηματολόγιο 2.....	91

4. Πίνακας ΣΑΤΑ 2006 στην πόλη Μεσολογγίου και τα Δημοτικά Διαμερίσματα.....	92
5. Πίνακας ΣΑΤΑ 2007 στην πόλη Μεσολογγίου και στα Δημοτικά Διαμερίσματα.....	93
6. Συνοπτική κατάσταση Προϋπολογισμού/ Απολογισμού Εσόδων-Εξόδων. Δήμου Μεσολογγίου για το έτος: 2006	94
Βιβλιογραφία.....	95

Εισαγωγή

«Η χώρα είχε παραμείνει το τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη, η οπισθοφυλακή της αναποτελεσματικής διοίκησης που ταλαιπωρεί, βασανίζει και καταρρακώνει τον πολίτη, μνημείο της εκμαυλισμένης και ταυτόχρονα εξοντωτικής γραφειοκρατίας. Χρειάστηκάν αρκετά χρόνια για να εμπεδωθεί στην κοινωνία και στους κρατικούς λειτουργούς η ανάγκη να διαρρήξουμε τα δεσμά και της ανασφάλειας μπροστά στο καινούριο, να γίνουν οι ριζικές αυτές τομές , να εθισθούν όλοι, και κυρίως όσοι είχαν την εντολή να τις επιχειρήσουν, στην ιδέα και την πρακτική της πολιτικής τόλμης.

Οι ριζικές τομές του 1998 στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης πραγματώνουν θετικές αξίες όπως η αποκέντρωση, η δημοκρατικοποίηση, η αξιοκρατία, η διαφάνεια, η προστασία του πολίτη, η αποτελεσματικότητα. Συγκρούονται όμως αναπόφευκτα αλλά και ευπρόσδεκτα με εκείνες τις πολιτικές και ιδεολογικές αγκυλώσεις που ανέτρεφαν για δεκαετίες ολόκληρες τον συγκεντρωτισμό, την αδιαφάνεια, την ευνοιοκρατία και τις πελατειακές σχέσεις , τα κεκτημένα των ομάδων που αδιαφορούσαν για το συλλογικό συμφέρον της κοινωνίας, την ιδιοποίηση και την τιμαριοποίηση της πολιτικής εξουσίας. Εν ολίγοις, οι μεταρρυθμίσεις αυτές πολεμήθηκαν ευθέως και "υπογείως", έγιναν αντικείμενο στείρας και άγονης πολιτικής αντιπαράθεσης και επιχειρήθηκε η αξιοποίηση τους με μικροκομματική διάθεση. Παρόλα αυτά, ρίζωσαν και έγιναν αποδεκτές από την κοινωνία η οποία αναζητά άλλωστε και προσδοκά την " φυγή προς το μέλλον ". Με το μήνυμα αυτό και την κατάθεση του έργου και της τόλμης στην κρίση του ελληνικού λαού το 1997 πήρε την εντολή να συνεχίσει με περισσότερη αποφασιστικότητα, χωρίς να λογαριάσει τίποτα άλλο παρά μόνο το χρέος απέναντι στο λαό και στον τόπο.

Το ελληνικό κράτος (του 21^{ου} αιώνα) πρέπει να είναι ευέλικτο, να έχει επιτελικό ρόλο, δηλαδή να οργανώσει, να υποστηρίξει, να κατευθύνει χωρίς να υποκαθιστά στην κοινωνία. Με άλλα λόγια να γίνεται στρατηγείο ανάπτυξης. Για να κάνουμε πράξη το όραμα του νέου κράτους πρέπει να πραγματώσουμε άμεσα, χωρίς την παραδοσιακή αναβλητικότητα, ριζικές τομές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να παρέμβουμε δραστικά στην γερασμένη καρδιά αυτού του κράτους, την δημόσια διοίκηση. Την συγκεντρωτική, την γραφειοκρατική, αδιαφανή και εντέλει αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση ήταν

ανάγκη να την μεταβάλλουν. Στόχος ήταν η συγκρότηση ισχυρής δημόσιας διοίκησης. Ισχυρή δημόσια διοίκηση στην κοινωνία (του 21^{ου} αιώνα) δεν είναι η αυταρχική και επιβλητική εξουσία της γραφειοκρατίας, όπως υπήρξε άλλωστε στις δεκαετίες που πέρασαν. Ισχυρή Διοίκηση είναι εκείνη που καθίσταται αποτελεσματική, δηλαδή εκπληρώνει την αποστολή της και ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας. Ισχυρή Διοίκηση είναι η συμμετοχική, κοινωνικά ευαίσθητη και διαφανής διοίκηση, εκείνη που έχει ως μοναδικό στόχο την ικανοποίηση των αναγκών του ανθρώπου και του πολίτη.

Η διοίκηση για να έχει και να μπορεί να λειτουργήσει με τα παραπάνω χαρακτηριστικά πρέπει να ασκείται πλησιέστερα στον πολίτη έτσι ώστε να αντιλαμβάνεται σαφέστερα τα προβλήματα του και να μπορεί να τα αντιμετωπίζει με αμεσότερο και λειτουργικότερο τρόπο.

Προϋπόθεση για την άσκηση της διοίκησης πλησιέστερα στον πολίτη είναι η αποκέντρωση των λειτουργιών της και η μεταβίβαση όλων εκείνων που δεν έχουν εκ φύσεως τους γενικό περιεχόμενο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης και κυρίως πρώτου βαθμίδας. Προϋπόθεση για την εκπλήρωση αυτού του στόχου είναι πάντως η οργανωτική και λειτουργική ετοιμότητα τους.

Η ίδρυση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και η περιφερειακή συγκρότηση της κρατικής διοίκησης αποτελούν τους ενδιάμεσους σταθμούς για την ολοκλήρωση της αποκεντρωμένης, συμμετοχικής και αποτελεσματικής διοίκησης, της κινητήριας δύναμη του κράτους – στρατηγείου.

Ο στόχος όμως θα παραμένει ημιτελής εάν το μεγαλύτερο βάρος της διοικητικής λειτουργίας δεν περάσει πλησιέστερα στον πολίτη, αν δεν γίνει υπόθεση της δικής του συμμετοχής, του δικού του ελέγχου, της δικής του κριτικής αποτίμησης. Αυτό σημαίνει ότι επίκεντρο της μεγάλης προσπάθειας για την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αποτελεσματικής δημοκρατικής διοίκησης είναι η μεταφορά του κέντρου βάρους στην πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκηση, την πλησιέστερη στον πολίτη διοικητική μονάδα.

Είναι πάντως κοινά αποδεκτό ότι η σημερινή κατάσταση της πολυδιασπασμένης και καχεκτικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπει την υλοποίηση του στόχου της ευρείας αποκέντρωσης και της ενίσχυσης των Ο.Τ.Α. με λειτουργίες και αρμοδιότητες.

Γι' αυτό, κλειδί για την πραγμάτωση της ανασυγκρότησης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης είναι η συγκρότηση ισχυρής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οργανισμών

ικανών να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών και ιδίως να διασφαλίζουν την ισότητα παρεχομένων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου. Σήμερα οι πρώτοι, παρά τις δυσμενείς συνθήκες διαβίωσης στις πόλεις, απολαμβάνουν από τους δήμους, τις επιχειρήσεις και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και από την δημόσια διοίκηση υπηρεσίες που οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι της περιφέρειας δεν είναι σε θέση να παράσχουν, γεγονός που αναγκάζει τους κατοίκους αυτών των περιοχών να προσφεύγουν στο πλησιέστερο αστικό κέντρο ή στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και κυρίως στην Αθήνα, προκειμένου να επιλύσουν προβλήματα επαγγελματικής δραστηριότητας, προβλήματα πρόνοιας και περίθαλψης, μόρφωσης κ.ο.κ.

Η πραγμάτωση της μεταρρύθμισης το 1998 επιβάλλεται από τρεις βασικούς λόγους:

1) Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης, ο εκσυγχρονισμός αυτός είναι προϋπόθεση για να προχωρήσει η Ισχυρή Ελλάδα.

2) Ο χρόνος της εθελοντικής συνένωσης ήταν υπερδεκαετής και συνεπώς εξαντλήθηκε.

3) Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται αναπόφευκτα με την λήξη της διανυόμενης δημοτικής περιόδου και την έναρξη της νέας, την 1^η Ιανουαρίου 1999, μετά τις γενικές δημοτικές και κοινοτικές εκλογές της 11^{ης} Οκτωβρίου 1998, η ενδεχόμενη παράταση της υφιστάμενης κατάστασης θα μετέφερε τον επίκαιρο χρόνο τουλάχιστον μία τετραετία αργότερα.

Η συγκρότηση του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στην νεαρή Ελληνική Πολιτεία υπήρξε από τα πρώτα μελήματα του Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια. Στον σκληρό πυρήνα των επιλογών του Κυβερνήτη ήταν η μετεξέλιξη του κοινοτικού συστήματος που είχε αναπτυχθεί κάτω από τον σκληρό ζυγό της τουρκοκρατίας, ως μηχανισμός φοροδοτικής και εν μέρει διοικητικής οργάνωσης των υποδούλων Ελλήνων, σε θεσμό τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα πρότυπα των σύγχρονων τότε εθνικών κρατών της ηπειρωτικής Ευρώπης. Η προσπάθεια του προϋπόθετε ασφαλώς των απεγκλωβισμό των κοινοτήτων από έλεγχο της κυρίαρχης σ' αυτές πολιτικής και κοινωνικής τάξης των προεστών και την υπαγωγή του θεσμού στο διοικητικό σύστημα της χώρας.»¹

1 . Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΘΕΩΡΙΑ: ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η ιστορία της Συνταγματικής κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

«Η Ελληνική Επανάσταση.» Για το ελληνικό κράτος η τοπική αυτοδιοίκηση είναι θεσμός που αναπτύχθηκε τόσο στην Αρχαία Ελλάδα όσο και στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία. Ιδιαίτερα όμως, ο θεσμός αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας, όταν πολλές ελληνικές κοινότητες ανέπτυξαν υψηλό βαθμό αυτοδιοίκησης και έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού, όπως π.χ. τα Αμπελάκια και η Δημητσάνα.

Επί τουρκοκρατίας την τοπική διοίκηση ασκούσαν περιφερειακοί προεστοί αιρετοί, οι οποίοι όμως είχαν κάποια εξάρτηση από την τουρκική αρχή.

Στον νέο ελληνικό κράτος παραμερίστηκε εντελώς ο θεσμός των κοινοτήτων που συνδέονταν τόσο στενά με τη μακρά περίοδο της δουλείας του Γένους. Τα επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ η νομοθετική εξουσία ουδέποτε απέβαλε την πεποίθηση της ανάγκης διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα.

Η Α΄ Εθνική Συνέλευση, που συνήλθε στην Επίδαυρο στις 20.12.1821, κατήργησε τις παλιές κοινότητες με απώτερο σκοπό την ενοποίηση της διοίκησης και καταπολέμηση του τοπικιστικού πνεύματος που είχε αναπτυχθεί σε πολλές απ' αυτές. Το Σύνταγμα που ψήφισε την 1^η Ιανουαρίου 1822, το Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδας, δεν περιλάμβανε στις διατάξεις του το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακολούθησε όμως ο νόμος 12 της 30 Απριλίου 1822 για τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών. Με τον νόμο αυτό η Χώρα διαιρείται σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε αντεπαρχίες α΄ και β΄ τάξεως. Κάθε αντεπαρχία διαιρείται σε κοινότητες.

Η Β΄ Εθνική Συνέλευση του Άστρους, που αναθεώρησε στην ουσία το πρώτο Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου, ψήφισε ένα νέο Σύνταγμα που ονομαστικέ Νόμος της Επιδαύρου. Αυτή ψήφισε σε παράρτημα και τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών, στον οποίο όρισε ότι οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε

πόλεις, κωμοπόλεις και χωρία. Ο καινούριος αυτός Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών είχε γενική εφαρμογή γιατί η Εθνοσυνέλευση του Άστρους κατήργησε στις 30 Μαρτίου 1823 τους Οργανισμούς Πελοποννήσου και Στερεάς Ελλάδας. Δεν ίσχυσε όμως στην Ύδρα, Σπέτσες και ψαρά επειδή αντιτάχθηκαν σθεναρά οι πληρεξούσιοι των νησιών αυτών, που ήθελαν να διατηρήσουν την αυτοδιοίκηση τους.

Εκείνα τα χρόνια ήταν κάπως πρόωρο να γίνεται λόγος για εφαρμογή Ιανουαρίου 1830 ρύθμισε ομοιόμορφα την οργάνωση των κοινοτήτων της Επικράτειας και καθόρισε την εκλογή των κοινοτικών αρχόντων.

Ο Καποδίστριας διαίρεσε την Επικράτεια σε τμήματα. Η Πελοπόννησος διαιρέθηκε σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι και η Στερεά Ελλάδα, αργότερα όταν απελευθερώθηκε, σε δύο. Των τμημάτων αυτών προΐσταντο έκτακτοι επίτροποι. Στη συνέχεια, κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις, και χωρία.

Αργότερα, το Ηγεμονικό Σύνταγμα της 15/27 Μαρτίου 1832 της Ε' Εθνοσυνέλευσης του Άργους διατήρησε τη διαίρεση της Χώρας σε τμήματα και επαρχίες, που συγκροτούσαν οι κοινότητες, αλλά όπως είναι γνωστό, το Σύνταγμα αυτό δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Την περίοδο της βαυαρικής Αντιβασιλείας, με το β.δ. της 27 Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» προσπάθησε να οργανώσει εξ αρχής την τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα. Ιδιαίτερα, προσπάθησε να υιοθετήσει το τότε γαλλικό σύστημα τοπικής διοίκησης, με διάφορες μικρές αποκλίσεις. Με τον ν. της 27 Δεκεμβρίου 1833, ο οποίος με ορισμένες τροποποιήσεις ίσχυσε μέχρι το 1921, δημιουργήθηκε ένα σύγχρονο για την εποχή πλέγμα τοπικής εξουσίας στη Χώρα. Οι βασικές τομές που εισήγαγε στην διοικητική οργάνωση της Χώρας αφορούσαν το σχηματισμό των δήμων, τη θεσμική τους οργάνωση, τη διάκριση των δημοτών σε ενεργούς και μη και το σύστημα εκλογής των δημοτικών αρχών.

Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο, το Βασίλειο της Ελλάδας διαιρέθηκε σε δήμους, οι οποίοι θεωρήθηκαν η μικρότερη μονάδα του κράτους. Οι δημοτικές αρχές ήταν ο δήμαρχος, οι δημοτικοί πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Απ' αυτές μόνο το δημοτικό συμβούλιο εκλέγονταν άμεσα από τους δημότες που είχαν δικαίωμα ψήφου.

Από το 1844 μέχρι το 1911 ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκε συνταγματικά για πρώτη φορά στην Ελλάδα από το Σύνταγμα του 1844 με το οποίο ο δήμος αναγνωρίστηκε. Έστω και έμμεσα, ως μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, το άρθρ.11

παρ.1 όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων».

Το 1845 ο Κωλέττης επαναφέρει το νομαρχιακό σύστημα στη θέση του επαρχιακού. Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση έγινε πραγματικότητα με το Σύνταγμα του 1864 με μια άκρως φιλελεύθερη διάταξη του, με την οποία καθιερώθηκε η άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών, μεταξύ αυτών και του δημάρχου. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρ. 105, που ψηφίσθηκε ομόφωνα από τη Β΄ Εθνοσυνέλευση, «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι διαμέσου, καθολικής και μυστικής διά σφαιριδίων ψηφοφορίας». Ουσιαστικά το Σύνταγμα του 1864 μεταρρύθμισε μόνο το εκλογικό δημοτικό σύστημα, μέτρο που είχε τηρηθεί και για τις βουλευτικές εκλογές και το οποίο επέτρεπε το χαρακτηρισμό του Συντάγματος ως δημοκρατικού.

Πάντως το Σύνταγμα του 1864 υπήρξε πράγματι το πρώτο ελληνικό Σύνταγμα που αναγνώρισε στους δήμους το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιέλαβε εγγυήσεις ορθότερης λειτουργίας της διαδικασίας εκλογής των οργάνων αυτών.

Το Σύνταγμα του 1911 περιόρισε τη σημασία του προηγούμενου Συντάγματος, παραλείποντας στο άρθρ. 105 τις φράσεις «διαμέσου... και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας». Η περί καθολικότητας της ψήφου των δημοτών διάταξη επαναλήφθηκε με αυξημένη τυπική δύναμη.

Το 1912 έγινε η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με το νόμο ΔΝΖ΄ του 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», που άρχισε να ισχύει από το 1914. Η σπουδαιότερη μεταβολή που επέφερε ο νόμος αυτός υπήρξε η διάκριση των αυτοδιοικουμένων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών.

Από τις σπουδαιότερες διατάξεις του νόμου ήταν εκείνη που όριζε το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης: «Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις αναφερόμενη εις τα τοπικά συμφέροντα της κοινότητας, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως»(άρθρ. 35).

Το Σύνταγμα του 1925/1927 : Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά πλήρως από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντάγματος της Τρικονταμελούς Συνταγματικής Επιτροπής του 1925 , που περιλήφθηκαν με ορισμένες τροποποιήσεις στο άρθρ. 107 του Συντάγματος του 1927. Αυτές συντάχθηκαν κατά το πρότυπο του πολωνικού Συντάγματος του 1921 και δημιούργησαν πολλές ερμηνευτικές δυσκολίες.

Την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης θ' αποτελούσε ο δήμος ή κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών, ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες καθώς και από τους συνδέσμους κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων (άρθρ. 107 παρ.2).

Μέχρι το 1926 η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν υπεύθυνη για την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας και την κατασκευή σχολείων καθώς για τη συντήρηση και λειτουργία αυτών.

Το Σύνταγμα του 1927 καταργήθηκε με το Θ' Ψήφισμα της 16 Οκτωβρίου 1935 της Ε' Εθνικής Συνέλευσης και επαναφέρθηκε σε προσωρινή ισχύ το Σύνταγμα της βασιλευόμενης δημοκρατίας του 1864. Όπως αναθεωρήθηκε το 1911, και έτσι οι διατάξεις του.

άρθρου 107 του Συντάγματος έπαψαν να διέπουν πλέον ότι αφορούσε την τοπική αυτοδιοίκηση.

Από το 1935 μέχρι το 1951 παρέμεινε η τοπική αυτοδιοίκηση στη Χώρα μας σχεδόν χωρίς συνταγματική κατοχύρωση, γιατί το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864/1911 δεν επέβαλε, έκτος από την καθολικότητα της ψηφοφορίας⁷ για την εκλογή των δημοτικών αρχών, και έναν περιορισμό σε μια ενδεχόμενη νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Σύνταγμα του 1952 καθιέρωσε ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση Σύμφωνα με το άρθρ. 99 «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας». Σύμφωνα με το εδ. α' του άρθρ.9, η διοικητική οργάνωση του κράτους βασιζόταν στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η διάταξη αυτή αναγνώριζε την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση ως θεμελιώδη στοιχεία της κρατικής οργάνωσης. Έτσι, κατοχυρώνονταν η τοπική αυτοδιοίκηση ως βασικός οργανωτικός θεσμός του κράτους.

Το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 περιλάμβανε διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθ.121). Αυτές όμως παρέμειναν ανενεργές σε όλη τη διάρκεια της δικτατορίας, εφόσον το ίδιο το περιεχόμενο τους (παρ.3,8) αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή το αιρετό των αρχών της.

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρ.102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, που διαρθρώνεται σε βαθμίδες και που την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, κατοχυρώνονται 5 εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης :α) η ύπαρξη οργανισμών

τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημόσιας δικαίου, β) η άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης γ) η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δ) η κρατική εποπτεία ε) η διαχείρισή των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.»²

2. Βλ. στο βιβλίο της Ευρυδίκη Μπέσιλα - Βήκα, "Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ένας σύγχρονος διοικητικός Θεσμός. Αθήνα 2001 εκδ. Δίκαιου & Οικονομία Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ. σελ. 135.

ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ :“Το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας”

Από πηγές του ΥΠΕΣΔΔΑ οι πιο σημαντικές αλλαγές σε ό,τι αφορά την τοπική δημοκρατία στην Ελλάδα προέρχονται από τη δημοτική μεταρρύθμιση, η οποία πιθανόν θα ενισχύσει τους Ο.Τ.Α ως προς την κεντρική διοίκηση, αλλά και ως προς τα ενδιάμεσα επίπεδα. Το Πρόγραμμα Καποδίστριας, που ξεκίνησε το 1997, μεταρρύθμισε ριζικά την διοικητική οργάνωση των Δήμων της χώρας, μειώνοντας τον αριθμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού από περίπου 6.000 σε κάτι παραπάνω από 1.000.

Πριν τη μεταρρύθμιση αυτή υπήρχαν 5.318 κοινότητες και 457 δήμοι. Ωστόσο, 85% από αυτούς τους Ο.Τ.Α είχαν λιγότερους από 1.000 κατοίκους, 60% λιγότερους από 500 και 38% λιγότερους από 300. Από τη μεταρρύθμιση του 1921 (οπού υπήρξε αποφασιστικά για την οργάνωση της σύγχρονης Ελλάδας, ορθολογικοποιήθηκε το νεογέννητο κοινοβουλευτισμό και έθεσε τα θεμέλια μιας δημόσιας διοίκησης και ενός καθολικού δημόσιου συστήματος εκπαίδευσης), οποιαδήποτε κοινότητα με περισσότερους από 300 κατοίκους και ένα δημοτικό σχολείο χαρακτηριζόταν σαν κοινότητα, ενώ οι πρωτεύουσες των νομών και οι επαρχιακές πόλεις με περισσότερους από 10.000 κατοίκους ήταν δήμοι. Το δημογραφικό κριτήριο εξηγεί γιατί υπήρχαν τόσες πολλές κοινότητες. Με τον καιρό, οι διαφορές στη λειτουργία των δύο τύπων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού έγιναν δυσδιάκριτες και το δημογραφικό κριτήριο λιγότερο σημαντικό. Πάνω απ' όλα, οι μικρές κοινότητες δεν ήταν σε θέση να αντικαταστήσουν τις απαιτήσεις ενός σύγχρονου Δήμου από την άποψη των υποδομών και της οικονομικής ανάπτυξης. Επιπλέον, η διαδημοτική συνεργασία είχε απογοητευτικά αποτελέσματα.

«Έτσι στην Ελλάδα σήμερα, με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, είχε ως συνέχεια ενός κύκλου μεγάλων θεσμικών αλλαγών που μετακίνησαν την τοπική αυτοδιοίκηση από το περιθώριο στο προσκήνιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος και ταυτόχρονα ως αναγκαία αναγέννησης όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων εγχειρημάτων που κινδυνεύουν να αφυδατωθούν από τον κατακερματισμό και την αναπτυξιακή καχεξία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η Κυβέρνηση αποφάσισε να τολμήσει το βήμα για την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ανασύνταξη της “ διοικητικής της

γεωγραφίας” και την ίδρυση νέων οργανισμών, ισχυρών βιώσιμων και λειτουργικών. Οργανισμών που δεν θα είναι διοικητικές υπομονάδες αλλά θα ανταποκρίνονται και θα συντελούν στην απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών.

Αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο η Ελληνική Κυβέρνηση υιοθέτησε το Πρόγραμμα Καποδίστριας – ένα ριζικό πρόγραμμα για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού – το Φεβρουάριο του 1997. Το Μάρτιο, το πρόγραμμα υποβλήθηκε σε ένα έκτακτο συνέδριο της Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) , η οποία ενέκρινε τις γενικές του αρχές. Η πρωτοτυπία του σχεδίου βρίσκεται στο γεγονός ότι δεν πρόκειται απλά για ένα πρόγραμμα συνένωσης των δήμων, αλλά για ένα πρόγραμμα εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης, του οποίου η δημοτική μεταρρύθμιση αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση. Η ιδέα ήταν να δημιουργηθούν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που θα μπορούσαν να εφαρμόζουν το πρόγραμμα και αυτό σήμαινε ότι θα τους δίνονταν το θεσμικό πλαίσιο, το προσωπικό και οι οικονομικοί πόροι που χρειάζονταν για να γίνει αυτό. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε ένα πενταετές πρόγραμμα (1997 – 2001) χρηματοδοτούμενο από το κράτος για να ενισχύσει τους νέους Δήμους και να χρηματοδοτήσει τις εργασίες του προγράμματος. Το πρόγραμμα, επίσης, δημιουργήθηκε για να βοηθήσει τους Δήμους να προσλάβουν το προσωπικό που χρειάζονταν για να ασκήσουν μεγαλύτερη διοικητική και οικονομική αυτονομία. Η καινοτομία της μεταρρύθμισης ήταν επίσης, ότι προέβλεπε τη συνέχιση της εκπροσώπησης των παλαιών Δήμων και τους έδινε λόγο στην λήψη των αποφάσεων στα νέα δημοτικά συμβούλια – γεγονός που βέβαια βοήθησε τις τοπικές κοινότητες να δεχτούν τις συνενώσεις.

Ο νόμος 2539/1997 οργάνωσε τη μεταρρύθμιση αυτή και κυρίως καθόρισε τον τρόπο με τον οποίο έπρεπε να γίνει η αναγκαστική συνένωση Δήμων σε νομαρχιακό επίπεδο. Οι αποφάσεις για τις συνενώσεις ελήφθησαν με βάση δημογραφικά, γεωγραφικά και ιστορικά κριτήρια.»³

³ Βλ. . στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.11

« Το σύνολο των συντονισμένων αυτών δράσεων αποτελεί το Επιχειρησιακό Σχέδιο “ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ” για την Ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση που επιχειρούμε προσδιορίζεται από καταξιωμένες αρχές και κατευθύνεται σε συγκεκριμένους στόχους:

Οι αρχές αυτές είναι οι ακόλουθές, σύμφωνα με την έκθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ:

1. Η αρχή της συντονισμένης δράσης

Αυτή η αρχή δεν ήταν πάντοτε σταθερό γνώρισμα των θεσμικών αλλαγών που επιχειρήθηκαν. Έτσι ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο μπορούσε να παραμείνει για πολύ ανεφάρμοστο ή να εφαρμοσθεί με στρεβλώσεις επειδή δεν είχαν αναληφθεί πρωτοβουλίες που υποστήριζαν με οικονομικά μέσα, αναπτυξιακά προγράμματα και επαρκή στελέχωση την εφαρμογή του στην πράξη.

Έτσι η ανάδειξη της αρχής της συντονισμένης δράσης, ενώ έπρεπε να είναι αυτονόητο γνώρισμα κάθε μεταρρύθμισης, αποτελεί σήμερα το νεωτεριστικό στοιχείο της μεγάλης προσπάθειας για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αρχή της συντονισμένης δράσης (στο άρθρο 13) θεσμοθετεί τους πόρους και τα χρηματοδοτικά μέσα του Προγράμματος. Σ' αυτό συμπυκνώνεται η ειδική φροντίδα της Πολιτείας που στοχεύει όχι μόνο στην κάλυψη βασικών προϋποθέσεων βιωσιμότητας της ίδιας της μεταρρύθμισης αλλά στην συνεχή διαδικασία απόδειξης στον κάθε πολίτη του οφέλους που επιδιώκεται με την ίδρυση νέων Ο.Τ.Α. η απόδειξη αυτή αποτελεί κρίσιμη πηγή νομιμοποίησης και αποδοχής από την κοινωνία. Έτσι από την εφαρμογή της αρχής της συντονισμένης δράσης οδηγούμαστε στην επίτευξη της κοινωνικής συναίνεσης.

2. Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης

Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης απευθύνεται στον πολίτη, στον κάτοικο, στον δημότη. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν είναι μόνο “λόγος” και “νόμος”. Είναι κυρίως διάλογος και έργο. Γι αυτό η υλοποίηση του προγράμματος αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο

του διαλόγου με την κοινωνία. Συνεπώς, η διαδικασία της κοινωνικής συναίνεσης εξελίσσεται όσο προχωρεί η εφαρμογή του Προγράμματος και είναι κρίσιμη προϋπόθεση για την επιτυχία του.

3. Αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης.

Έχει ήδη αναδειχθεί ως κεντρικός στόχος αυτής της μεταρρύθμισης η συγκρότηση πρωτοβάθμιας Ο.Τ.Α, ικανών να προγραμματίζουν και να υποστηρίζουν την ανάπτυξη στον χώρο τους, ικανών να παρέχουν υπηρεσίες αξιοποιώντας σύγχρονες μορφές διοικητικής οργάνωσης, να λειτουργούν τελικά ως μονάδες αποτελεσματικής διοίκησης. Αντίθετα, η διοικητική λειτουργία στην μικροκλίμακα της κοινότητας και του μικρού δήμου δεν δημιουργεί γόνιμες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση.

Η ισορροπία μεταξύ του αποτελεσματικού διοικητικού κέντρου του νέου Ο.Τ.Α και της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων των χωριών στην διαμόρφωση και την άσκηση της δημοτικής πολιτικής αποτελεί το κεντρικό σημείο αναφοράς του συστήματος διοίκησης των νέων δήμων. Ταυτόχρονα, σ' αυτό το σύστημα συναρθρώνεται το θεσμικό οικοδόμημα της δημοτικής αποκέντρωσης έτσι ώστε η δημοτική αρχή να βρίσκεται διαρκώς πλησιέστερα στον πολίτη και να διασφαλίζει την αμεσότητα και την ποιότητα στην παροχή των υπηρεσιών.

Η κατοχύρωση της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων των χωριών στην άσκηση της δημοτικής πολιτικής (αποτελεί άλλωστε την εμπέδωση του απορρέουν) από το άρθρο 5, παράγραφος 1, του Συντάγματος δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι υφίσταται "δικαίωμα αυτοδιοίκησης" που επιτάσσει την επιλογή της χωρικής ενότητας εντός της οποίας θα λειτουργήσει ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης από τους ίδιους τους κατοίκους. Το δικαίωμα ίδρυσης δήμου ή κοινότητας, πάρα την νομοθετική κατοχύρωση της πρωτοβουλίας των πολιτών αναγνωρίσθηκε αποκλειστικά στη Διοίκηση. Επισημαίνεται πάντως ότι το θεμελιωμένο στο Σύνταγμα δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή, ως έκφρασή του δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, δεν εκλαμβάνεται ασφαλώς ως δικαίωμα αυτοδιάθεσης των κατοίκων ενός οικισμού ή μιας πόλης για να δημιουργήσουν δική τους Βουλή και την Διοίκηση, αλλά αποτελεί αρμοδιότητα που ο συντακτικός νομοθέτης αναγνωρίζει μέσα στις επάλληλες τοπικές κοινότητες (Δήμος, Νομός) και στην κρατική κοινότητα. Με αυτή την έννοια η

δημιουργία ισχυρού και αποτελεσματικού διοικητικού κέντρου επιτάσσει την ενίσχυση των θεσμών της τοπικής δημοκρατίας, δηλαδή των διαδικασιών αντιπροσωπευτικής και αδιαμεσολάβητης πολιτικής συμμετοχής. Το πεδίο αυτό υπήρξε ως σήμερα καχεκτικό, ανεπαρκές και ψευδεπίγραφο. Τώρα δημιουργούνται ευνοϊκές προϋποθέσεις για να καταστεί γόνιμο και δυναμικό.

4. Αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας.

Η συνάρθρωση επιμέρους τοπικών κοινωνιών με διαφορετικά πληθυσμιακά μεγέθη, διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών ακόμη και με διαφορές στην οικονομική, κοινωνική, γεωγραφική και πολιτιστική φυσιογνωμία καθίσταται ιδιαίτερα προβληματική όταν επιδιώκεται μονοσήμαντα σε διοικητική βάση. Από την άλλη πλευρά η ανάδειξη των επιμέρους διαφορών δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως ιδιαιτερότητα που επιβάλλει την διοικητική “καθαρότητα” διότι έτσι η συγκρότηση του ισχυρού διοικητικού κέντρου θα ήταν πρακτικά θεσμικά αδύνατη.

Η επισήμανση αυτή αποτελεί καίριο γνώρισμα κατά την εκπόνηση και εφαρμογή του Προγράμματος “ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”. Στόχος του είναι ο συγκερασμός και ταυτόχρονα η εγγύηση διαφορετικοτήτων που χαρακτηρίζουν κάθε χωριό του νέου Ο.Τ.Α. . Παράλληλα, επιχειρείται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου ορίου έργων που θα χωροθετούνται στους συνοικισμούς του νέου δήμου με ορθολογικά κριτήρια λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες σε υποδομές πρώτης σημασίας, όπως οδικό δίκτυο, δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, κοινωνικό εξοπλισμό, πληθυσμό και χρονική απόσταση από την έδρα το δήμου.

Η εγγύηση ενός ελαχίστου μεριδίου στην κατανομή των έργων, τέτοιου που σίγουρα θα είναι μεγαλύτερο από εκείνο που προσέφερε η κοινότητα, δεν επαρκεί για να εμπεδώσει στην λειτουργία του νέου δήμου την αρχή της

ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας. Γι αυτό το λόγο κατοχυρώνεται ο αποφασιστικός ρόλος του τοπικού συμβουλίου και του παρέδρου στην ιεράρχηση και τον προγραμματισμό των έργων που θα εκτελεσθούν στα χωριά. Επιπλέον τα όργανα αυτά της δημοτικής αποκέντρωσης και της ενδοδημοτικής δημοκρατικής συμμετοχής αποκτούν το νομοθετικό κατοχυρωμένο δικαίωμα της παρακολούθησης στην εκτέλεση των έργων και στην λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών και της άσκησης πολιτικού ελέγχου με την υποβολή προτάσεων προς την δημοτική Αρχή.

5. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Άλλωστε, ο στόχος της μεταρρύθμισης είναι η αναγέννηση των χωριών, του πολιτιστικού και κοινωνικού τους ιστού και της αυτοτελούς συνύπαρξης τους στην διοικητική ενότητα. Ένα από τα μέτρα εμπέδωσης αυτής της πολιτικής για την συμμετοχή όλων των χωριών στο νέο θεσμικό γίνεσθαι του ισχυρού δήμου είναι και η εφαρμογή της αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.

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

6. Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά.

Οι αντικειμενικοί όροι διαβίωσης και επαγγελματικής δραστηριότητας στα μικρά και σχεδόν "άδεια" χωριά της υπαίθρου καθώς και η ανάγκη να παραμείνει το παραγωγικό δυναμικό σ' αυτά οδήγησε της Πολιτεία να κατοχυρώσει ορισμένες διευκολύνσεις οικονομικής, ασφαλιστικής και φορολογικής φύσεως. Η μεταβολή των συνθηκών αυτών αποτελεί στόχο του προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ". Η εξάλειψη αυτών των διευκολύνσεων τώρα θα είχε ως αποτέλεσμα την δυσμενή και άδικη αντιμετώπιση των κατοίκων εκείνων που επέμεναν να ζουν και να εργάζονται στα χωριά.

Γι αυτό η διακήρυξη για την διατήρηση των διευκολύνσεων αποτελεί στοιχείο της φυσιογνωμίας του Προγράμματος και καθίσταται θεμελιώδης αρχής της.

Άλλωστε η μεταβολή των αντικειμενικών όρων θα είναι αποτέλεσμα επίμονης και επίπονης προσπάθειας, σ' αυτήν πρέπει να συμμετέχουν οι ίδιοι οι κάτοικοι και για να μπορούν να συμμετέχουν δεν πρέπει να βρίσκονται σε δυσμενή θέση.»⁴

4. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.11

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

1) Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος.

Η νευραλγική θέση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα την καθιστά κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του αλλά ταυτόχρονα προϋποθέτει και τον εκσυγχρονισμό της ίδιας της αυτοδιοίκησης. Η εναρμόνιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις σύγχρονες διοικητικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών εξελίσσεται σε δύο κατευθύνσεις: α) προσαρμογή της εσωτερικής οργάνωσης και β) επαύξηση των λειτουργικών της δυνατοτήτων και προσαρμογή των ορίων άσκησης των αρμοδιοτήτων με τρόπο ώστε να παράγονται περισσότερα θετικά αποτελέσματα προς όφελος των κατοίκων.

Εάν επομένως δεν καταστούν και οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α στην περιφέρεια ικανοί να γίνουν, εκτός από αποτελεσματικοί διαχειριστές της σημερινής εξουσίας τους, και δυναμικοί υποδοχείς νέου μεριδίου στην ανακατανομή της εξουσίας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας τότε δεν θα καταστεί δυνατή η συγκρότηση της αποκεντρωμένης Πολιτείας, δεν θα ανοιχτούν ορίζοντες πρωτοβουλίας και συμμετοχής στην κοινωνία δεν θα δημιουργηθεί το κράτος στρατηγείο της ανάπτυξης.

Αντίθετα, με την συγκρότηση ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών Ο.Τ.Α στην περιφέρεια η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων θα συναντήσει αποτελεσματικούς φορείς και θα δώσει στους κατοίκους τους την δυνατότητα να απολαύσουν υπηρεσίας αντίστοιχης ποιότητας με εκείνες που μπορούν να απολαμβάνουν οι κάτοικοι των πόλεων.

Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού έλκει την αρχή του από την ανάγκη να γίνει πράξη στην δομή και την λειτουργία του διοικητικού συστήματος η αρχή της επικουρικότητας, στην οποία προσανατολίζεται πλέον ο σύγχρονος ευρωπαϊκός θεσμικός πολιτισμός. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας οι δημόσιες υποθέσεις πρέπει να διοικούνται στο πλησιέστερο στους πολίτες διοικητικό επίπεδο και μόνο όταν αυτό δεν είναι δυνατόν εξαιτίας της εμβέλειας της υπόθεσης που προϋποθέτει λύσεις σε ευρύτερο πεδίο είτε εξαιτίας του κόστους και της αδυναμίας των αντίστοιχων διοικητικών υποκειμένων να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σ' αυτήν τότε ασκείται σε ανώτερο επίπεδο.

2) Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. νέου τύπου – Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων.

Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού δεν είναι ούτε αυτοσκοπός ούτε επιδέχεται απλές διοικητικές και χωροταξικές αριθμητικές πράξεις. Η δομή ενός διοικητικού¹⁴ συστήματος, ιδιαίτερα όταν αυτό αντιστοιχεί σε πρωτοβάθμιες τοπικές κοινωνίες, πρέπει να εναρμονίζεται με την κοινωνική, οικονομική και δημογραφική κατάσταση της περιοχής. Αυτή πρέπει να λαμβάνει υπόψη γιατί αυτή έχει ως πεδίο δράσης.

Προς την κατεύθυνση αυτή η μεταρρύθμιση αξιοποιεί μία σχετικά πρόσφατη αλλά έως τώρα ανολοκλήρωτη και γι αυτό ανεκπλήρωτη προσπάθεια ανασύνταξης του χωροταξικού και διοικητικού προτύπου της περιφέρειας. Πρόκειται για τις ανοικτές πόλεις.

Το πρότυπο των ανοικτών πόλεων, δηλαδή της συλλειτουργίας αυτοτελών οικιστικών μονάδων που αλληλεξαρτώνται για την παροχή εξυπηρετήσεων στον πληθυσμό τους, που αποτελούν ένα δίκτυο ενιαίων αναγκών στις οποίες πρέπει να ανταποκριθεί ένα σύνολο ενιαίων υπηρεσιών, είναι η μορφή οργάνωσης που έρχεται να ενσαρκώσει ο σύγχρονος βιώσιμος και λειτουργικός δήμος. Ο νέου τύπου πρωτοβάθμιας Ο.Τ.Α. έχει στον σκληρό πυρήνα της θεσμικής του οντότητας αυτήν ακριβώς την συλλειτουργία αυτοτελών οικιστικών μονάδων που προϋποθέτουν κοινό δίκτυο εξυπηρετήσεων σε αντίθεση με τον “παλαιό”, “αναχρονιστικό” πλέον τύπο Ο.Τ.Α. που έχει ως βάση την διοικητική αυτοτέλεια της μεμονωμένης οικιστικής μονάδας, δηλαδή τον κατακερματισμό του δικτύου των ενιαίων αναγκών. Αυτός ο κατακερματισμός δεν επιτρέπει την συντονισμένη και ενιαία αντιμετώπισή τους.

Επίσης κρίσιμο στοιχείο της ανάδειξης του προτύπου των ανοικτών πόλεων είναι η μη συγκέντρωση των εξυπηρετήσεων αναγκαστικά στο πολεοδομικό ή διοικητικό κέντρο. Αντίθετα ο κοινωνικός εξοπλισμός που καλύπτει κοινές ανάγκες κατανέμεται στις επί μέρους οικιστικές μονάδες με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η ισόρροπη συμμετοχή όλων των οικισμών στην λειτουργία της ανοικτής πόλης. Έτσι, ενώ οι νέοι προσέρχονται στο χωριό Α για την εκπαίδευση προστρέχουν στο χωριό Β όπου χωροθετήθηκε το αθλητικό κέντρο και συμμετέχουν στα πολιτιστικά δρώμενα που λαμβάνουν χώρο στο πολιτιστικό πολύκεντρο του ιστορικού χωριού Γ και τέλος στην έδρα του

δήμου, στο χωριό Δ παρακολουθούν τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και αναμένουν απαντήσεις σε αναφορές ή προτάσεις που κατέθεσαν στην Δημοτική Αρχή. Αυτή η συμβολή περιγραφή της λειτουργίας των νέων στην ανοιχτή πόλη είναι η πραγματικότητα που κτίζεται με αυτή την μεταρρύθμιση. Γιατί σε τελική ανάλυση το πρότυπο της ανοιχτή πόλη δεν είναι μόνο πρότυπο δημοκρατικής οργάνωσης και λειτουργία του χωριού ή της νέας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι και καταξιώνεται ως πρόταση δημοκρατικής οργάνωσης και λειτουργία της τοπικής κοινωνίας έτσι ώστε η ανοιχτή πόλη και ο δήμος νέου τύπου να καθίστανται εστίες μίας ανοικτής τοπικής δημοκρατίας.

3) Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος.

Σήμερα, οι αιρετοί ιδίως στους μικρούς δήμους και στις κοινότητες είναι υποχρεωμένοι να αναζητήσουν οικονομικά και λειτουργικά μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους επιδιώκοντας να αποκτήσουν έρεισμα σε κέντρα πολιτικής επιρροής και να μεταχειρισθούν διαδικασίες του πελατειακού συστήματος. Αυτό δημιουργεί ασφαλώς προϋποθέσεις άνισης μεταχείρισης και παράλληλα υποβαθμίζει το κύρος των αιρετών. Όταν ο δημοτικός ή κοινοτικός λειτουργός αναγκάζεται, εξαιτίας της αντικειμενικής αδυναμίας του θεσμού που υπηρετεί, να προστρέξει στην αρωγή πολιτικών λειτουργών ανώτερου βαθμού ή του εθνικού επιπέδου, πολύ δε περισσότερο όταν "επαιτεί" την αρωγή του Κράτους τότε είναι πλέον αδύνατον να γίνεται λόγος για αυτοδιοίκηση εφόσον στην ουσία πρόκειται για "ετεροδιοίκηση".

Η ανάδειξη των αιρετών αρχών σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν εμπέδεια και αντιστοιχούν σε δυναμικές τοπικές κοινωνίες δημιουργεί όλες τις θετικές προϋποθέσεις για την κατάκτηση αντιστοίχου δυναμικού ρόλου στο πολιτικό σύστημα. Η ύπαρξη ενός ισχυρού σώματος πολιτικών λειτουργών σε τοπικό επίπεδο συμβάλλει στην αναζωογόνηση των πολιτικών και διοικητικών θεσμών αλλά και στην συνολική αναγέννηση του πολιτικού συστήματος.

4) Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Η οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι αδύναμοι να εκπληρώσουν την αποστολή τους αναγκάζονται να υποθηκεύσουν την οικονομική και την διοικητική τους αυτοτέλεια. Πράγματι, η

διοικητική αυτοτέλεια που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στους Ο.Τ.Α (άρθρο 102, παρ2, εδ.α' Συντ.) δεν περιορίζεται απλώς στην άμεση εκτελεστικότητα των δημοτικών πράξεων. Αναφέρεται στην ικανότητα τους να αποφασίζουν και να είναι σε θέση να υλοποιήσουν τις αποφάσεις τους, πράγμα που προϋποθέτει την κατάλληλη διοικητική οργάνωση και τα αναγκαία λειτουργικά μέσα. Όταν αυτά δεν τα έχουν, είτε διότι οι δημογραφικές και οικονομικές τους δυνάμεις δεν επαρκούν είτε γιατί η πολυπλοκότητα των τοπικών υποθέσεων απαιτεί παρέμβαση σε ευρύτερο επίπεδο τότε η πεμπτουσία της αυτοδιοίκησης και οικονομικής της αυτοτέλειας τραυματίζεται σοβαρά.

Γίνεται σαφές ότι η δημιουργία ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. συντελεί στη επίτευξη ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και συνεπώς στην ενδυνάμωση της.

5) Συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων.

Ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως στην περιφέρεια, έχει ως αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση των πόρων που κατευθύνονται για τοπικές δημόσιες επενδύσεις. Τόσο η ύπαρξη των μικρών και ανίσχυρων Ο.Τ.Α. που επιδιώκουν έργα μικρής εμβέλειας, τέτοια που να εναρμονίζονται με το μέτρο της δημογραφικής και οικονομικής τους καχεξίας, όσο και η δυσκολία να προγραμματίσουν και να εκτελέσουν έργα διατοπικής χρησιμότητας εφόσον δυσπιστούν απέναντι σε θεσμούς συνεργασίας, συντελεί στην απώλεια ή στην σπατάλη σημαντικών τοπικών δημοσίων επενδύσεων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφέρονται στην εμπειρία των αναπτυξιακών συντονισμένα σε διατοπικό επίπεδο οι δημόσιες επενδύσεις είναι ελάχιστες.

Η δημιουργία ισχυρού διοικητικού κέντρου σε ευρύτερη από την υφιστάμενη τοπική κλίμακα και ταυτόχρονα η οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση των νέων Ο.Τ.Α. σε συνδυασμό με την θεσμοθέτηση εγγυήσεων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία θα συμβάλλει στον συντονισμό και την αυξημένη αποδοτικότητα των τοπικών δημοσίων επενδύσεων οι οποίες πλέον θα κατευθύνονται σε έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

Η προοπτική του συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων δεν αναφέρεται μόνο στις καλύτερες προϋποθέσεις εφαρμογής της αναπτυξιακής πολιτικής από τους νέους δήμους

αλλά έχει άμεσο πεδίο αναφοράς την εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) το οποίο είναι καταρχήν πενταετούς διάρκειας αλλά μπορεί να επεκταθεί έως την επταετία. Έτσι η επίτευξη ενός μεγάλου μέρους αυτού του στόχου επιδιώκεται με ευθύνη της ίδιας της Πολιτείας, μέσα σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και με συγκεκριμένους πόρους.

Σήμερα ειδικά ο στόχος του συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η αποδοτικότερη αξιοποίηση τους προς όφελος των κατοίκων της περιφέρειας αποκτά βαρύνουσα σημασία γιατί αποτελεί απάντηση σε ανασφάλειες που προδικάζουν την κατεύθυνση της αναπτυξιακής προσπάθειας προς το κέντρο προκειμένου η χώρα να πετύχει το "ιστορικό στοίχημα" του 2004. Η εφαρμογή του Ε.Π.Τ.Α. εγγυάται την διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

6) Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία.

Η εξουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται ασφαλώς από το Σύνταγμα και πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι οι διοικητικές τους πράξεις οικονομικής διαχείρισης δεν πρέπει να είναι νομικές αλλά πρέπει να αποδεικνύονται τέτοιες. Συνεπώς πρέπει να ελέγχονται από τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τους νόμους όργανα. Το Κράτος δεν έχει μόνο υποχρέωση να ελέγχει την νομιμότητα αλλά διαμέσου αυτού του ελέγχου να κατοχυρώνει την ελευθερία πρωτοβουλίας και δράσης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και ταυτόχρονα να προστατεύει τους πολίτες από τις αυθαιρεσίες ή την καταχρηστική άσκηση της τοπικής εξουσίας. Ανάλογη σημασία έχει και ο διαχειριστικός έλεγχος δεδομένου ότι και αυτός εγγυάται την ορθολογική αξιοποίηση των πόρων .

Πάντα είναι χρέος της Πολιτείας να κατοχυρώσει ή να καταστήσει αποτελεσματικότερη την διαχείριση των πόρων και να ενισχύσει τον κοινωνικό έλεγχο στην τοπική εξουσία. Αυτό άλλωστε αποτελεί προαπαιτούμενο της τοπικής δημοκρατίας η οποία με την σειρά της γίνεται εφόδιο της σύγχρονης δημοκρατικής Πολιτείας.

Ο στόχος της νομιμότητας και της διαφάνειας συνδέεται (προδήλως) με την εφαρμογή του Προγράμματος ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ όχι επειδή προϋπόθεση της επίτευξής του είναι η ύπαρξη μικρότερου αριθμού Ο.Τ.Α., πράγμα εντελώς αδιάφορο, αλλά επειδή η πραγμάτωση του αποκτά νόημα όταν η ασκούμενη

τοπική εξουσία έχει σημαντικό βάρος και το διακύβευμα της λυσιτελούς άσκηση έχει επιβλαβέστερες προεκτάσεις για την κοινωνία.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε αναδεικνύονται τα κρίσιμα χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρύθμισης. Το πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είναι καινοτόμο γιατί για πρώτη φορά μία μεταρρύθμιση δεν περιορίζεται στην κατάθεση και ψήφιση νομοσχεδίου και δεν συνοδεύεται από αόριστες προσδοκίες για την υποστήριξη της εφαρμογής της. Το νομοσχέδιο, δηλαδή το θεσμικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης, συνοδεύεται από συγκεκριμένα προγράμματα υποστήριξης των καίριων στόχων της, τα προγράμματα αυτά έχουν χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και ολοκλήρωσης και η Πολιτεία προσδιορίζει επακριβώς τους πόρους που θα χρηματοδοτήσουν την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.»⁵

⁵ Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.14.

Εκλογή του Τοπικού Συμβουλίου.

«Σύμφωνα με τον εκλογικό νόμο:

1. Η εκλογή του προέδρου και των μελών του τοπικού συμβουλίου γίνεται κατά συνδυασμούς. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται
2. Σε κάθε συνδυασμό υποψήφιου δημάρχου και δημοτικών συμβούλων περιλαμβάνονται και οι υποψήφιοι σύμβουλοι του τοπικού συμβουλίου. Ο αριθμός των υποψηφίων συμβούλων σε κάθε συνδυασμό, για κάθε τοπικό συμβούλιο, είναι τουλάχιστον επτά για τα επταμελή, πέντε για τα πενταμελή, και τρεις για τα τριμελή και μπορεί να αυξηθεί έως εννέα, επτά και τέσσερα αντίστοιχα. Υποψηφιότητα από το ίδιο πρόσωπο και για την εκλογή του ως δημάρχου ή ως μέλους δημοτικού συμβουλίου ή ως παρέδρου ή ως μέλους άλλου τοπικού συμβουλίου δεν επιτρέπεται. Κανένας δεν μπορεί να μετέχει σε περισσότερους από έναν συνδυασμούς. Μπορεί να εκλεγεί πρόεδρος ή μέλος του τοπικού συμβουλίου ο δημότης του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε με τη συνένωση ή του συνοικισμού που προσαρτήθηκε, εφόσον έχει την ικανότητα να εκλέγει και έχει συμπληρώσει την ηλικία που απαιτείται_κάθε φορά για να εκλεγεί δημοτικός σύμβουλος.
3. Δικαίωμα συμμετοχής στην ψηφοφορία για την εκλογή των μελών του τοπικού συμβουλίου έχουν όλοι οι εκλογείς που είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του δημοτικού διαμερίσματος.
4. Στη δήλωση του συνδυασμού, μετά τα επώνυμα και τα ονόματα του υποψήφιου δημάρχου και δημοτικών συμβούλων και κάτω από την ονομασία του τοπικού συμβουλίου, αναγράφεται με αλφαβητική σειρά το επώνυμο και το όνομα των υποψηφίων μελών του κάθε τοπικού συμβουλίου. Τα τοπικά συμβούλια αναγράφονται επίσης με την αλφαβητική σειρά της ονομασίας τους. Για την υποψηφιότητα για το αξίωμα του μέλους των τοπικών συμβουλίων δεν γίνεται χρηματική κατάθεση στο δημόσιο ταμείο.
5. Το ψηφοδέλτιο για την εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων είναι κοινό με το ψηφοδέλτιο του συνδυασμού του υποψήφιου δημάρχου και των δημοτικών συμβούλων, που καταρτίζεται για τις εκλογές των δημοτικών αρχών.
6. Κάθε συνδυασμός εκτυπώνει ιδιαίτερο ψηφοδέλτιο για κάθε δημοτικό διαμέρισμα, που περιλαμβάνει το έμβλημα και το όνομα του συνδυασμού, τον υποψήφιο δήμαρχο και τους υποψηφίους δημοτικούς συμβούλους για τις έδρες της παραγράφου 2 του

άρθρου 40 του Π.Δ. 410/1995 και τους υποψήφιους συμβούλους για κάθε τοπικό συμβούλιο.

7. Σε κάθε ψηφοδέλτιο, μετά την εγγραφή του εμβλήματος και του ονόματος του συνδυασμού, που τυχόν έχουν δηλωθεί, καθώς και των επωνύμων και ονομάτων του υποψήφιου δημάρχου και των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων, αναγράφονται κατά σειρά:

α. Η ονομασία του τοπικού συμβουλίου.

β. Τα επώνυμα και τα ονόματα των υποψηφίων μελών του τοπικού συμβουλίου με τη σειρά που είναι γραμμένα στην απόφαση με την οποία έχει ανακηρυχθεί ο συνδυασμός ή με αλφαβητική σειρά.

8. Στις εκλογές των τοπικών συμβουλίων, σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά, μεταξύ όλων των συνδυασμών που συμμετέχουν στις εκλογές και έχουν υποψήφιους για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος, με τον ακόλουθο τρόπο:

Το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν σε όλο το δημοτικό διαμέρισμα όλοι μαζί οι συνδυασμοί που συμμετείχαν στις εκλογές και είχαν υποψήφιους για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος, διαιρείται με τον αριθμό των εδρών του τοπικού συμβουλίου, αυξημένο κατά μία μονάδα. Το πηλίκο που προκύπτει παραλειπομένου του κλάσματος, αποτελεί το εκλογικό μέτρο.

Ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού διαιρείται στη συνέχεια με το εκλογικό μέτρο και κάθε συνδυασμός καταλαμβάνει τόσες έδρες όσο και το ακέραιο πηλίκο αυτής της διαιρέσεως.

Συνδυασμός που δεν συγκεντρώνει το εκλογικό μέτρο δεν παίρνει έδρα.

Εάν οι έδρες που καταλαμβάνουν οι συνδυασμοί που συμμετέχουν στην κατανομή με την προηγούμενη διαδικασία είναι λιγότερες από τις προς διάθεση έδρες, οι έδρες που απομένουν διανέμονται ανά μία μεταξύ όλων αυτών των συνδυασμών ανάλογα με τα αξιοσημείωτα υπόλοιπα που έχουν.

Αν οι συνδυασμοί αυτοί ή μερικοί από αυτούς έχουν ίσο αριθμό αξιοσημείωτων υπολοίπων γίνεται κλήρωση. Αν και μετά τη διανομή των εδρών με βάση τα αξιοσημείωτα υπόλοιπα παραμένουν αδιάθετες έδρες, αυτές κατανέμονται ανά μία, ανάλογα με το συνολικό αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε κάθε συνδυασμός.

Αν οι έδρες που καταλαμβάνουν οι συνδυασμοί με το εκλογικό μέτρο είναι περισσότερες από τις προς διάθεση έδρες, η πλεονάζουσα έδρα αφαιρείται από το συνδυασμό που έχει το

μικρότερο σχετικώς υπόλοιπο έγκυρων ψηφοδελτίων. Σε περίπτωση ίσου αριθμού έγκυρων ψηφοδελτίων δύο ή και περισσότερων συνδυασμών, ενεργείται μεταξύ αυτών κλήρωση από το αρμόδιο πρωτοδικείο.

9. Σε περίπτωση που έχει ανακηρυχθεί ένας μόνον συνδυασμός για το τοπικό συμβούλιο, ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου και οι τοπικοί σύμβουλοι εκλέγονται από το μοναδικό αυτό συνδυασμό με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 16 του παρόντος άρθρου. Οι πρώτοι κατά σειρά σε ψήφους προτιμήσεως, μέχρι να συμπληρωθεί ο αριθμός των εδρών του τοπικού συμβουλίου εκλέγονται τακτικοί σύμβουλοι και οι υπόλοιποι αναπληρωματικοί.

10. Τακτικοί σύμβουλοι τοπικού συμβουλίου εκλέγονται από τους υποψήφιους κάθε συνδυασμού κατά σειρά αυτοί που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους προτιμήσεως. Οι λοιποί υποψήφιοι των συνδυασμών είναι αναπληρωματικοί των τακτικών συμβούλων του τοπικού συμβουλίου, με τη σειρά των ψήφων προτιμήσεως. Αν οι υποψήφιοι του ίδιου συνδυασμού ισοψηφήσουν, το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση. 13. Αν έχουν ανακηρυχθεί δύο μόνο συνδυασμοί για το τοπικό συμβούλιο δημοτικού διαμερίσματος και ισοψηφήσουν, το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση για ανάδειξη του πλειοψηφούντος συνδυασμού. Οι έδρες των συμβούλων στην περίπτωση αυτή κατανέμονται στον πλειοψηφούντα και στον επιλαχόντα συνδυασμό, αντίστοιχα, ως εξής: Στα επταμελή 4 και 3, στα πενταμελή 3 και 2 και στα τριμελή 2 και 1.

11. Αν ισοψηφήσουν περισσότεροι από δύο συνδυασμοί το πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση. Ο πρώτος συνδυασμός στα επταμελή τοπικά συμβούλια εκλέγει τον πρόεδρο του τοπικού συμβουλίου με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 16 και δύο ακόμη τοπικούς συμβούλους, ο δεύτερος συνδυασμός εκλέγει δύο τοπικούς συμβούλους και ο τρίτος συνδυασμός εκλέγει δύο τοπικούς συμβούλους. Στα πενταμελή εκλέγουν αντίστοιχα τον πρόεδρο, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 16 και ένα τοπικό σύμβουλο, δύο τοπικούς συμβούλους και ένα τοπικό σύμβουλο. Στα τριμελή ο πρώτος συνδυασμός εκλέγει τον πρόεδρο και οι άλλοι δύο συνδυασμοί από ένα τοπικό σύμβουλο.»⁶

6 .Βλ. του Παναγιώτη Ε. Παπαδόπουλου. Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Νέες Θεσμικές Ρυθμίσεις .Μύτικας 1999 σελ.90

Η αυτοτέλεια των Ο. Τ.Α.

«Ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλεια τους από την κρατική διοίκηση. Η αυτοτέλεια έχει τη σημασία της «υπό ιδίαν ευθύνη» άσκησης δημόσιας διοίκησης, δηλαδή τα όργανα του τοπικού οργανισμού ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ο τοπικός οργανισμός αποφασίζει αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, την οποία εκτελεί με δικά του όργανα.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι μια σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών. Αυτή διακρίνεται στην οργανική αυτοτέλεια, την προσωπική αυτοτέλεια και τη δημοσιονομική αυτοτέλεια. Και οι τρεις είναι απαραίτητες για την ύπαρξη κάθε νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου και αποτελούν την τυπική ή οργανωτική αυτοτέλεια.

Η οργανική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους όργανα. Αυτά διακρίνονται σε διοικούντα όργανα αφενός και σε απλά ή κυρίως υπαλλήλους αφετέρου.

Η προσωπική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών περιλαμβάνει, με την ευρύτερη έννοια, το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και το δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων καθώς και το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου επί αυτών.

Η εκλογή των τοπικών αρχών αποτελεί (όπως έχει ήδη αναφερθεί), ένα αυτοτελές εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης και επομένως είναι ορθότερη η άποψη πως η προσωπική αυτοτέλεια περιλαμβάνει μόνο τις εξουσίες που αφορούν τους υπαλλήλους της. Η έκταση της όμως περιορίζεται μόνο σε θέματα διοικητικά, όπως ο διορισμός, η προαγωγή, η παύση των υπαλλήλων ή η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου επί αυτών και όχι, κατ' αρχήν, και σε κανονιστικά, όπως η ρύθμιση των εννόμων σχέσεων των υπαλλήλων, εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια μορφή αποσυγκέντρωσης μόνο της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι και της νομοθετικής.

Δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού, με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του έσοδα, να καθορίζει ελεύθερα έξοδα και τα έσοδα του, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, να επιβάλει δημόσια βάση για την κάλυψη των

εξόδων του και να ασκεί δικό του δημοσιονομικό αυτοέλεγχος. Ο κρατικός δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι ασυμβίβαστος με την τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον δεν της περιορίζει υπερβολικά το πεδίο κινήσεως.

Η διοικητική αυτοτέλεια συνιστάται αφενός στον τυπικό χωρισμό του διοικητικού προσωπικού των τοπικών οργανισμών από αυτό των άμεσων κρατικών υπηρεσιών και αφετέρου στην ανεξαρτησία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον πορισμό του προσωπικού τους και κατά τη διεξαγωγή του διοικητικού έργου τους έναντι του κράτους.

Για το περιεχόμενο του όρου «διοικητική αυτοτέλεια» δεν υπάρχει ομοφωνία στη θεωρία. Πάντως, πρέπει να τονιστεί πως ο όρος αυτός δεν περιλαμβάνει και την αυτονομία, δηλαδή την ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης του τοπικού οργανισμού, αλλά μόνο την εξουσία να αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις με δικά τους όργανα και φυσικά με ευθύνη τους, (στα πλαίσια των νόμων της Πολιτείας) .

Η αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν περιλαμβάνει και δικαίωμα άσκησης δικαστικής εξουσίας. Επομένως, οι συνταγματικές διατάξεις δεν καθιερώνουν οποιαδήποτε συμμετοχή των τοπικών οργανισμών στην απονομή της δικαιοσύνης, καταλείποντας την άσκηση αυτής στο μονοπώλιο τους Κράτους. Η νομοθετική εξουσία εξάλλου δεν μπορεί χωρίς συνταγματική διάταξη ν' αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την άσκηση δικαστικής εξουσίας εν όψει της συνταγματικής αρχής του χωρισμού των εξουσιών.

Μετά την αναθεώρηση του αρθρ. 102 παρ. 2 εδ.α' προστέθηκε σ' αυτή μετά την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η οικονομική αυτοτέλεια ρυθμίζεται πληρέστερα απ' ότι στην αρχική παρ. 7 του άρθρου. Ειδικότερα, ορίζεται πως «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων. Ο νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και είσπραξη από το Κράτος. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης η κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και δρουν ελεύθερα

καθιερώνοντας π.χ. έναν έλεγχο σκοπιμότητας σχετικά με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου από το νόμο θα ήταν αντισυνταγματική, εφόσον θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.

Τη διευκόλυνση της καθιέρωσης ενός ελέγχου σκοπιμότητας σ' ορισμένες πράξεις των τοπικών οργανισμών επεδίωξαν οι προπαραπασκευαστικές εργασίες των αρθρ.102 παρ. 2εδ.α' και παρ.5εδ.α' του Συντάγματος που δεν περιλαμβάνουν την επιφύλαξη του νόμου. Το Σχέδιο Συντάγματος της Συνταγματικής Επιτροπής προέβλεπε στις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρ.102 ότι : α) «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν πλήρη διοικητική αυτοτέλεια» και β) «Το κράτος ασκεί εποπτεία επί της νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως..». η διαγραφή των λέξεων «πλήρη» και «νομιμότητας» από τη Βουλή δηλώνει την επιθυμία της για την άσκηση κάποιου ελέγχου σκοπιμότητας.

Η διακήρυξη του Συντάγματος, της διοικητικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών, υπόκεινται σε ρητούς και εμφανείς περιορισμούς. Τέτοιοι περιορισμοί είναι ως προς την κατάσταση των υπαλλήλων τους, που καθορίζεται νομικά από την Πολιτεία (αρθρ.103 παρ.6Σύντ.) ως προς την υπόσταση και τη συγκρότησή τους, οι οποίες σχετικά με τους τοπικούς οργανισμούς πρώτης βαθμίδας περιορίζονται από τη δυνατότητα σύστασής αναγκαστικών συνδέσμων (αρθρ.102 παρ.3 Σύντ.) »⁷

⁷ Βλ. της Ευρυδίκης Μπέσιλα – Βήκα, "Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός" εκδ. Δίκαιο & Οικονομίας Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2001 σελ.243

Χρηματοδοτικά μέσα υποστήριξης της μεταρρύθμισης.

«Η οργάνωση των νέων δήμων σε βιώσιμη και λειτουργική βάση βασίστηκε στην αξιολόγηση χωριών ενοτήτων που είναι ικανές να παράγουν πόρους και ανθρώπινο δυναμικό για να τους αξιοποιήσεις. Θα αρκούσε ενδεχομένως η θεσμική συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σε βιώσιμη βάση και στην συνέχεια οι ίδιοι οι τοπικοί άρχοντες όφειλαν να αναζητήσουν, σίγουρα με καλύτερες προοπτικές, οικονομικούς πόρους.

Αυτή η αντίληψη δεν ανταποκρίνεται στις επιλογές της μεταρρύθμισης, αντίθετα μάλιστα υπονομεύει τις κρισιμότερες αρχές και τους πρωταρχικούς της στόχους.

Η Πολιτεία αναλαμβάνει την απόλυτη ευθύνη της ανασυγκρότησης, χωροθετεί την τοπική αυτοδιοίκηση σε στέρεα και βιώσιμη βάση αλλά μεριμνά, όπως οφείλει άλλωστε εκ του

Συντάγματος, στην εκπλήρωση της αποστολής της. Για τον σκοπό αυτόν χρηματοδοτείται συγκεκριμένο Πρόγραμμα υποστήριξης των νέων δήμων του οποίου η διάρκεια είναι καταρχήν πενταετής αλλά σχεδιάζεται η επέκτασή του για άλλα δύο χρόνια. Το πρόγραμμα ενίσχυσης με λειτουργικά μέσα και βασικές υποδομές, έχει κριτήρια, περιεχόμενο και χρονοδιάγραμμα. Είναι συγκεκριμένο συμβόλαιο ανάπτυξης και αναγέννησης της άλλοτε ξεχασμένης Ελλάδας που απευθύνεται στους κατοίκους των χωριών και των κωμοπόλεων που αναζητούν ελπίδα καλύτερης ζωής μέσα από το ζωντάνεμα των χωριών. Δεν είναι προσκλητήριο για μοίρασμα κονδυλίων και έργων σε προεστούς και εργολάβους, σε όλους εκείνους που έως τώρα κατανέμονταν τις έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις προς τα άδεια χωριά και τα κενά περιεχομένου πολυτεμαχισμένα κοινοτικά έργα.

Η ανασυγκροτημένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση έχει ειδικούς και συγκεκριμένους πόρους για την δημιουργία βασικών λειτουργιών αναγκών και ιδίως τον εκσυγχρονισμό των λειτουργικών μέσων.

Οι πηγές χρηματοδότησης και τα υποπρογράμματα του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Θησέα περιγράφονται στη συνέχεια στην κατ' άρθρο παρουσίαση του νομοσχεδίου. Ως γενικές παρατηρήσεις πάντως επισημαίνεται τα ακόλουθα:

Έχει ιδιαίτερη σημασία η συμπερίληψη στις πηγές των πόρων από ειδικούς λογαριασμούς και των πόρων του κρατικού προϋπολογισμού που χειρίζονται τα Υπουργεία, αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Δημόσιοι Οργανισμοί με τους οποίους επιχορηγούσαν δήμους και κοινότητες κατά κανόνα με αδιαφανή

κριτήρια και κυρίως μέσα από την ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων. Όλοι αυτοί οι πόροι θα εξακολουθούν βέβαια να κατευθύνονται στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αλλά θα εντάσσονται στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης του οποίου την ευθύνη θα έχει διυπουργική Επιτροπή, και θα χρηματοδοτούνται συγκεκριμένα πρόγραμμα και έργα των δήμων που εντάσσονται σε μέτρα πολιτικής στους τομείς των αντίστοιχων Υπουργείων, όπως π.χ. παιδείας, η πρόνοιας κ.ο.κ. Η χρηματοδότηση θα γίνεται με συγκεκριμένα διαφανή κριτήρια των οποίων η τήρηση θα εξασφαλίζεται από ένα σύστημα εγγυημένης αξιολόγησης τόσο από την Περιφέρεια όσο και από την διυπουργική Επιτροπή του Ε.Π.Τ.Α.

Ειδικότερα, με το Ε.Π.Τ.Α. επιδιώκονται τα ακόλουθα:

- Να καλυφθούν καθόλη τη διάρκεια της πρώτης δημοτικής περιόδου (1999-2002) οι λειτουργικές δαπάνες που απαιτούνται, ώστε κάθε νέος Ο.Τ.Α. να συγκροτήσει μια ελάχιστη αναγκαία υπηρεσία. Π.χ. ένας μεσαίου μεγέθους νέος δήμος θα χρηματοδοτηθεί για να συγκροτήσει μια υπηρεσία για τις βασικές διοικητικές προγραμματικές, τεχνικές, οικονομικές και κοινωνικές δημοτικές λειτουργίες, ενώ μικρότεροι Ο.Τ.Α. θα χρηματοδοτούν για να συγκροτήσουν ανάλογες υπηρεσίες με " συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας".
- Να γίνουν οι αναγκαίες μελέτες και προμήθεια εξοπλισμού, καθώς και να εφαρμοστούν προγράμματα συλλογικής υποστήριξης των νέων Ο.Τ.Α., ώστε να εξασφαλιστεί η οργάνωση και μηχανοργάνωσή τους και η κατάρτιση του προσωπικού τους, όπως είναι τα προγράμματα που περιλαμβάνονται στο "Ε.Π. εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης – ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ-"
- Να συμπληρωθούν ή να κατασκευαστούν βασικά έργα τεχνικής υποδομής, που είναι επιλέξιμα για συγχρηματοδότηση από Κοινοτικούς πόρους (οδοποιία, ύδρευση και αποχέτευση, έργα βελτίωσης βοσκοτόπων αναπλάσεις, έργα προστασίας περιβάλλοντος, πολυθεσία σχολεία κλπ.), όπως είναι τα έργα που περιλαμβάνονται σε Λειτουργικά Προγράμματα και Πρωτοβουλίες του 2^{ου} Κ.Π.Σ. ή χρηματοδοτούνται από το Π.Δ.Ε.
- Να συμπληρωθούν ή να κατασκευαστούν τα νέα δημοτικά καταστήματα, κέντρα παροχής κοινωνικών ή πολιτιστικών υπηρεσιών και αθλητικές εγκαταστάσεις, καθώς και να αγοραστεί ο αναγκαίος μηχανολογικός εξοπλισμός και οχήματα (γκρέϊντερ ή πολύσκοπα μηχανήματα, δημόσια μεταφορικά μέσα κ.λ.π).

➤ Να πραγματοποιηθούν ανάλογες με τις παραπάνω (2, 3 και 4) επενδύσεις των Ο.Τ.Α. της Αττικής και του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης, για να εξασφαλιστεί ο

➤ συντονισμός της χρηματοδότησης των τοπικών δημοσίων επενδύσεων από τους ειδικού λογαριασμούς των Υπουργείων και το Π.Δ.Ε.

Είναι αυτονόητο ότι εκτός της χρηματοδότησης από το Ε.Π.Τ.Α., παράλληλα, όλοι οι Ο.Τ.Α. θα χρηματοδοτούνται κάθε χρόνο από τους Κ.Α.Π. και την Σ.Α.Τ.Α., αλλά με τα κριτήρια και τη διαδικασία που προβλέπει το παρόν νομοσχέδιο.»⁸

Διαφάνεια και νομιμότητα στη διαχείριση των οικονομικών πόρων.

«Στόχος της μεταρρύθμισης δεν είναι μόνο η συγκρότηση αποτελεσματικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Άλλωστε η τοπική αυτοδιοίκηση ως μορφή διοίκησης για να είναι αποτελεσματική πρέπει να είναι λιτή και οικονομική και πρωτίστως να είναι ηθική.

Αυτά τα τρία χαρακτηριστικά αποκτούν ιδιαίτερη σημασία γιατί εμπεδώνουν τόσο στους αιρετούς και τα υπηρεσιακά στελέχη των Ο.Τ.Α. όσο και στους πολίτες που έχουν την ευχέρεια της εξ αντικειμένου ευχερέστερης πρόσβασης στα διοικητικά γεγονότα, τον "παιδαγωγικό" χαρακτήρα του θεσμού.

Σήμερα, είναι κοινά αποδεκτό ότι η άσκηση της τοπικής εξουσίας δεν γίνεται σε συνθήκες διαφάνειας και δημιουργείται η εντύπωση ότι επικρατεί μία αποστροφή προς την νομιμότητα. Η πραγματικότητα δεν είναι ακριβώς αυτή. Οι τοπικοί άρχοντες ασκούν την εξουσία που τους εμπιστεύεται η τοπική κοινωνία με αίσθημα ευθύνης και τήρησης της νομιμότητας. Εκείνο που δημιουργεί αυτές τις εντυπώσεις είναι η ανεπάρκεια των ελέγχων.

Πράγματι, οι μηχανισμοί ελέγχου της νομιμότητας, ιδιαίτερα στη διαχείριση των πόρων δεν είναι επαρκείς.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να προκαλούνται εντυπώσεις που δημιουργούν ανασφάλεια στους πολίτες και τραυματίζουν την εμπιστοσύνη στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αυτήν την κατάσταση το παρόν Σχέδιο Νόμου επιχειρεί να μεταβάλει αποκαθιστώντας την διαφάνεια και την αξιοπιστία της τοπικής εξουσίας. Γι' αυτό ενισχύεται ο συνταγματικά

⁸ Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.28.

προβλεπόμενος έλεγχος των λογαριασμών των Ο.Τ.Α. και των δημοτικών νομικών προσώπων που διεξάγει το Ελκτικό Συνέδριο, γίνεται δειγματοληπτικός έτσι ώστε να είναι εφικτός με τις υφιστάμενες λειτουργικές δυνατότητες του Συνεδρίου αλλά λαμβάνονται και μέτρα για την αναβάθμιση αυτών των δυνατοτήτων.»⁹

Νόμος 2539/1997 "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης".

«Η Κυβέρνηση, συνεπής στις επιταγές για την πραγμάτωση των απαραίτητων θεσμικών αλλαγών για την δημιουργία ισχυρής και αποτελεσματικής Διοίκησης, ικανής να εκπληρώσει την αποστολή της και να ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας, θέσπισε το Νομό 2539/1997 "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", ο οποίος δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. Α' 244/412-1997.

Με το νόμο αυτό συγκροτείται ισχυρή πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δηλαδή, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ικανοί να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών και ιδίως να διασφαλίζουν ισότητα παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου.

Έτσι, η διοίκηση ασκείται πλησιέστερα στον πολίτη, ώστε να αντιλαμβάνεται σαφέστερα τα προβλήματα του και να μπορεί να τα αντιμετωπίζει με αμεσότερο και λειτουργικότερο τρόπο.

Είναι κοινά αποδεκτή άποψη ότι η σημερινή κατάσταση της πολυδιασπασμένης πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπει την ενίσχυση των Ο.Τ.Α., με λειτουργίες μια αρμοδιότητες. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. που συγκροτούνται με τον ανωτέρω νόμο κρίνεται ότι είναι ικανοί να προγραμματίζουν και να υποστηρίζουν την ανάπτυξη στο χώρο τους, να παρέχουν υπηρεσίες αξιοποιώντας σύγχρονες μορφές οργάνωσης και να λειτουργούν τελικά ως μονάδες αποτελεσματικής διοίκησης.

Με την συνένωση των μικρών Ο.Τ.Α., σε μεγάλους Δήμους επιδιώκεται η δημιουργία ισχυρών διοικητικών κέντρων σε ευρύτερη τοπική κλίμακα και ταυτόχρονα η οργανωτική και

⁹ Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.29.

λειτουργική αναβάθμιση των νέων Ο.Τ.Α. σε συνδυασμό με τη θεσμοθέτηση εγγυήσεων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία, η οποία θα συμβάλλει στο συντονισμό και την αυξημένη αποδοτικότητα των τοπικών δημόσιων επενδύσεων, οι οποίες πλέον θα κατευθύνονται σε έργα τεχνικής υποδομής και λειτουργικού εξοπλισμού.»¹⁰

Σχέση τοπικών οργανισμών και πολίτη.

«Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση του πολίτη. Μέσω αυτής μειώνεται το χάσμα ανάμεσα στον πολίτη και την εξουσία και έτσι αυτός δεν έχει την αίσθηση ότι τις υποθέσεις του χειρίζονται ανώνυμα, απομακρυσμένα και απροσπέλαστα όργανα.

Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί και πρέπει να είναι ο μοχλός με τον οποίο πολλαπλασιάζονται οι ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του ατόμου στην πραγμάτωση κοινών σκοπών. Ενδεικτικά αναφέρεται:

1. Τοπική διαβούλευση. Η εικόνα της δημόσιας διαβούλευσης στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σχεδόν ανύπαρκτη. Αυτή πρέπει να πραγματοποιείται όχι μόνο με τα θεσμοθετημένα συλλογικά όργανα, αλλά και με την οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών (μη κυβερνητικές οργανώσεις) ή και με «πάνελ πολιτών», που δεν εκπροσωπούν οργανωμένες κοινωνικές ομάδες, αλλά αποτελούν ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα της κοινωνίας.

2. Στήριξη κοινωνικών δομών στην πόλη, όπως οι σύλλογοι γονέων, οι πολιτιστικοί σύλλογοι, οι συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές οργανώσεις, επιμελητήρια, αθλητικοί σύλλογοι κ.λ.π., με τις οποίες οφείλει η τοπική αυτοδιοίκηση να συνεργάζεται και να στηρίζει.

3. Καθιέρωση και ενίσχυση του εθελοντισμού, ενεργοποίησή του στην εφαρμογή των μέτρων πολιτικής προστασίας, τα οποία πρέπει να προωθηθούν.

¹⁰ Βλ. του Παναγιώτη Ε. Παπαδόπουλου. "Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νέες Θεσμικές Ρυθμίσεις." Μύτικας 1999. εκδ. Ασημακόπουλου σελ.149.

4. Ενίσχυση των σχέσεων με την ομογένεια μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης με την προώθηση του Προγράμματος των Ομογενειακών Χωριών σε συνεργασία με το Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού (Σ.Α.Ε.).

5. Η Σύntαξη Χάρτη Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων των δημοτών σε κάθε δήμο ή κοινότητα, στην προσπάθεια διαμόρφωσης νέων προτύπων διοικητικής συμπεριφοράς, αντανakλά τις αξίες του Κράτους – Δικαίου και τη στροφή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο χρήστη.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως ένας κατ' εξοχήν κοινωνικός θεσμός, πρέπει να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην αντιμετώπιση του μεγαλύτερου προβλήματος της Χώρας που είναι η ανεργία εκρηκτική της αύξηση, η άπνοια της αγοράς στην ελληνική επαρχία αλλά και τα δυσεπίλυτα προβλήματα ποιότητας ζωής των κατοίκων, των μεγάλων αστικών περιοχών είναι κάτι που βιώνουν καθημερινά οι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, καθήκον της είναι η συνεργασία και συλλογή στοιχείων με φορείς καταμέτρησης της ανεργίας και των τάσεων στην αγορά εργασίας, για την εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης και δια βίου εκπαίδευσης των ανέργων δημοτών.

Η απουσία οργανωμένου και τυποποιημένου τρόπου επικοινωνίας υπηρεσιών με το δημότη αποτελεί έναν ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα κακοδιοίκησης, ο οποίος καταγράφεται συνέχεια στις εκθέσεις ελέγχου του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) . η υποτυπώδης λειτουργία γραφείων πληροφόρησης πολιτών, η απουσία απλών και κατάλληλα σχεδιασμένων διοικητικών εντύπων για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας με την υπηρεσία καθώς και η μη εξασφάλιση της δυνατότητας ηλεκτρονικής πρόσβασης του πολίτη στην πληροφορία συνιστούν τα σημαντικότερα αίτια έλλειψης επικοινωνίας. »¹¹

11 Βλ. του Παναγιώτη Ε. Παπαδόπουλου. "Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νέες Θεσμικές Ρυθμίσεις." Μύτικας 1999. εκδ. Ασημακόπουλου σελ.149

Επιχειρησιακά Προγράμματα δήμων και κοινοτήτων.

«Η πρόταση του νέου κώδικα δήμων και κοινοτήτων για την κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων, με την έννοια του προγραμματισμού των δράσεων των Ο.Τ.Α., είναι ένα μέτρο που βρίσκεται σε σωστή κατεύθυνση. Υποχρεώνει, ουσιαστικά, έμμεσα, κάθε συνδυασμό που διεκδικεί τη δημοτική αρχή να έχει συγκεκριμένο, βιώσιμο και ανταποκρινόμενο στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας σχέδιο δράσης, το οποίο θα πρέπει άμεσα, στο πρώτο ήδη εξάμηνο της δημαρχιακής περιόδου, να αναπτύξει σε επιχειρησιακό πρόγραμμα τετραετίας. Ενθαρρύνει τη δημοτική πολιτική, που εκφράζει μέσα από τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, να διατυπώνεται με συγκεκριμένους στόχους, στο πλαίσιο μιας συνολικότερης ανάπτυξης και να μην αναλώνεται στην ικανοποίηση μικρό-αιτημάτων. Είναι γνωστά τα προβλήματα που ταλαιπωρούν τους δημότες όλων των πόλεων, κυκλοφοριακό, καθαριότητα, αποχέτευση, πλημμύρες, ελεύθεροι χώροι, πράσινο, προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών. Καθημερινά διαβάζουμε στις εφημερίδες, αλλά ζούμε και από κοντά, την έλλειψη ρευστότητας στους Δήμους και την απειλή ή και πραγματοποίηση της στάσης παροχών. Ήδη είναι γνωστό ότι από το 2004 τίθεται σε κίνδυνο τα προγράμματα λειτουργίας των Κ.Ε.Π., των σχολικών φυλάκων και τροχονόμων, της Δημοτικής Αστυνομίας, της «Βοήθειας στο Σπίτι» κ.λ.π. Δεν είναι δυνατό να μπουν σε επιχειρησιακά προγράμματα αρμοδιότητες με αμφίβολη χρηματοδότηση και με την αμφίβολη κάθε φορά απόδοση θεσμοθετημένων πόρων της αυτοδιοίκησης. Πολύ περισσότερο, όταν το ίδιο το Υπουργείο προτείνει στην κατεύθυνση εξυγίανσης των υπερχρεωμένων δήμων (περίπου 300) να μην προχωρήσουν αυτοί για δύο χρόνια σε κανένα νέο έργο. Αν δεν ληφθεί πρόνοια έγκαιρα για τη ρύθμιση των οικονομικών της αυτοδιοίκησης, σε λίγα χρόνια η πιο πάνω πρόταση του Υπουργείου θα γενικευτεί και για τους υπόλοιπους δήμους. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα εκθέτει τη δημοτική αρχή σε δεσμεύσεις έναντι της τοπικής κοινωνίας και αποτιμάται θετικά η δυνατότητα συμμετοχής αυτής κατάρτισή του, όμως με τα σημερινά οικονομικά δεδομένα είναι εξαιρετικά επισφαλής η ολοκλήρωσή τους. Ο σοβαρός προγραμματισμός δράσεων προϋποθέτει και έναν περισσότερο ή λιγότερο σταθερό προϋπολογισμό δαπανών καθώς και ένα απόλυτα σαφές πλαίσιο υποχρεώσεων, αρμοδιοτήτων και την δικαιωμάτων. Η ασάφεια ευδοκιμεί τις παραλείψεις τη σπατάλη και την αυθαιρεσία. Το πρόβλημα εντοπίζεται σε δύο σημεία : α) Το ένα είναι η μεταφορά

αρμοδιοτήτων χωρίς την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων. Η αβεβαιότητα στην εξασφάλιση των οικονομικών πόρων που χειρίζονται οι Ο.Τ.Α., οδηγεί σε ακύρωση οποιασδήποτε προσπάθειας συστηματικού προγραμματισμού. β) Το άλλο πρόβλημα εστιάζεται στον αυθαίρετο προσδιορισμό του κόστους των εκχωρουμένων αρμοδιοτήτων, χωρίς να υπάρχει ένα σύστημα κοστολόγησης τους, με αποτέλεσμα να οδηγούμεθα σε λάθος εκτιμήσεις του προϋπολογισμού. Για να είναι δυνατή η πραγματοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων θα πρέπει να ληφθούν προηγουμένως ορισμένα μέτρα, ώστε αυτά να μην αποτελούν μια απλή περιγραφή έργων χωρίς συνοχή μεταξύ τους και χωρίς αιτιολόγηση της επιλογής τους. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προηγουμένως θα πρέπει να συνοψιστούν στα πιο κάτω σημεία:

1. Ενιαίο σύστημα προγραμματισμού σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο και διασύνδεση των διαφόρων μορφών προγραμμάτων μεταξύ τους ώστε να είναι σε θέση ο Ο.Τ.Α., να ελέγχει τους φορείς που επηρεάζουν την εξέλιξη της περιοχής του αφενός και να μπορεί να συνδέει τις προτάσεις του για τα τοπικά προγράμματα αναβάθμισης της περιοχής του με το γενικότερο σχεδιασμό που την αφορά (πολεοδομικά σχέδια, χρήσεις γης κ.λ.π.) αφετέρου.

2. Διαδικασία παρακολούθησης και ιεράρχησης των τοπικών αναγκών. Για την επιτυχία του μέτρου αυτού πρέπει να συσταθούν σε κάθε δήμο γραφεία συλλογής στοιχείων και πληροφοριών για την κοινωνική, περιβαλλοντική, οικονομική κατάσταση του, ώστε τα προγράμματα και οι προτάσεις εφαρμογής να στηρίζονται σε πραγματικά δεδομένα, προσαρμοσμένα στις τοπικές συνθήκες.

3. Αξιοποίηση των πόρων του Γ΄ ΚΠΣ, που είναι ένα ισχυρότατο αναπτυξιακό μέσο, για χρηματοδότηση έργων του αναπτυξιακού προγράμματος των δήμων. Η αξιοποίηση αυτή όμως για να επιτευχθεί περνά μέσα από σκληρές και πολυδαίδαλες γραφειοκρατικές διαδικασίες, που καθιστούν την προσέγγιση του Γ΄ ΚΠΣ. Από την πλειοψηφία των Ο.Τ.Α., σχεδόν απαγορευτική. Η λύση προβλήματος αυτού θα μπορούσε να συνδυαστεί με τις πιο πάνω αναφερόμενες δομές – μηχανισμούς στήριξης, - οι οποίοι θα μπορούσαν επιπλέον για το σκοπό αυτό να:

- Παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες με παράλληλη ενίσχυση του χαμηλού βαθμού αναγνώρισής τους.
- Προβαίνουν σε εκπόνηση και σύνταξη μελετών.

- Παρέχουν γραμματικές, τεχνικές και τεχνολογικές γνώσεις.
- Παρέχουν βοήθεια για εξεύρεση του κατάλληλου επιστημονικού ή μη προσωπικού για την υλοποίηση των προγραμμάτων.
- Παρέχουν εξειδικευμένους μηχανισμούς πληροφόρησης και τεχνικής υποστήριξης.
- Αναζητούν εταίρους στην ημεδαπή ή αλλοδαπή, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.
- Συνδράμουν στον προσδιορισμό και την αναζήτηση της ίδιας συμμετοχής για προγράμματα κοινοτικά, στα οποία συνήθως προβλέπεται ο όρος αυτός.
- Παρέχουν βοήθεια για τη διενέργεια διαγωνισμών, προκηρύξεων για τις ανάγκες των προγραμμάτων.
- Διευκολύνουν στην απόκτηση υλικοτεχνικής υποδομής.
- Προβαίνουν σε συντονισμό, που είναι η δυσκολότερη λειτουργία την οποία καλούνται να υλοποιήσουν τα στελέχη της διοίκησης.

4. Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού ξεκινώντας από το διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος είναι και ο βασικός μηχανισμός υποστήριξης των προγραμμάτων ανάπτυξης. Ο μηχανισμός αυτός είναι σήμερα μπλοκαρισμένος, σε πολλές περιπτώσει αδιέξοδα. Αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας, καθώς και συντονισμού των υπηρεσιών ενός δήμου μεταξύ τους. Πρέπει να συσταθούν σύγχρονοι οργανισμοί εσωτερικών υπηρεσιών, με σαφείς περιγραφές θέσεων, με δημιουργία και λειτουργία εσωτερικών συντονιστικών οργάνων, με παρακολούθηση της αποδοτικότητας, με καθηκοντολογία ανά υπηρεσία, σωστό προγραμματισμό νέων θέσεων, αντίστοιχων στις σύγχρονες ανάγκες που παρουσιάζονται (προγραμματιστές, λογιστές, τεχνικοί σύμβουλοι κ.λ.π.) και τέλος εφαρμογή προγραμμάτων επιμόρφωσης προσωπικού ανά δήμο σε θέματα αιχμής και σε θέματα που αυτός παρουσιάζει αδυναμία, προβλέποντας σχετικό κωδικό στον προϋπολογισμό του.

Αξιοκρατία, επαγγελματισμός, διοικητική επάρκεια και συνέπεια στην καθημερινή συμπεριφορά αποτελούν βασικές αξίες που είναι αναγκαίο να ενσωματωθούν στην προσπάθεια αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αδράνεια παγιωμένων πρακτικών και συμπεριφορών.

Θεσμική δυνατότητα των δήμων συντονισμού δράσεων μικρής γεωγραφικής εμβέλειας (εντός των ορίων τους), που αφορούν

αρμοδιότητες πολλών κοινωφελών φορέων (Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η, ΕΥΔΑΠ κ.λ.π.), που με τις άτακτες και ανεξέλεγκτες πολλές φορές παρεμβάσεις τους δυσκολεύουν τις συνθήκες ζωής των κατοίκων, αναιρούν άλλες προγραμματισμένες δράσεις των Ο.Τ.Α., και ανεβάζουν πολύ το κόστος συντήρησης και επισκευής των δρόμων.

Η συνολική διαδικασία σύνταξης, υποβολής, έγκρισης, αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων πρέπει να ρυθμιστεί με την έκδοση σχετικού Π/Δτος. Ειδικότερα, πρέπει να ρυθμιστούν:

1) Το περιεχόμενο, η μορφή και το είδος των εγγράφων σύνταξης.

2) Χρονοδιάγραμμα έγκρισης τους.

3) Τρόπος αντιμετώπισης απρόβλεπτων και έκτακτων αναγκών τόσο κατά τη διάρκεια της έγκρισης όσο και της υλοποίησης.

4) Τρόπος και διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης

5) Διαδικασία παρακολούθησης της υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι του δήμου, σύμφωνα με την πρόταση του νέου κώδικα διακρίνονται σε:

1) Δεσμευτικούς, οι οποίοι υπαγορεύονται από τις κατευθύνσεις των εθνικών πολιτικών και για την επίτευξη των οποίων οι σχετικές δράσεις χρηματοδοτούνται κατά προτεραιότητα από γνωστοποιημένους δημόσιους πόρους.

2) Προαιρετικούς, που συνδέονται με τοπικές πρωτοβουλίες και καινοτομίες και αντικατοπτρίζουν ιδιαίτερες ανάγκες της τοπικής κοινωνίας ή καινοτόμες ενέργειες.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι του δήμου δεν μπορεί παρά να συνδέονται με το σύνολο εκείνων των αρμοδιοτήτων τους που συνιστούν τις τοπικές υποθέσεις των δήμων. Οι υποθέσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται γενικά σε ίδιες και δοτές. Ίδιες υποθέσεις, ονομάζονται οι τοπικές υποθέσεις (ίδιος κύκλος ενέργειας), ενώ δοτές υποθέσεις είναι οι γενικές (κρατικές) υποθέσεις, η διεκπεραίωση των οποίων ανατίθεται στους τοπικούς οργανισμούς (δοτός κύκλος ενέργειας).

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., σημαίνει ότι αυτοί διαχειρίζονται με δική τους ευθύνη τις υποθέσεις που ανατίθενται σ' αυτούς, δηλαδή τα όργανα τους ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα και δεν υπόκεινται σε διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας

εξουσίας. Με άλλα λόγια, η ίδια ευθύνη σημαίνει, ότι αποφασιστικός παράγοντας κατά τη διαχείριση των υποθέσεων του νομικού προσώπου είναι η θέλησή του και όχι η θέληση του κράτους ή άλλου φορέα εξουσίας. Συνεπώς, η αυτοτέλεια περιλαμβάνει το δικαίωμα του νομικού προσώπου και ν' αποφασίζει κυρίαρχα, αν και πώς θα διεκπεραιώσει μία υπόθεσή του, και να εκτελεί τη σχετική απόφαση με δικά του όργανα.

Επομένως, οι δεσμευτικοί επιχειρησιακοί στόχοι των δήμων, όπως διατυπώνονται στην πρόταση για νέο κώδικα, δεν αποτελούν άσκηση τοπικής υπόθεσης από αυτούς, διότι αυτή μόνο αυτοτελώς μπορεί ν' ασκείται, αλλά άσκηση δοτών από το κράτος υποθέσεων για την άσκηση των οποίων πρέπει αυτό να παρέχει τους αντίστοιχους πόρους, οι οποίοι δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να συμπίπτουν με τις πηγές εσόδων που έχουν θεσμοθετηθεί υπέρ των δήμων για την άσκηση των τοπικών τους υποθέσεων.

Έτσι, και ο έλεγχος του Επιχειρησιακού Προγράμματος σε ότι αφορά τους δεσμευτικούς στόχους, όπως είναι διατυπωμένοι, αποτελεί έλεγχο σκοπιμότητας που είναι απόλυτα ασυμβίβαστος με την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., και συνεπώς δεν είναι επιτρεπτός ούτε κατ' εξαίρεση.

Τέλος, πρέπει να σχεδιαστούν ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα για τις περιοχές των ορεινών όγκων και των νησιών.

Επιβάλλεται για την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων η άσκηση δημιουργία υποδομών στήριξης, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, και μια περίοδος χάριτος ή μεταβατική, κατά την οποία θα λειτουργήσουν ορισμένες πιλοτικές περιπτώσεις εφαρμογής τους.»¹²

Προβλήματα από τη νομολογία που αφορούν το Νομού 2539/97 «Περί Συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

« Το περιεχόμενο του νόμου – Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου 2539/97 συνιστώνται κατά νομό νέοι δήμοι και κοινότητες που προκύπτουν από τη συνένωση υφιστάμενων δήμων και

12 Βλ., του Παναγιώτη Ε. Παπαδόπουλου. "Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Νέες Θεσμικές Ρυθμίσεις " Μύτικας 1999 εκδ. Ασημακόπουλου σελ.54.

κοινοτήτων, οι οποίες καταργούνται. Στο ίδιο άρθρο επαναλαμβάνονται και οι Ο.Τ.Α. που παραμένουν χωρίς μεταβολή.

Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και κοινοτήτων είναι για τους δήμους Ο.Τ.Α. το πληθυσμιακό κριτήριο των 1.000 κατοίκων για αυτούς που παραμένουν χωρίς μεταβολή το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α. και τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Η συνδρομή των κριτηρίων αυτών εξετάζεται για κάθε νομό ξεχωριστά, λαμβανομένων υπ' όψιν και των γεωμορφολογικών ιδιομορφιών του νομού.

Οι πρώην Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις του νέου δήμου και αποτελούν δημοτικά διαμερίσματα ή αντίστοιχα, όταν είναι εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις της προερχόμενης από συνένωση κοινότητας αποτελούν κοινοτικά διαμερίσματα. Τα δημοτικά διαμερίσματα έχουν την ίδια νομική υπόσταση με τα υφιστάμενα ως σήμερα δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία διαιρέθηκαν οι δήμοι με πληθυσμό από των 150.000 κατοίκων. Διαφέρουν όμως τόσο στον τρόπο εκπροσώπησης και διοίκησης όσο και στις αρμοδιότητες που ασκούν.

Τα δημοτικά διαμερίσματα του ν. 2539/1997 διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες. Εκείνα που έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους, στα οποία ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου είναι και δημοτικός σύμβουλος, εκείνα που έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους και εκπροσωπούνται με τριμελές τοπικό συμβούλιο, πρόεδρος του οποίου είναι ο δημαρχιακός πάρεδρος, και το δημοτικό διαμέρισμα που αποτελεί την έδρα του νέου δήμου, το οποίο δεν εκπροσωπείται από δικά του όργανα αλλά υπάγεται απευθείας στη δημοτική αρχή.

Στο άρθρ. 2 παρ. 3 και 4 του νόμου αυτού προβλέπεται πως οι συνιστώμενοι νέοι δήμοι θα λειτουργήσουν από την εγκατάσταση των αρχών τους, οι οποίες θα προέκυπταν από τις γενικές δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998. δηλαδή από 1.1.1999, και ότι ως την ημερομηνία αυτή θα συνέχιζαν να λειτουργούν οι καταργούμενοι δήμοι και κοινότητες. Στον ίδιο νόμο ρυθμίζονται θέματα που σχετίζονται με τη συνένωση στους συνιστώμενους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων και τη διαδοχή των τελευταίων καθώς και ότι η πρώτη εκλογή των αρχών των νέων δήμων και κοινοτήτων θα γινόταν την πρώτη Κυριακή μετά τις 10 Οκτωβρίου 1998, ημέρα διενέργειας των γενικών δημοτικών και κοινοτικών εκλογών (άρθρ.2. παρ. 1). Επίσης, στο άρθρ. 2 παρ. 2 αναφέρεται πως οι δημότες εκλογείς των καταργούμενων δήμων

και κοινοτήτων καθίστανται δημότες του νέου Ο.Τ.Α. και έχουν δικαίωμα εκλογής των αρχών του. Οι νέοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης καθίστανται από την έναρξη της λειτουργίας τους καθολικοί διάδοχοι των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων και υπεισέρχονται αυτοδικαίως και χωρίς καμία άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνενωθέντων δήμων και κοινοτήτων. »¹³

Συμπεράσματα, Παρατηρήσεις και σκέψεις με αφορμή την πρόταση για ένα καινούριο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

«Το αποκεντρωτικό σύστημα και η τοπική αυτοδιοίκηση έχουν δεχτεί μέχρι σήμερα αλλεπάλληλα κύματα μεταρρυθμίσεων και είναι δεδομένο πως κάθε απόπειρα αναμόρφωσης των θεσμών και των οργανωτικών δομών τους δημιουργεί αμφισβητήσεις που συνεπάγονται και τις αντίστοιχες αντιδράσεις. Όσο πιο μεγάλες και πολύπλοκες είναι οι μεταρρυθμίσεις τόσο μεγαλύτερες και οξύτερες αναστατώσεις επιφέρουν, αφού κάθε αλλαγή έχει αντίκτυπο στην ανακατανομή της εξουσίας και στα συμφέροντα που αυτή εκπροσωπεί.

Η κοινωνία έχει μια δυναμική, που την οδηγεί σε συνεχείς αλλαγές. Η τεχνολογική πρόοδος, το νέο διεθνοποιημένο περιβάλλον, η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργούν νέες προσδοκίες και διαμορφώνουν καινούργιες ανάγκες στους πολίτες. Ο ρυθμός μάλιστα της αλλαγής σήμερα είναι ταχύτερος από τότε άλλοτε, διαμορφώνοντας νέες ευκαιρίες.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ένας θεσμός κοντά στον πολίτη, αντιλαμβάνεται την ανάγκη προσαρμογής στα νέα δεδομένα πολύ γρηγορότερα από οποιοδήποτε άλλο επίπεδο διοίκησης καθώς και την ανάγκη εξεύρεσης λύσεων. Η μεταβολή της κοινωνίας

Συμπαρασύρει αναγκαστικά και το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και απαιτεί απ' αυτόν έναν καινούριο ρόλο.

Ο ρόλος όμως της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, από ανέκαθεν ρυθμίζονταν από το κράτος, το οποίο την αντιμετώπιζε πάντα διστακτικά και επιφυλακτικά, με ή χωρίς προσχήματα. Έτσι, η ανάγκη μεταρρυθμίσεων που θα ανταποκρίνονταν στα νέα

¹³ Βλ. της Ευρυδίκης Μπέσιλα – Βήκα . "Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός ," εκδ. Δίκαιο & Οικονομίας Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2001 σελ. 207

αιτήματα της κοινωνίας και των πολιτών της εξαρτάται, σε πολύ μεγάλο βαθμό, από την ικανότητα της κεντρικής διοίκησης να αφουγκραστεί ή και να προαντιληφθεί τις καινούριες ανάγκες που διαμορφώνονται. Το κράτος, μέχρι σήμερα δεν έχει αποδείξει την έγκαιρη κατανόηση νέων αναγκών, και των αντίστοιχων μεταρρυθμίσεων που πρέπει να πραγματοποιηθούν εξαιτίας τους, στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό περισσότερο προσπαθεί να απαντήσει στις κρίσεις που κατά καιρούς δημιουργούνται, όταν οι ανάγκες δεν ικανοποιούνται. Δρα, δηλαδή, περισσότερο ευκαιριακά παρά στρατηγικά, γι' αυτό οι μέχρι σήμερα μεταρρυθμίσεις σε επιμέρους θεσμούς του πολικοδιοικητικού μας συστήματος παραμένουν ανολοκλήρωτες, στο βαθμό που δεν εντάσσονται σε ένα στρατηγικό πλαίσιο των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων ολόκληρου του προαναφερόμενου συστήματος.

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας κατ' εξοχήν πολιτικός θεσμός και πρέπει ν' αντιμετωπιστεί ως τέτοιος στο επίπεδο τόσο του πολιτικού σχεδιασμού όσο και της πολιτικής πρακτικής, με συμμετοχή των αιρετών και των πολιτών.

Όταν γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση δεν εννοούμε μόνο τις αρμοδιότητες και τα οικονομικά, αλλά κυρίως τον επαναπροσδιορισμό της φυσιογνωμίας και του ρόλου του θεσμού στη νέα εποχή. Μια βαθιά αναγέννηση του τοπικού διοικητικού συστήματος συνεκτική και όχι αποσπασματική, λαμβάνοντας υπόψη παραμέτρους, όπως το δημόσιο συμφέρον, το περιβάλλον, ο πολιτισμός, οι περιφερειακές ανισότητες, ο σεβασμός στον πολίτη.

Στην κατεύθυνση αυτή είναι αναγκαίο να εντοπισθούν πρώτα τα προβλήματα και ύστερα ν' αναζητηθούν, από άποψη θεσμική και κοινωνική, ορθές λύσεις, ώστε να προστατευθεί η τοπική αυτοδιοίκηση από την επανάληψη του κράτους σε μικρή κλίμακα και ιδιαίτερα από τη μεταφορά σ' αυτήν της παθογένειας της κεντρικής διοίκησης.»¹⁴

14 Βλ. της Ευρυδίκης Μπέσιλα – Βήκα, "Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός" εκδ. Δίκαιο & Οικονομίας Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2001.

Η κρίση της συνταγματικότητας του νόμου.

«Με το ουσιαστικό περιεχόμενο του νόμου ασχολήθηκαν οι υπ' αριθ.699 και 700/1999 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (τμήμα Ε') με αφορμή αιτήσεις ακυρώσεως που υποβλήθηκαν από καταργούμενες κοινότητες κατά πράξεων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης με τις οποίες διευκρινίζονταν επιμέρους διατάξεις του νόμου καθώς και κατά της απόφασης αυτού με την οποία προκηρύχθηκαν δημοτικές εκλογές για την 11.10.1998 σύμφωνα με το νόμο 2539/1997.

Και στις δύο αποφάσεις ο πιο πάνω νόμος κρίθηκε, κατά πλειοψηφία αντισυνταγματικός, παραπέμφθηκαν όμως οι σχετικές υποθέσεις, λόγω της σπουδαιότητας και της γενικότερης σημασίας των ζητημάτων που αναφέρονταν σ' αυτές, προς εκδίκαση στην Ολομέλεια του Σώματος. Σύμφωνα με την πλειοψηφούσα γνώμη, η οποία είναι και η ορθότερη, ο συνταγματικός νομοθέτης, πριν από την αναθεώρηση του άρθρ.102, έχει αφαιρέσει από τον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να προβαίνει σε ρυθμίσεις που συνεπάγονταν άμεσα ή έμμεσα την ουσιαστική κατάργηση των υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων με την αλλοίωση των παραδεδομένων συστατικών τους στοιχείων, όπως της εδαφικής τους περιφέρειας και της ονομασίας τους. Η υποχρεωτική ενσωμάτωση τους σε μεγαλύτερες μονάδες πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, στις οποίες θα υφίστατο αναγκαία παραμόρφωση και αυτή η έννοια της τοπικής υπόθεσης είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη. Το Σύνταγμα παράλληλα με την κατοχύρωση της ιστορικής φυσιογνωμίας των δήμων και κοινοτήτων εγγυάται υπέρ αυτών και τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων με την έννοια των υποθέσεων εκείνων, των οποίων η καλή γνώση και διαχείριση στηρίζεται σε τοπικό δεσμό μικρής κλίμακας. Οι τοπικές αυτές υποθέσεις δεν επιτρέπεται να αφαιρεθούν απ' αυτούς και να ανατεθούν σε μεγαλύτερους τεχνητούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι μείζονα διοικητικά έργα που αφορούν την εδαφική περιφέρεια πολλών παραδοσιακών δήμων και κοινοτικών δεν αποτελούν πράγματι τοπικές αλλά διατοπικές υποθέσεις. Την ύπαρξη διατοπικών υποθέσεων και την ανάγκη διαχείρισής τους από μεγαλύτερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίζει το Σύνταγμα με την πρόνοια σύστασης δευτεροβάθμιων τοπικών οργανισμών που είναι οι φυσικοί διαχειριστές των διατοπικών υποθέσεων.

Ο επίμαχος νόμος 2539/1997 επιχειρεί τη ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης της

χώρας με την αναγκαστική συνένωση υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται και από την αναγκαστική συγχώνευση τους προκύπτουν μεγαλύτερες και συχνά τοπικά ασύνδετες μονάδες πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στις οποίες απονέμεται η ονομασία των δήμων. Όμως, ο κοινός νομοθέτης δεν είχε από το Σύνταγμα, πριν από την αναθεώρηση του 2001, τέτοια εξουσία και με το νόμο 2539/1997 αθετεί την υπ' αυτού παρασχεθείσα εγγύηση διαφύλαξης των υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων της Χώρας.

Η μειοψηφούσα γνώμη του Δικαστηρίου επικαλέστηκε υπέρ της συνταγματικότητας του νόμου την επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε στην απόφαση 3194/1990 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας.

Οι δύο προαναφερθείσες αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας (699 και 700/1990) ασχολήθηκαν εκτενώς και το ζήτημα του παραδεκτού ή όχι των αιτήσεων ακυρώσεως, που έδωσαν αφορμή για τις παραπάνω σκέψεις. Ιδιαίτερα, ασχολήθηκαν με το θέμα, αν αποτελούν ή όχι εκτελεστές διοικητικές πράξεις αποφάσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που αφορούσαν την προκήρυξη των δημοτικών εκλογών της 11.10.98 αφενός και οδηγίες διευκρινιστικές των διατάξεων του νόμου 2539/1997.

Αξιοσημείωτος είναι ο προβληματισμός που δημιουργήθηκε για το χαρακτηρισμό των προαναφερόμενων προσβαλλόμενων πράξεων και της τύχης των τυχόν έννομων συνεπειών που επιφέρουν. Σύμφωνα με τη γνώμη δύο εκ των τριών συμβούλων του Ε' τμήματος οι πράξεις αυτές αποτελούν εγκυκλίους και δεν επιφέρουν καμία έννομη συνέπεια, αφού σύμφωνα με το άρθρ. 45 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 «κωδικοποίηση νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των Ν.Π.Δ.Δ. και οι παραπάνω πράξεις δεν έχουν των τέτοιο χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, οι κρινόμενες από το δικαστήριο αιτήσεις απαράδεκτες στρέφονται κατά των πράξεων αυτών. Την ίδια σκέψη υιοθέτησε και η υπ. Αρ. 1484/1999 απόφαση της Ολομέλειας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Πράγματι, αυτή υποστήριζε, κατά πλειοψηφία, πως μεταβολές που επικαλούνται οι αιτούντες πως επήλθαν από τις προσβαλλόμενες πράξεις δεν επήλθαν απ' αυτές αλλά από τον ίδιο το νόμο 2539/1997, και, έτσι απαράδεκτα προβάλλονται.

Επιτυχής θεωρείται, η σκέψη του Προέδρου του Ε' τμήματος σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται η καθ' ολοκληρίαν ρύθμιση θεσμού από διατάξεις νόμου και μάλιστα όταν πρόκειται για

οργάνωση νέου θεσμού, διότι έτσι υποκαθίστανται διοικητικές πράξεις, την έκδοση των οποίων θέλησε εσκεμμένα να παραλείψει ο νομοθέτης για να αποκλείσει εκ των πραγμάτων την αμφισβήτηση του κύρους τους ενώπιον του Συμβουλίου της Επικράτειας πριν από την ολοκλήρωση της εφαρμογής του. Υποστηρίζει πως ο ακυρωτικός δικαστής οφείλει στις περιπτώσεις αυτές να παράσχει έγκαιρα και αποτελεσματικά έννομη προστασία, αναζητώντας τη βούληση εφαρμογής του νόμου στην επιμελώς συγκεκαλυμμένη εκτελεστή πράξη.

Η προσπάθεια του νόμου 2539/1997 να ρυθμίσει εξ ολοκλήρου όλα τα ζητήματα της οργανώσεως του νέου συστήματος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς την πρόβλεψη έκδοσης εκτελεστής διοικητικής πράξεως μέχρι τη διενέργεια των πρώτων εκλογών μετά την εφαρμογή του, αντίκειται όχι μόνο στο άρθρ. 95 του Συντάγματος αλλά ταυτόχρονα αποτελεί, κατά τη χαρακτηριστική έκφραση του Προέδρου του Τμήματος, διοικητικού έργου από τον κοινό νομοθέτη κατά παράβαση του άρθρ. 26 του Συντάγματος που απαγορεύει την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από το νομοθετικό σώμα. Το άρθρ. 95 του Συντάγματος καθορίζει τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Επικράτειας μεταξύ των οποίων και η επεξεργασία των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Η αρμοδιότητα αυτή είναι διοικητική και ανατίθεται στο Συμβούλιο ως συμβουλευτικό όργανο της κεντρικής διοίκησης. Για το λόγο αυτό η διάταξη του άρθρ. 95 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι κατά την επεξεργασία των διαταγμάτων από το Συμβούλιο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρ. 93 παρ.2-3 αυτού, που καθιερώνουν ορισμένες αρχές, οι οποίες αφορούν τις συνεδριάσεις και τις αποφάσεις των δικαστηρίων.

Την αρμοδιότητα αυτή του Συμβουλίου ενίσχυε και η διάταξη του άρθρ. 95 του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, η οποία ανέθεσε στο Συμβούλιο και την επεξεργασία των σχεδίων νόμων που υποβάλλονταν σ' αυτό από την Κυβέρνηση πριν από την εισαγωγή τους στη Βουλή, καθώς και κάθε άλλη διοικητικής φύσης αρμοδιότητα που προβλεπόταν από το Σύνταγμα ή το νόμο. Οι δήμο αυτές αρμοδιότητες δεν περιλήφθηκαν τελικά στο Σύνταγμα.

Ο κοινός νομοθέτης, δεν μπορεί ν' αποκλείσει άμεσα ή έμμεσα το δικαίωμα των πολιτών για άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των παρανόμων πράξεων της διοικήσεως, σύμφωνα με το άρθρ. 95 παρ. 1 του Συντάγματος ή να καταστήσει αυτήν εξαιρετικά δυσχερή.

Το πιο πάνω ζήτημα που αποτέλεσε αντικείμενο έντονου προβληματισμού στις αποφάσεις 699 και 700/1999 του

Δικαστηρίου, έλυσε η αρ. 1484/1999 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δεν ασχολήθηκε με το θέμα της συνταγματικότητας του νόμου. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή οι πράξεις του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης των οποίων ζητήθηκε η ακύρωση, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και συνεπώς απαράδεκτα προσβάλλονται με τη αίτηση ακυρώσεως, κρίνοντας τη συγκεκριμένη αίτηση για αυτού του λόγου απορριπτέα.

Το πρόβλημα της συνταγματικότητας του νόμου δεν υφίσταται πλέον μετά την αναθεώρηση του άρθρ. 102 του Συντάγματος το 2001. ο κοινός νομοθέτης, υπό το αναθεωρημένο Σύνταγμα, καθορίζει ελεύθερα τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεσμευμένος μόνο από τη διάταξη του άρθρ. 101 παρ. 1 αυτού. Η διαγραφή από το κείμενο του αναθεωρημένου Συντάγματος των θεσμών των δήμων και κοινοτήτων, οφείλεται προφανώς στο ζήτημα που δημιουργήθηκε με τη συνταγματικότητα του νόμου 2539/1997 «Περί συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σχέδιο Ι.Καποδίστρια).»¹⁵

15 Βλ. της Ευρυδίκης Μπέσιλα – Βήκα, "Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός" εκδ. Δίκαιο & Οικονομίας Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2001.σελ.208

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ **ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ** **ΜΕ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ** **ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ** **ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Εισαγωγή

Σύμφωνα με μια συνέντευξη με του διευθυντή υπηρεσιών του δήμου για το πρόγραμμα "Καποδίστρια" για να δούμε την λογική του μόνου θα πρέπει να γνωρίζουμε κάποια πράγματα εξ αρχής πως ήταν η Ελλάδα πριν το Πρόγραμμα του Ιωάννη Καποδίστρια. Η Ελλάδα πριν ήταν καταμεμημένη σε 457 Δήμους και 5318 Κοινότητες οπου ο κάθε δήμος και κοινότητα είχε την δική του διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια αλλά και οι πολίτες εξυπηρετούνταν από τα διάφορα υποκαταστήματα που υπήρχαν σε κάθε κοινότητα μέσω των υπαλλήλων οπου πήγαιναν μια φορά την εβδομάδα στις κοινότητες.

Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση λόγο ότι υπήρχαν πολλές κοινότητες και δήμοι σε έναν νομό θα έπρεπε να φύγουν κάποιες αρμοδιότητες και εξουσίες από την Κεντρική Κυβέρνηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση του Πρώτου και Δεύτερου βαθμού

Η διοίκηση σε όλη την Ελλάδα ήταν διάσπαρτη στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού και τις αρμοδιότητες σύμφωνα με την Ε.Ο.Κ , η σύμπραξη των Δήμων και των Κοινοτήτων.

Θα πρέπει να κάνει προγράμματα η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και να μπορεί μόνη της να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γι' αυτόν τον λόγο χρειάζεται, έναν κάλο εξοπλισμό μέσα στον δήμο, να υπάρχει

εξειδικευμένο προσωπικό και με γνώσεις πάνω στο αντικείμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μόνο έτσι μπορεί να προχωρήσει στην ανάπτυξη του ένας δήμος.

Ο δημότης μπορεί να εξυπηρετηθεί εύκολα και γρήγορα στο δήμο των Κ.Ε.Π., το οποίο είναι ο μοχλός εξυπηρέτησης των δήμων, με ταχύτητα και υπευθυνότητα.

Ακόμα ο δήμος προσφέρει στους δημότες καθαριότητα, πόσιμο νερό, ηλεκτροδότηση, οδικό δίκτυο τα οποία επεκτείνονται.

Ορισμένες ενώσεις έγιναν με κομματικά κριτήρια και όχι με την αναγκαιότητα της περιοχής τους. Με αποτέλεσμα οι περιοχές να μην ωφεληθούν πραγματικά από τον δήμο όπου εντάχθηκαν λόγω τις διαφορές που υπάρχουν στις αναγκαιότητες κάθε περιοχής. Για παράδειγμα μια περιοχή η οποία είναι κτηνοτροφική δεν μπορεί να ενσωματωθεί με άλλες περιοχές οι οποίες έχουν ανάπτυξη στην γεωργία, αφού δεν έχουν ανταπόκριση τις ίδιες προτεραιότητες και ανάγκες αλλά ούτε και ίδιες δραστηριότητες.

Γενικά σαν πλαίσιο νόμου ήταν κάλο, αλλά ο σχεδιασμός δεν έγινε με καλό τρόπο και δεν έχει αποδοχή όπως αναμενόταν να γίνει.

Έγιναν αδικίες όσον αφορά, για παράδειγμα μεγάλα χωριά που θα μπορούσαν να γίνουν δήμοι, συνενώθηκαν με άλλους δήμους ενώ θα έπρεπε να αποτελέσουν δικό τους δήμο και να πετύχουν περισσότερους στόχους και σε μεμονωμένες περιπτώσεις να παραμείνουν Κοινότητες λόγω μεγάλης απόστασης από την έδρα τους Δήμου προκειμένου να εξυπηρετούνται οι πολίτες.

Πρόβλημα κυρίως είναι η απόσταση των τοπικών διαμερισμάτων από την έδρα του Δήμου. Αυτομάτως έχασαν τα τοπικά διαμερίσματα την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια διότι δεν γίνεται ο σωστός καταμερισμός των χρημάτων συμφωνά με τον πληθυσμό και τις ανάγκες του κάθε τοπικού διαμερίσματος και απορροφά τα περισσότερα χρήματα η έδρα του Δήμου.

Συμφωνά με μια ερευνά που έγινε τους πολίτες μέσω ερωτηματολογίων το 98% είχαν την ίδια άποψη κυρίως όσοι κατοικούσαν στα τοπικά διαμερίσματα.

Ο σκοπός των προγραμμάτων του νόμου 2539/97 «Καποδίστρια»:

Ο νόμος 2539/97 που έκανε τον «Καποδίστρια» με την συνένωση των Ο.Τ.Α. προβλέπει στο άρθρο 13 την κατάρτιση και την υλοποίηση ειδικού αναπτυξιακού προγράμματος με την ονομασία Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.). Το

πρόγραμμα αυτό, διάρκειας από 1998-2002, προβλέπει με την εφαρμογή του την πραγματοποίηση σωστών υποδομών, καλής οργάνωσης των Ο.Τ.Α. και υλοποίησης των αναγκαίων επενδύσεων για την τοπική ανάπτυξη. Το εν λόγω πρόγραμμα αποτελούταν από πέντε (5) υποπρογράμματα που προέβλεπαν την χρηματοδότηση για, α) την αντιμετώπιση λειτουργικών αναγκών, β) την χρηματοδότηση εκπόνησης μελετών, γ) την χρηματοδότηση κατασκευών τεχνικών έργων, αναβάθμισης των περιβάλλοντος και γενικά λοιπών επενδύσεων, δ) την χρηματοδότηση διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής, πολιτιστικής υποδομής και εξοπλισμού, ε) την χρηματοδότηση έργων και δραστηριοτήτων για όλες τις περιπτώσεις συνολικά των υποπρογραμμάτων.

Το πρόγραμμα αυτό αν κρίνουμε από το δικό μας Δήμο Μεσολογγίου του αναλογούν σ' αυτόν ποσό (περίπου 1,3 δις δραχμές) απορρόφησης, και με σχετική άνεση. Με την σημερινή Κυβέρνηση ψηφίστηκε το πρόγραμμα "Θησέας" επίσης με αναπτυξιακού χαρακτήρα εφαρμογής (Ν. 3274/04) και καλύπτει χρονικά το διάστημα 2003-2009. χωρίζεται βασικά σε τρεις ενότητες, το 45% για όλες τις ανάγκες που κρίνει ο Δήμος, το 35% για μελέτες και έργα εκτός από οδοποιία-πλατείες κ.λ.π, το 20% για έργα ποιότητας ζωής, ύδρευσης, αποχέτευσης κ.λ.π, δίνεται απ' ευθείας από το ΥΔΕΣΔΑ. Το πρόγραμμα αυτό στο Δήμο μας (2003-2009) είναι συνολικά στο ποσό των €: 6,500,000 (περίπου).

Αν και υπάρχουν κάποιες χρονοβόρες διαδικασίες (Δήμος-Περιφέρεια) η απορρόφηση είναι συνολικά απόλυτη με έργα που έγιναν, έργα σε εξέλιξη και έργα που θα γίνουν.

Ανάγκη εκσυγχρονισμού

«Είναι γεγονός, ότι νέοι ορίζοντες ανοίγονται σήμερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στον τόπο μας, καθώς παίρνει νέες εξουσίες και αρμοδιότητες, ενισχύεται οικονομικά και καλείται να παίξει ουσιαστικό ρόλο, αξιοποιώντας τη λαϊκή συμμετοχή, στον περιφερειακό και εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό και στην πραγμάτωση μιάς γνήσιας αποκέντρωσης.

Μ' αυτά τα δεδομένα πιστεύω πως έφτασε η ώρα, για όσους τουλάχιστον βιώνουν την Τ.Α σαν καθημερινή πράξη, να κάνουν την αυτοκριτική τους και να διερωτηθούν, πόσο έτοιμοι είναι φέρουν σε πέρας υπεύθυνα τα νέα καθήκοντα τους.

Η προσωπική μου απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική. Βέβαια η μόνη που δεν φταίει γι' αυτό είναι η Τ. Α. αφού μέχρι πριν από λίγο την κρατούσαν δέσμια, απογυμνωμένη από εξουσίες και αποστερημένη από οικονομικούς πόρους.

Κυριολεκτικά προσπαθούσε εναγώνια να επιβιώσει. Μ' αυτές τις συνθήκες οι Ο.Τ.Α. αντιμετώπισαν τα προβλήματα τους με πολύ φιλότιμες προσπάθειες και ηρωισμό, αλλά και πολύ ερασιτεχνισμό.

Τα οξύτατα όμως και πολύπλοκα προβλήματα, που αντιμετωπίζουν οι σημερινές ελληνικές πόλεις και τα χωριά και οι συνεχώς αυξανόμενες πιεστικές ανάγκες των δημοτών χρειάζονται επαγγελματισμό και εξειδικευμένες γνώσεις για να λυθούν. Πρέπει να παραδεχτούμε, ότι εάν λειτουργούσε σαν επιχειρήσεις με τις αρχές της ελεύθερης οικονομίας, θα είχαμε οδηγηθεί σε χρεοκοπία με τους απαρχαιωμένους τρόπους και μεθόδους εργασίας που χρησιμοποιούν.

Δεν υπάρχει κατά συνέπεια καμία αμφιβολία, ότι έχουν βάση, να χρησιμοποιήσουν τα επιτεύγματα της σύγχρονης τεχνολογίας και να εκπαιδεύσουν σωστά το εργατοϋπαλληλικό προσωπικό για να μπορεί ν' ανταποκριθεί στις σημερινές ανάγκες.

Για να ξεπεράσει όμως η Τ.Α. τα προβλήματα αυτά και να οδηγηθεί στον εκσυγχρονισμό χρειάζεται βοήθεια υπεύθυνη, συντονισμένη και σε συλλογικό επίπεδο, μια και ο Δήμος και Κοινότητα από μόνοι τους δεν μπορούν να τα αντιμετωπίσουν με επιτυχία.»¹⁶

Σύσταση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

«Το παρόν σχέδιο νόμου φέρει τον τίτλο "συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης". Συμφωνά με το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. αφετηρία για την συγκρότηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι η συστατική "πράξη" σε όλες τις προηγούμενες συγκροτήσεις του θεσμού, το 1833 με το Β.Δ. της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 και το 1912 με το ΔΝΖ/1912, έγινε με την έκδοση Διαταγμάτων τα οποία περιλάμβαναν τους Ο.Τ.Α. ενός ή περισσοτέρων νόμων. Στην συνέχεια οποιαδήποτε μεταβολή γινόταν οπωσδήποτε με Διάταγμα εφόσον συντρέχων οι προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος και εφόσον ο αρμόδιος Υπουργός Εσωτερικών έκρινε ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει την σύσταση ή μεταβολή ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

16 Βλ. Θεοδώρου Θεόδωρος "Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Μελέτες των Δημάρχων," εκδ. Αφοι Τολίδη . Αθήνα 1982 σελ 105

η νομολογία κατά πάγιο τρόπο αναγνώρισε στην Διοίκηση το αποκλειστικό δικαίωμα να ιδρύσει νέο Ο.Τ.Α. παρά την συνδρομή των νομικών προϋποθέσεων.

Το παρόν νομοσχέδιο πρωτοτυπεί σε σχέση με τους προαναφερόμενους "ιδρυτικούς" νόμους της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και κοινότητες που απαρτίζουν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ιδρύονται απευθείας με το νομοσχέδιο έτσι ώστε η σύσταση "πράξη" να προσλάβει την αυξημένη, σε σχέση με το Διάταγμα ισχύ του τυπικού νόμου. Στο άρθρο 1 του Σχεδίου Νόμου όπου αναφέρονται κατά νομό οι νέοι δήμοι ή κοινότητες επαναλαμβάνονται οι Ο.Τ.Α. που παραμένουν χωρίς μεταβολή. Η επανάληψη αυτήν της στη συγκεκριμένη διάταξη του τυπικού νόμου έχει τον χαρακτήρα "οιωνεί" επανανίδρυσης και αυτών. Υπό αυτήν την έννοια ο νομοθέτης συγκροτεί την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αναβαθμίζοντας συνολικά την νομική βάση της σύστασης όλων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Οι δήμοι και οι κοινότητες που ιδρύονται με τον παρόν Σχέδιο Νόμου προέρχονται από την συγχώνευση των υφιστάμενων δήμων ή κοινοτήτων οι οποίοι καταργούνται. Η εδαφική περιφέρεια των νέων δήμων περιλαμβάνει το άθροισμα της εδαφικής περιφέρειας των καταργηθέντων, οι δημότες των οποίων καθίστανται αυτοδικαίως δημότες των νέων δήμων ή κοινοτήτων.

Η χωροθέτηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που ιδρύονται με το Σχέδιο Νόμου προέκυψαν από τον ευρύ και δημοκρατικό διάλογο ο οποίος ξεκίνησε μετά την κατάθεση της Πρότασης για την Ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την υποβολή στην κρίση των συλλογικών οργάνων της, στις ΤΕΔΚ και στην ΚΕΔΚΕ. Η αποδοχή της Πρότασης και του Σχεδίου "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" από το Έκτατο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ σηματοδότησε την έναρξη των διαδικασιών διαβούλευσης και επεξεργασίας των προτάσεων για την ανασυγκρότηση των Ο.Τ.Α. σε κάθε νομό. Η Πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούσε την αξιολόγηση των υφιστάμενων γεωγραφικών ενοτήτων των Συμβουλίων Περιοχής, δηλαδή της ενεργής οροθέτησης των θεσμών της υποχρεωτικής συνεργασίας που είχαν ως στόχο την προετοιμασία του κλίματος για τις συνενώσεις, και μόνο όπου έκριναν ότι τα υφιστάμενα Συμβούλια Περιοχής δεν πληρούσαν τους στόχους του Προγράμματος και ιδίως δεν οδηγούσαν σε βιάσιμους και λειτουργικούς Ο.Τ.Α. τότε οι τοπικοί άρχοντες είχαν την δυνατότητα να προτείνουν την σύσταση δήμου ή κοινότητας σε μία

διαφορετική γεωγραφική ενότητα υπό την προϋπόθεση ότι αυτή πληροί τις προϋποθέσεις του Προγράμματος. Την πρόταση για κάθε νομό επεξεργάσθηκε, με βάση τις προτάσεις των επιμέρους Ο.Τ.Α. και υπέβαλε Επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους της ΤΕΔΚ και υπηρεσιακούς παράγοντες. Σε όλους σχεδόν τους νομούς ο διάλογος που προηγήθηκε της Πρότασης οργανώθηκε από τις οικείες ΤΕΔΚ. Οι προτάσεις των Επιτροπών Νομών αξιολογήθηκαν στην συνέχεια από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών με την αρωγή Επιτροπής Τεχνοκρατών που συνεστήθη από αυτούς οι κατευθύνσεις που δόθηκαν προς τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών ήταν να διαγνώσουν τη δυνατότητα ίδρυσης είχαν τα εχέγγυα της βιωσιμότητας καθώς επίσης και να αξιολογήσουν την λειτουργικότητα των υπολοίπων ενοτήτων.

Οι Προτάσεις των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών που ουσιαστικά εμπεριείχαν τις προτάσεις των Επιτροπών Νομών αξιολογήθηκαν από Ομάδα Εργασίας Υ.Π.Ε.Σ.Δ.Δ.Α. στην οποία συμμετείχαν και στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ, κρίθηκαν από άποψη χωροταξικών και πολεοδομικών δεδομένων. Σ' αυτές τις προτάσεις βασίζεται η χωροθέτηση των νέων Ο.Τ.Α. που ιδρύονται με τον παρόν Σχέδιο Νόμου.

Οι δήμοι και οι κοινότητες που ιδρύονται με το Σχέδιο Νόμου προερχόμενοι από την κατάργηση των Ο.Τ.Α. που περιλαμβάνονται στα όρια τους αρχίζουν να λειτουργούν μετά την εκλογή των αιρετών Αρχών τους και ειδικότερα από την στιγμή της εγκατάστασής τους. Έως τότε εξακολουθούν να λειτουργούν οι δήμοι και οι κοινότητες που συγχωνεύονται. Εν ολίγοις οι υφιστάμενες δημοτικές και κοινοτικές αρχές θα εξαντλήσουν την τρέχουσα θητεία τους μετά το πέρας της οποίας παύει η λειτουργία του αντιστοίχου νομικού προσώπου.

Στην πράξη, το ιδρυόμενο με το παρόν Σχέδιο Νόμου νομικό πρόσωπο του νέου Ο.Τ.Α. βρίσκεται σε αδράνεια έως την εκλογή και εγκατάσταση των αρχών του ενώ οι καταργούμενοι Ο.Τ.Α. που το συναποτελούν διατηρούνται έως την λήξη της θητείας των ενεργεία αιρετών Αρχών τους. Κατά λογική συνέπεια οι δημότες του νέου Ο.Τ.Α. που είναι άλλωστε δημότες των καταργουμένων που πλην όμως η δημοτικότητα αυτή παραμένει αδρανής και εξακολουθεί να ενεργοποιείται η δημοτικότητα στον δήμο και κοινότητα που θα λειτουργεί έως την λήξη της τρέχουσας δημοτικής περιόδου. Ουσιαστικά, κατά την μεταβατική περίοδο έχουμε δισυπόστατη δημοτικότητα, ανενεργή ως προς τον νέο Ο.Τ.Α. και ενεργή ως προς τον υπό κατάργηση.

Από την παραπάνω κατάσταση υπάρχει μια εξαίρεση. Το απορρέον από την δημοτικότητα εκλογικό δικαίωμα ενεργοποιείται πλέον στον νέο Ο.Τ.Α. πριν από την έναρξη της λειτουργίας του. Ο λόγος είναι προφανής. Ο δημότης καθίσταται πλέον εκλογέας για να αναδείξει τις αρχές του νέου Ο.Τ.Α. και έτσι να δρομολογήσει την έναρξη της λειτουργίας του ενώ αντίθετα δεν υφίσταται πεδίο άσκησης αυτού του δικαιώματος στο πλαίσιο του καταργούμενου Ο.Τ.Α., δεδομένου ότι διανυόμενη δημοτική περίοδος είναι η τελευταία γι' αυτόν. Ανάλογη εφαρμογή έχουν όλα τα παρεπόμενα του εκλογικού δικαιώματος, δηλαδή ή άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι, η μεταδημότευση για συμμετοχή στις εκλογές κ.ο.κ.

Γενικότερα το νομικό πρόσωπο του νέου Ο.Τ.Α. είναι καθολικός και ειδικός διάδοχος του νομικού προσώπου του καταργούμενου Ο.Τ.Α. και από την έναρξη της λειτουργίας του υπεισέρχεται σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις.

Οι ιδρυόμενοι με τον παρόν Σχέδιο Νόμου πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. που προέρχονται από συνένωση κοινοτήτων και έχουν λιγότερους από 1000 κατοίκους σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1991 (άθροισμα του πληθυσμού των συνενοούμενων Ο.Τ.Α.) αναγνωρίζονται ως κοινότητες. Οι υπόλοιποι, με περισσότερους από 1000 κατοίκους, αναγνωρίζονται ως δήμοι.

Συμφωνά με το άρθρο 1 του Σχεδίου Νόμου η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτείται σε 900 δήμους και 133 κοινότητες. Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και των κοινοτήτων είναι τα ακόλουθα :

.α) ως προς τους νέους Ο.Τ.Α είναι το πληθυσμιακό κριτήριο, δηλαδή το όριο των 1000 κατοίκων.

.β) ως προς τους Ο.Τ.Α. που παραμένουν χωρίς μεταβολή είναι το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης όπως αυτό προσδιορίζεται από την μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α. και τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Η συνδρομή των κριτηρίων εξαρτάται σε κάθε νομό ξεχωριστά λαμβανόμενων υπόψη και των γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του νομού.

Από τα κριτήρια αυτά προκύπτει ότι η συγκρότηση των δήμων βασίζεται στην γειννίαση και την αλληλεξάρτηση μικρών ή μεγαλύτερων οικιστικών μονάδων που συναποτελούν διοικητική ενότητα, προϋποθέτει δηλαδή την ύπαρξη λειτουργικής ανοικτής πόλης. Η συγκρότηση των κοινοτήτων βασίζεται στην αντικειμενική αδυναμία μίας οικιστικής μονάδας ή μίας υποενότητας οικιστικών να αλληλεξαρτηθούν από άλλες και να συναποτελέσουν με αυτές μία διοικητική ενότητα, δηλαδή βασίζεται στην αδυναμία ένταξης

σε λειτουργική ανοικτής πόλη. Στην περίπτωση αυτή είναι δεδομένη η δυσχέρεια να συγκροτηθεί ολοκληρωμένο διοικητικό κέντρο, τουλάχιστον υπό τις σημερινές συνθήκες. Έτσι η Πολιτεία συγκροτεί τις κοινότητες ως διοικητικές μονάδες που χρήζουν "ειδική αρωγή" προκειμένου να συνδεθούν μελλοντικά με ένα ολοκληρωμένο διοικητικό κέντρο. Ταυτόχρονα ευοδώνεται η προοπτική συστάδες κοινοτήτων να αποκτήσουν τις κρίσιμες προϋποθέσεις της ανάπτυξης ώστε να μπορέσουν να μετεξελιχθούν σε δήμους, όπως π.χ. η Κοινότητα Ασπροποτάμου του Νόμου Τρικάλων και πολλές άλλες.

Οι δήμοι που παραμένουν χωρίς μεταβολή είναι εκείνοι που από την θέση τους δεν είναι δυνατόν να συνενωθούν με άλλους Ο.Τ.Α. (νησιά) ή από τον διάλογο και την επεξεργασία των προτάσεων ανασυγκρότησης κρίθηκε ότι η σημερινή τους χωροθέτηση επαρκεί για να φέρουν σε πέρας την αποστολή τους.

Ως προς τα πολεοδομικά συγκροτήματα, τις μητροπολιτικές περιοχές Αθήνας - Πειραιώς συμπεριλαμβανομένης και όλης της ηπειρωτικής Αττικής, και της Θεσσαλονίκης η πολυδιάσπαση σε δήμους με διαφορετική φυσιογνωμία από τους υπολοίπους Ο.Τ.Α. της χώρας θα αντιμετωπισθεί υπό το πρίσμα της θεσμοθέτησης συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης, η επεξεργασία του οποίου αποτελεί άμεσης προτεραιότητας στόχο της Κυβέρνησης.»¹⁷

Ο καθορισμός ιστορικής έδρας σε εξαιρετικές περιπτώσεις και η σημασία της.

« Η εφαρμογή των κριτηρίων του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" για τον καθορισμό της έδρας του νέου Ο.Τ.Α. σύμφωνα με την έκθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, δηλαδή η αξιολόγηση της κεντρικότητας, της υποδομής και του πληθυσμού, προσκρούει σε ορισμένες εξαιρετικές αλλά σημαντικότερες περιπτώσεις στην απόλυτη ταύτιση μίας περιοχής ή ενός υφιστάμενου οικισμού ή της περιφέρειας ενός εκ των συνενωθέντων Ο.Τ.Α. με γεγονότα ή περιόδους που σηματοδοτούν σταθμούς στην ιστορία του ελληνισμού από την αρχαιότητα έως τις πιο πρόσφατες ηρωικές εποποιίες του λαού μας.

Σχεδόν πάντοτε σ' αυτές τις περιπτώσεις η ιστορική μνήμη αποτυπώνεται στο όνομα του νέου Ο.Τ.Α. εν τούτοις αυτό δεν

17. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.18.

αρκεί . Απαιτείται η συμβολική και ουσιαστική σύνδεση της νέας διοικητικής οντότητας με τον ιστορικό τόπο. σύνδεση που δεν είναι δυνατόν να συντελεσθεί με τον καθορισμό της έδρας, του τόπου δηλαδή που εγκαθίσταται το Δημαρχείο και οι διοικητικές υπηρεσίες του νέου Ο.Τ.Α. ,εφόσον δεν συγκλίνουν υπέρ του ιστορικού οικισμού τα κριτήρια καθορισμού της έδρας, ειδικά όταν στον νέο Ο.Τ.Α. υπάρχουν κέντρα οικονομικής δραστηριότητας και διοικητικού ενδιαφέροντος.

Σ' αυτές τις εξαιρετικές περιπτώσεις καθορίζεται με προεδρικό διάταγμα που εισηγείται ο Υπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης , μετά από πρόταση του δημοτικού συμβουλίου γνώμη του συμβουλίου τοπωνυμιών, "ιστορική έδρα του δήμου".

Προϋπόθεση για να ορισθεί ένας οικισμός ιστορικής σημασίας ως "ιστορική έδρα" είναι η σύνδεση του συγκεκριμένου τόπου με ιδιαίτερα σημαντικά γεγονότα της ελληνικής ή παγκόσμιας ιστορίας, να συμβολίζει λαμπρές περιόδους της ελληνικής ιστορίας από τους αρχαίους έως τους πιο πρόσφατους χρόνους. Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένους από τους ιστορικούς τόπους που πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις:

Τροιζήνα του Δήμου Τροιζήνας Πειραιώς, Μαυρομάτι Ιθώμης του Δήμου Ιθώμης Μεσσηνίας, Μυστράς του Δήμου Μυστρά Λακωνίας, Σύβοτα του Δήμου Συβότων Θεσπρωτίας, Λεύκτρα και Πλατειές του Δήμου Πλαταιών Βοιωτίας, Μαρώνεια του Δήμου Μαρωνείας Ροδόπης, Βίνιανη του Δήμου Βίνιανης Ευρυτανίας, Δομνίστα του Δήμου Δομνίστας Ευρυτανίας , Μπιζάνι του Δήμου Μπιζανίου Ιωαννίνων, Θέρισου Χανίων, Μάλεμε του Δήμου Πλατανία Χανίων, Άντισσα του Δήμου Ερεσού Λέσβου, Δίου του Δήμου Δίου Πιερίας.

Στην "ιστορική έδρα" μπορούν να τελούνται οι επίσημες εορτές και τελετές του δήμου, όπως οι υποδοχές επισήμων επισκεπτών κ.ο.κ. καθώς επίσης και να συνεδριάζει, όποτε κρίνεται πρόσφορο, το δημοτικό συμβούλιο. Ειδικά περιπτώσεις των συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου δεν απαιτείται προηγούμενη απόφασή για αυτό αλλά η συνεδρίαση θεωρείται ότι γίνεται στην νομική.»¹⁸

18. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.27.

Στόχοι του προτεινόμενου προγράμματος .

«Στόχοι του προτεινόμενου Προγράμματος είναι:

1. Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος
2. Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
3. Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
4. Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
5. Η ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
6. Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
7. Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.»¹⁹

Οι βασικότερες από τις αδυναμίες της Τ.Α.

« 1. Η υπέρμετρη διόγκωση του συστήματος Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Με την αναγκαστική συνένωση των δήμων και κοινοτήτων στα πλαίσια του σχεδίου «Ι. Καποδίστριας» δημιουργήθηκαν 845 δήμοι, 133 κοινότητες και 5400 τοπικά συμβούλια, σε αντικατάσταση των 5500 Κοινοτικών Συμβουλίων που καταργήθηκαν. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι παλαιότερα, είχαν συσταθεί με τον Νόμο 2218 τα Συμβούλια Περιοχής με σκοπό τη συνένωση των λειτουργιών των Ο.Τ.Α. που υπήγοντο στα όρια της περιφέρειας τους και τη δημιουργία αναγκαστικών συνδέσμων με τελικό στόχο τα συμβούλια αυτά να εξελιχθούν σε δήμους. Στα πλαίσια αυτά είχαν καθορισθεί και οι εδαφικές περιφέρειες του με βάση σχετικές μελέτες του ΥΠΕΧΩΔΕ . Αργότερα επεκράτησαν άλλες σκέψεις και αποφασίστηκε η αναγκαστική συνένωση των κοινοτήτων σε μικρότερης εμβελείας

19 Βλ. στην ιστοσελίδα www.kedke.gr

δήμους, σε αντίθεση με τους δήμους στους οποίους στόχευε η σύσταση των συμβουλίων περιοχής π.χ. το Π.Δ. 410/95 προέβλεπε για το νομό Αιτωλοακαρνανίας 18 Συμβούλια Περιοχής (δηλαδή μελλοντικούς δήμους) ενώ με τον Ν. 2539/97 συστήθηκαν 28 δήμοι. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι και παρά την κατάργησή τους, στην ουσία τα συμβούλια περιοχής θα εξακολουθήσουν να λειτουργούν ως απλοί σύνδεσμοι του άρθρου 206 του Π.Δ. 410/95, τουλάχιστον μέχρις ότου ολοκληρώσουν την αποστολή που είχαν αναλάβει ως συμβούλια περιοχής. Με βάση τα δεδομένα αυτά ενώ στην ουσία οι 5500 κοινότητες που καταργήθηκαν εξακολουθούν να λειτουργούν ως Δημοτικά Διαμερίσματα με δικές τους αρχές και δικούς τους πλαίσιο αρμοδιοτήτων, προστέθηκαν στο σύστημα 854 επιπλέον Δήμοι.

1. Η πληθώρα και ανομοιομορφία των Οργανισμών ειδικής και γενικής αρμοδιότητας, που λειτουργούν σε όλο το πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος της χώρας και η έλλειψη ενός αποτελεσματικού συστήματος οριζοντίου συστονισμού και εποπτείας του πλήθους των οργανισμών και των υπηρεσιών αυτών, κυρίως δε των υπηρεσιών που λειτουργούν στο επίπεδο της Επαρχίας καθώς επίσης και των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α Βαθμού.

Πέραν των οργανισμών Τοπική Αυτοδιοίκησης Α Βαθμού οι υπηρεσίες που λειτουργούν στο επίπεδο της επαρχίας καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα τομέων που έχουν κρίσιμη σημασία για την αποτελεσματική ανάπτυξη και προώθηση των προγραμμάτων τοπικής αναπτύξεως είναι δε οι εξής: Υπηρεσίες υγείας, γραφεία εκπαιδεύσεως, γραφεία εργασίας, γραφεία γεωργικής αναπτύξεως, γραφεία πολεοδομίας, κτηνιατρεία, δασαρχεία, υπηρεσίες αγροτικής ασφαλείας, οικονομικές υπηρεσίες του Δημοσίου, υπηρεσίες νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, υπηρεσίες οργανισμών του δημοσίου τομέα, Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η κλπ. Όλες αυτές οι υπηρεσίες έρχονται σε άμεση επαφή με τους τοπικούς πληθυσμούς και καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα αναγκών των πληθυσμών αυτών, ενώ λειτουργούν σε ένα ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α. και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Σύμφωνα με το υφιστάμενο καθεστώς οι υπηρεσίες αυτές συντονίζονται από διαφορετικούς φορείς μεταξύ των οποίων οι Κεντρικές Υπηρεσίες των Υπουργείων, οι υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, οι υπηρεσίες της Περιφερειακής Διοικήσεως κλπ. Π.χ. οι οικονομικές υπηρεσίες του Δημοσίου και οι Ο.Τ.Α., εποπτεύονται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες της περιφέρειας. Οι υπηρεσίες Γεωργικής Ανάπτυξης, Κτηνιατρεία,

Γραφεία Εργασίας, Γραφεία Πολεοδομίας κλπ, συντονίζονται από τον αιρετό Νομάρχη, ενώ οι υπηρεσίες του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα (Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η, Νομικών Προσώπων κλπ.) συντονίζονται από τις αρμόδιες κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες των οργανισμών αυτών.

Αν στην κατάσταση αυτή προστεθεί και το γεγονός ότι οι Υπηρεσίες αυτές δεν καλύπτουν ενιαίες γεωγραφικές περιφέρειες, τότε μπορεί εύκολα να φαντασθεί κανείς τη χαώδη κατάσταση που δημιουργείται και τη σπατάλη πόρων που συνεπάγεται η άναρχη οργάνωση της Διοικήσεως στο επίπεδο αυτό.

2. Το γραφειοκρατικό πνεύμα που επικρατεί σε όλο το φάσμα των υπηρεσιών, το οποίο με τις περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες και μεθόδους που εφαρμόζονται, δημιουργούν αναπόφευκτες αγκυλώσεις και ανεπιθύμητες παρενέργειες στην αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών.

3. Η νομικίστικη αντίληψη και η ευθυνοφοβία, η οποία μέσα από την περιπτωσιολογική και λεπτομερειακή αντιμετώπιση των διαφόρων θεμάτων, παραλύει κάθε δυνατότητα ανάπτυξης δημιουργικών πρωτοβουλιών και προώθησης μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών σχεδίων. »²⁰

Λήψη μέτρων για την προώθηση των Συγχωνεύσεων

«Μεταξύ των ειδικότερων μέτρων που θα πρέπει να υιοθετηθούν στο τοπικό επίπεδο για την επιτάχυνση του ρυθμού των εθελοντικών συγχωνεύσεων περιλαμβάνονται και τα εξής μέτρα τα οποία αποτελούν σύνοψη των ανωτέρω εκτεθέντων.

1. Καθορισμός των βασικών κριτηρίων επί τη βάσει των οποίων θα καθορισθούν τα αστικά κέντρα που θα αποτελέσουν πόλους έλξεως και επί τη βάσει των οποίων θα καθορισθεί το μέγεθος των μελλοντικών οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως τα κριτήρια αυτά είναι συνάρτηση των αρμοδιοτήτων που θα ασκούν οι οργανισμοί αυτοί, των λειτουργιών που πρέπει να αναπτύσσονται στα όρια των οργανισμών αυτών και των ειδικών γεωγραφικών και οικονομικών χαρακτηριστικών κάθε περιοχής.

2. Επιλογή των αστικών κέντρων που έχουν τις δυνατότητες να εξελιχθούν σε κέντρα έλξεως.

²⁰ Βλ. Φαναριώτης Παναγιώτης "Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης". εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 1999 σελ.368

3. Προσδιορισμός των εδαφικών περιοχών που καλύπτονται από την ακτίνα επιρροής των κέντρων αυτών, οι περιοχές αυτές είναι ενδεχόμενο να συμπίπτουν με τις εδαφικές περιοχές που έχουν προσδιορισθεί βάσει μελετών του ΥΠΕΧΩΔΕ (ως εδαφικές περιοχές των Σ.Π) το έτος 1994.

4. Οι ως άνω εδαφικές περιοχές να αποτελέσουν την περιφέρεια και το ζωτικό οικονομικό χώρο των υπό δημιουργία μονάδων Τ.Α. μέσα από τις οποίες θα εφαρμοσθούν συγκεκριμένα αναπτυξιακά προγράμματα.

5. Κατάρτιση βραχυχρόνιων και μακροχρόνιων προγραμμάτων ανάπτυξης των περιοχών αυτών, ώστε να εξελιχθούν σε ενιαία οικιστικά κέντρα. Ταυτόχρονα με τα αναπτυξιακά προγράμματα πρέπει να προωθηθούν και άμεσα μέτρα για τον εξοπλισμό των Ο.Τ.Α. που θα επιλεγούν ως κέντρα, έλξεως, με όλες τις αναγκαίες λειτουργίες, ώστε να εξελιχθούν στο συντομότερο χρονικό διάστημα, σε πράγματα κέντρα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής δραστηριότητας.

6. Ανάθεση του συντονισμού των αναπτυξιακών προγραμμάτων σε μονάδες επαρχιακού επιπέδου ή σε ειδικές αναπτυξιακές ομάδες στις οποίες θα μετέχουν οπωσδήποτε και οι ενδιαφερόμενοι Ο.Τ.Α. Οι φορείς αυτοί θα λειτουργούν μέχρις ότου αποφασισθεί η ουσιαστική συγχώνευση όλων των περίξ οικισμών σε έναν ενιαίο Ο.Τ.Α., πράγμα που θα συντελεσθεί με την λήψη αποφάσεων των Τοπικών Συμβουλίων, η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων για την τυπική συνένωση.

7. Η εθελοντική συνένωση των Ο.Τ.Α. κατά τα ανωτέρω, συνεπάγεται την κατάργηση των Τοπικών Συμβουλίων. Τα Δημοτικά διαμερίσματα θα εκλεγούν τους αντιπρόσωπους τους στο Δημοτικό Συμβούλιο, ο αριθμός τους δε θα είναι ανάλογος με το πληθυσμιακό υπόβαθρο κάθε Δημοτικού διαμερίσματος. Προτάσεις προς το Δ.Σ. για γενικότερα θέματα του διαμερίσματος, μπορεί να διατυπώνονται από Γενικές συνελεύσεις των κατοίκων οι οποίες θα συγκαλούνται και θα προεδρεύονται από τους αντιπροσώπους των διαμερισμάτων.»²¹

21 Βλ. Φαναριώτης Παναγιώτης "Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης". εκδ. Σταμούλη. Αθήνα 1999 σελ.380

Μηχανογράφηση

«Είναι καιρός πια η μηχανογράφηση να μπει και στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, γιατί πιστεύουμε ότι είναι ανάγκη για τη σωστή οργάνωση και αποδοτική λειτουργία του Δημοτολογίου, του Ληξιαρχείου, για τη λογιστική παρακολούθηση των εσόδων εξόδων, τη μισθοδοσία του προσωπικού για τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση των τεχνικών έργων καθώς και για τις αποθήκες υλικού.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος στη Δημοκρατία της Ιρλανδίας, στο οποίο υπάγεται και η Τ.Α. ,κατανοώντας τη σημασία της εφαρμογής της μηχανογράφησης στους Ο.Τ.Α. ίδρυσε το 1975 το Συμβούλιο Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Υπολογιστών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το Συμβούλιο αυτό παρέχει συμβουλές στους Ο.Τ.Α. σε θέματα μηχανογράφησης και εργάζεται για την εφαρμογή ενός πρότυπου εθνικού συστήματος που θα ικανοποιεί τις ανάγκες των Ο.Τ.Α. στον τομέα της επεξεργασίας των δεδομένων (DATA PROCESSING).

Οι συμβουλές, που δίνει στους Ο.Τ.Α. αφορούν την προμήθεια των ηλεκτρονικών υπολογιστών, την εγκατάστασή τους, την επιλογή των προγραμμάτων και την εκπαίδευση των δημοτικών υπαλλήλων στη λειτουργία και τη χρήση των ηλεκτρονικών υπολογιστών.

Το Συμβούλιο χρηματοδοτείται από ετήσια εισφορά των Ο.Τ.Α. και από την αμοιβή των υπηρεσιών, που τους προσφέρει σε επίπεδο κόστους.

Έχει προσωπικό 60 ατόμων και οκταμελές συμβούλιο, που αποτελείται από εκπροσώπους της Τ.Α. του Υπουργείου Περιβάλλοντος και του Υπουργείου Υπηρεσιών.

Ένας παρόμοιος οργανισμός, αλλά με περισσότερες αρμοδιότητες ιδρύθηκε το 1968 από τις τέσσερες ενώσεις Τ.Α. της Αγγλίας.

Πρόκειται για την Επιτροπή Διοίκησης Υπηρεσιών και Μηχανογράφησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (LAMSAC)

Έργο της είναι όχι μόνο να συμβουλεύει και να προσφέρει τις υπηρεσίες της στους Ο.Τ.Α. σε θέματα μηχανογράφησης, αλλά και σε θέματα οργάνωσης και διοίκησης με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας τους και την μείωση των δαπανών λειτουργίας τους.

Επιπλέον για την επίτευξη των στόχων της προωθεί ερευνητικά προγράμματα και οργανώνει μία ευρεία σειρά από τμήματα

εργασίας, που αντλούν γνώσεις και εμπειρίες από την πρακτική ζωή των Ο.Τ.Α. σ' όλες τις περιοχές της χώρας.

Η Επιτροπή χρηματοδοτείται από τις Ενώσεις Τ.Α. και από την Κυβέρνηση.»²²

Εκπαίδευση προσωπικού των Ο.Τ.Α.

«Η υπηρεσιακή κατάρτιση και η αποδοτικότητα των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., που είναι συνυφασμένη με το είδος και το βαθμό εκπαίδευσής τους αποτελούν θεμελιώδη παράγοντα για την επιτυχία του έργου των Δήμων και Κοινοτήτων.

Και όταν λέμε εκπαίδευση δεν εννοούμε απλώς την κατοχή κάποιου τίτλου σπουδών, όπως δυστυχώς γίνεται στους Ο.Τ.Α., αλλά την απόκτηση θεωρητικών και πρακτικών γνώσεων πάνω στα ειδικά θέματα, που αντιμετωπίζουν οι Ο.Τ.Α. Επιπλέον θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα μετεκπαίδευσης των υπαλλήλων και ανανέωσης των γνώσεων τους έτσι, ώστε να μπορούν να ανταποκρίνονται στις νέες ανάγκες, που δημιουργούνται.»²² Με το Ν. 2539/97 προβλεπόταν με την εφαρμογή του και η στελέχωση με νέους επιστήμονες, το οποίο η χρηματοδότηση του γίνεται από το ΥΠΕΣΔΔΑ και από εκπαιδευτικά Σεμινάρια.

Στο Δήμο μας με βάση το κριτήριο αναγκών (πληθυσμός κ.λ.π.) προέβλεπε πέντε θέσεις που ήταν, προγραμματιστής Η/Υ, Τεχνικοί κ.λ.π. από τους πέντε παρέμειναν τέσσερις. Δεν προσήλθε ένας μηχανικός. Στο Δήμο μας λόγω ειδικής περίπτωσης (εφαρμογής επέκτασης Σχεδίου Πόλεως) προβλέπεται μηχανικός και τεχνολόγος μηχανικός με γνώσεις πολεοδομικής κατάρτισης.

Βέβαια συχνά σε πολλούς μικρότερους Δήμους γίνονταν μετατάξεις κυρίως στον κλάδο μηχανικών του επιστημονικού προσωπικού το οποίο είχε προσλάβει ο Δήμος. Το γεγονός αυτό των μετατάξεων των τεχνικών (μηχανικών) σε μεγάλους Δήμους είναι γιατί όσο μεγάλος είναι ο Δήμος και ειδικά σε έκταση τόσο οι ανάγκες είναι μεγαλύτερες και η οργάνωση της αρμόδιας (τεχνικής υπηρεσίας) καλύτερη.

« Θα αναφέρουμε ένα παράδειγμα από τον Ευρωπαϊκό χώρο, όπου λαμβάνεται, όπως θα δούμε, ιδιαίτερη μέριμνα για την εκπαίδευση των υπαλλήλων και του εργατοτεχνικού προσωπικού των Ο.Τ.Α. .

22. Βλ. Θεοδώρου Θεόδωρος "Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων," εκδ. Αφοί Τολιδή. Αθήνα 1982 σελ. 110

Στην Ολλανδία υπάρχει το Κεντρικό Ινστιτούτο Εκπαίδευσης τη Δημόσια Διοίκηση (C.I.V.O.B.) και οι τοπικές Σχολές Διοικητικής Εκπαίδευσης.

Το πρώτο είναι ένα εκπαιδευτικό ινστιτούτο της Τ.Α. που ιδρύθηκε για να συντονίζει το έργο των δώδεκα τοπικών σχολών, που εδρεύουν στις έντεκα επαρχίες.

Χρηματοδοτείται από την Τ.Α. τα νομαρχιακά συμβούλια και άλλους τοπικούς οργανισμούς.

Ένα από τα κύρια καθήκοντα του Ινστιτούτου είναι να καθορίζει τους όρους της εκπαίδευσης του προσωπικού των τοπικών και περιφερειακών αρχών και να προάγει και αναπτύσσει την επιστημονική έρευνα σε θέματα δημόσιας διοίκησης σε σχέση με τις εκπαιδευτικές ανάγκες τους.

Οργανώνει επίσης εξετάσεις για τα διάφορα τμήματα των τοπικών σχολών και προσπαθεί να ενοποιήσει την εκπαίδευση για τη δημοτική διοίκηση, που σχετίζεται με την επιλογή του προσωπικού και την επαγγελματική τους σταδιοδρομία.

Ιδιαίτερα υπογραμμίζουμε το γεγονός, ότι το ενδιαφέρον των εκπαιδευτικών προγραμμάτων εντοπίζεται κυρίως στα πραγματικά προβλήματα, που αντιμετωπίζουν οι δημοτικοί υπάλληλοι στην άσκηση των καθηκόντων τους.»²³

Διοικητική εξυπηρέτηση των κατοίκων

« Η επιμονή στην λήψη μέτρων που θα εξυπηρετήσουν τους πολίτες είναι πλέον προδήλως αυτονόητη εφόσον αυτός είναι ο κρίσιμος στόχος του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" και της μεταρρύθμισης που εισηγούμαστε με το παρόν Σχέδιο Νόμου. Μόνο όσοι αγνοούν τα μέτρα πολιτικής του Προγράμματος ή επιμένουν να εμποδίζουν την πληροφόρηση των κατοίκων των χωριών ισχυρίζονται ότι μεταξύ των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης είναι ταλαιπωρία και μη εξυπηρέτηση του πολίτη ο οποίος πλέον θα αναγκασθεί να διανύσει αρκετά χιλιόμετρα για να προσέρχεται στο Δημαρχείο και στις λοιπές δημοτικές υπηρεσίες.

23. Βλ. Θεοδώρου Θεόδωρος "Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων," εκδ. Αφοί Τολίδη. Αθήνα 1982 σελ. 111

Μια συντονισμένη προσπάθεια ανασυγκρότησης και εκσυγχρονισμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εστιάζεται στην συγκρότηση ισχυρών διοικητικών κέντρων ικανών να παράσχουν περισσότερες και καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες στους κατοίκους της υπαίθρου δεν μπορεί ασφαλώς να παραλείψει να οργανώσει τις σχέσεις των κατοίκων με τις δημοτικές υπηρεσίες.

Πράγματι, ο κάτοικος δεν αρκεί να έχει περισσότερες υπηρεσίες στη διάθεσή τους αλλά πρέπει να έχει ευχέρεια για πρόσβαση σ' αυτές. Επίσης, λαμβάνουμε υπόψη ότι οι υπηρεσίες που παρείχε ο κοινοτικός γραμματέας, ανεξάρτητα από την ροή τους δεν αναφέρονται στις κλασικές κοινοτικές υποθέσεις αλλά επεκτείνονται στα καθήκοντα του ανταποκριτή του Ο.Γ.Α. και άλλες δευτερεύουσας σημασίας. Ο τρόπος παροχής αυτών των υπηρεσιών πολλές φορές ήταν συνυφασμένος με τις επαγγελματικές δραστηριότητες των κατοίκων, δεν υπήρχε ωράριο. Αυτές οι συνήθειες δεν μπορεί βέβαια να καθορίσουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του νέου δήμου αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να επιχειρείται η ανταπόκριση της νέας δημοτικής δομής.

Στόχος είναι να αποφεύγεται η μετακίνηση και κυρίως η τάλαιπωρία του πολίτη κατά την εξυπηρέτηση του στις δημοτικές υπηρεσίες, ιδίως μάλιστα για εκείνες τις συναλλαγές που προηγουμένως διεκπεραίωνε ο γραμματέας της κοινότητας. Γι αυτό προβλέπονται δύο σημαντικές ενέργειες που πρέπει να γίνουν εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος από την δημοτική Αρχή.

Στην αρχή κάθε έτους ο δήμαρχος καθορίζει το ωράριο παρουσίας ενός ή περισσότερων υπαλλήλων στην έδρα του τοπικού συμβουλίου. Ο υπάλληλος αυτός, ανάλογα με τις ιδιαίτερες υπηρεσιακές ανάγκες κάθε Δημοτικού Διαμερίσματος, θα ενημερώνει τους κατοίκους και θα συγκεντρώνει αιτήσεις για την χορήγηση βεβαιώσεων ή πιστοποιητικών.

Κατά την έναρξη της δημοτικής περιόδου το δημοτικό συμβούλιο καθορίζει τους τρόπους με τους οποίους θα εξυπηρετούνται οι κάτοικοι των χωριών εκτός της έδρας του δήμου έτσι ώστε να μην αναγκάζονται να μετακινούνται προς το Δημαρχείο. Το συμβούλιο μπορεί να επιλέξει μεθόδους που προσιδιάζουν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δήμου και στην δυνατότητα του να αξιοποιεί σύγχρονα τεχνολογικά μέσα. Έτσι σε άλλους δήμους μπορεί να εφαρμοσθεί η συγκέντρωση αιτήσεων και διανομή εγγράφων με υπάλληλο του δήμου, σε άλλους η λήψη τηλεφωνικών αιτήσεων και η διανομή εγγράφων με φαξ.

Με το παρόν σχέδιο Νόμου οργανώνεται ένα ακόμη σημαντικό βήμα για την πάταξη της γραφειοκρατίας και την εξυπηρέτηση του πολίτη: η υποβολή τηλεφωνικών αιτήσεων για την έκδοση ορισμένων από τα πλέον ζητούμενα πιστοποιητικά, η αναζήτηση βεβαιώσεων και πιστοποιητικών από την ίδια την υπηρεσία αντί να περιφέρεται ο πολίτης από γραφείο σε γραφείο και τέλος η αποστολή των αιτούμενων βεβαιώσεων ή πιστοποιητικών από την υπηρεσία στον πολίτη.

Η συμπερίληψη της σχετικής ρύθμισης στο παρόν Σχέδιο Νόμου δεν είναι τυχαία. Δύο από τα οριζόμενα καταρχήν, πιστοποιητικά εκδίδονται από τους Ο.Τ.Α., δηλαδή οι ληξιαρχικές πράξεις και το πιστοποιητικό γεννήσεως. Ο αρχικός κύκλος των πέντε ειδικών πιστοποιητικών και βεβαιώσεων μπορεί να διευρυνθεί με Αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και του αρμοδίου ανά περίπτωση Υπουργού. Έτσι μπορεί άμεσα να επεκταθεί σε καίριους τομείς όπως οι βεβαιώσεις που εκδίδονται από τον υπάλληλο του Ο.Τ.Α. ως ανταποκριτής του ΟΓΑ κ.ο.κ. Συνεπώς οι Αρχές των νέων ΟΤΑ από την έναρξη της λειτουργίας τους αλλά και πριν εφόσον το σχετικό άρθρο εφαρμόζεται για όλη την Διοίκηση από την ισχύ του νόμου, έχουν τη δυνατότητα να οργανώσουν τα μέτρα εξυπηρέτησης του πολίτη αποτρέποντας την ταλαιπωρία τους ενώπιον των Υπηρεσιών. Έτσι καταρρίπτεται εμπράκτως η ψευδεπίγραφη μορφή των αντιπάλων της μεταρρύθμισης και απαντάται η ανασφάλεια των κατοίκων των χωριών για την ενδεχόμενη ταλαιπωρία τους από τις μετακινήσεις στην έδρα του δήμου. Είναι προφανές ότι με αφετηρία αυτό το σύστημα κανόνων η κάθε Δημοτική Αρχή μπορεί να αναλάβει την πρωτοβουλία για να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής προσαρμόζοντας το επίσης και στις ιδιαιτερότητες του Ο.Τ.Α. .

Η απασχόληση ενός ή περισσότερων υπαλλήλων του δήμου μπορεί βέβαια να είναι πλήρης σε Δημοτικά Διαμερίσματα που έχουν περισσότερους από 1000 κατοίκους . Εκεί δίνεται η δυνατότητα να υπάρξουν αποκεντρωμένες δημοτικές υπηρεσίες οι οποίες ενδεχομένως να εξυπηρετούν και κατοίκους γειτονικών Δημοτικών Διαμερισμάτων εφόσον αυτά απέχουν αρκετά από το Δημαρχείο, η αναζήτηση βεβαιώσεων και πιστοποιητικών από την ίδια την υπηρεσία αντί να περιφέρεται ο πολίτης από γραφείο σε γραφείο και τέλος η αποστολή των αιτούμενων βεβαιώσεων ή πιστοποιητικών από την υπηρεσία στον πολίτη.

Τέλος, πρέπει να επισημάνουμε ότι στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του δήμου μπορεί να προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών υπηρεσιών, υπό την μορφή Γραφείων, προκειμένου

να εξυπηρετείται καλύτερα η διοίκηση πορισμένων υποθέσεων που ενδιαφέρουν ορισμένη κατηγορία κατοίκων ή αντιμετωπίζουν προβλήματα μίας περιοχής. Έτσι μπορεί να ιδρυθεί το Γραφείο γεωργικής ή κτηνοτροφικής ανάπτυξης, το Γραφείο τουριστικής ανάπτυξης. Γραφείο προστασίας παραδοσιακού οικισμού Γραφείο υποστήριξης επιχειρήσεων κ.ο.κ. Τα εν λόγω αυτοτελή Γραφεία μπορούν να χωροθετούνται σε διαφορετικά από την έδρα Δημοτικά Διαμερίσματα μερίσματα με γνώμονα την χωροταξική αποκέντρωση των δημοτικών υπηρεσιών και την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων. Έτσι το Γραφείο Γεωργικής Ανάπτυξης μπορεί να χωροθετηθεί σε εκείνο το Δημοτικό Διαμέρισμα που κατοικούν περισσότεροι αγρότες ή Γραφείο τουριστικής ανάπτυξης σε Δημοτικό Διαμέρισμα με τουριστικό ενδιαφέρον.

Από την παρουσίαση των ειδικότερων μέτρων για την διοικητική εξυπηρέτηση του πολίτη προκύπτει σαφώς η σημασία της έδρας του δήμου. Οι δημοτικές υπηρεσίες χωροθετημένες αποκεντρωτικά, υπό την προϋπόθεση ότι επιτυγχάνεται η αποτελεσματική λειτουργία και η οικονομική διοίκηση, δεν μεταβάλλουν την έδρα σε προνομιούχο Δημοτικό Διαμέρισμα. Έτσι, η σημασία της εστιάζεται μόνο στην χωροθέτηση του Δημαρχείου.

Πράγματι, όταν το κάθε χωρίο έχει την ευχέρεια να "φιλοξενήσει" κάποια από τις δημοτικές υπηρεσίες που προσιδιάζει στα ενδιαφέροντα των κατοίκων οι οποίοι για μια άλλη υπηρεσία θα εξυπηρετούνται σε άλλο χωρίο και στην έδρα του Δημαρχείου θα προσφεύγουν στις κεντρικές υπηρεσίες τότε η έδρα δεν αποτελεί προνομιούχο τόπο αλλά απλώς συγκεντρώνει ενδεχομένως τον κοινό τόπο περισσοτέρων εξυπηρετήσεων εξαιτίας της κεντρικότητας ή της υφιστάμενης, πριν από τον καθορισμό της, υποδομής.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι και με τον τρόπο αντιμετώπισης του ζητήματος της διοικητικής εξυπηρέτησης των κατοίκων αλλά και με την λήψη των υπολοίπων θεσμικών και πολιτικών μέτρων που εμπεδώνουν την αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας δίνεται η ευχέρεια σε κάθε χωρίο, άρα και στην επιμέρους τοπική του κοινωνία, να καταλάβει την θέση που του αξίζει μέσα στον νέο Ο.Τ.Α. και να επιτύχει την αναγνώριση της συνεισφοράς του στην κοινή προσπάθεια για την τοπική ανάπτυξη αλλά ταυτόχρονα και την καταξίωση της ιδιαιτερότητας του. Για παράδειγμα όταν ένα χωρίο υπερτερεί στην γεωργική παραγωγή έναντι των υπολοίπων είναι βέβαιο ότι θα "φιλοξενήσει" στον χώρο του το Γραφείο Γεωργικής Ανάπτυξης

του δήμου και ενδεχομένως αυτό να υποδεχθεί το υποκατάστημα της Αγροτικής Τράπεζας ενώ η έδρα του δήμου, όπου ενδεχομένως αναπτύσσεται πλουσιότερη εμπορική δραστηριότητα, εξακολουθεί να διατηρεί ή να προσελκύει υπηρεσίες υποστήριξης αυτής της δραστηριότητας.»²⁴

Διατήρηση των διευκολύνσεων για τους κατοίκους των μικρών χωριών.

«Η υπαγωγή των συνοικισμών ή και των κωμοπόλεων σε δήμους με πληθυσμό πάνω 2000 κατοίκους ή σε ορισμένες περιπτώσεις και πάνω από 5000 κατοίκους δημιουργούσε ανασφάλεια στους κατοίκους σχετικά με διευκολύνσεις ή “προνόμια” ασφαλιστικής, φορολογικής ή εν γένει οικονομικής φύσεως τα οποία είχαν θεσμοθετηθεί για κατοίκους συνοικισμών ή κωμοπόλεων με λιγότερους από 2000 ή σε άλλες περιπτώσεις, 5000 κατοίκους ή για κατοίκους ορισμένων περιοχών όπως π.χ. οι απασχολούμενοι στην εξόρυξη της Ναξίας Σμυρίδας. Παρότι οι σχετικές διατάξεις που κατοχύρωναν τις συγκεκριμένες διευκολύνσεις αναφέρονται σε συνοικισμούς και κωμοπόλεις και όχι σε διοικητικές μονάδες, όπως οι δήμοι και οι κοινότητες εν τούτοις προβλέπεται ρητά η εφαρμογή τους ανεξαρτήτως του πληθυσμού του Ο.Τ.Α. στον οποίο συμπεριλαμβάνεται ο συνοικισμός ή η κωμόπολη.»²⁵

Τα καινοτομικά στοιχεία του προγράμματος.

«Το προτεινόμενο Πρόγραμμα είναι καινοτομικό διότι:

1. Δεν επιχειρούμε τη συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ.

^{24,25} Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.25.

2. Το Πρόγραμμα περιέχει διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί είναι πενταετές (1997 - 98: προπαρασκευαστική περίοδος και 1999 - 2001: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού)

3 Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που θα έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κλπ.)

4. Η επιτυχία του Προγράμματος δεν είναι μόνον υπόθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, μια και καλούνται τα αναπτυξιακά Υπουργεία να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτελεί Πρόγραμμα της Κυβέρνησης.»²⁶

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ	ΑΡΚΕΤΑ	ΜΕΤΡΙΑ	ΚΑΘΟΛΟΥ	ΣΥΝΟΛΟ
Εξυπηρέτηση των πολιτών σήμερα	60	25	15	100
Είναι καλό το γεγονός της συνένωσης.	70	30	0	100
Προβλήματα αντιμετωπίζουν.	50	50	0	100
Υπάρχει εύκολη συγκοινωνία	63	32	5	100
Τα έργα είναι αυτά που έπρεπε ή προηγείται ο Δήμος	10	30	60	100
Υπάρχει ανάπτυξη στα χωρία	10	30	60	100
Κρατούν τους κατοίκους τα χωρία	20	30	50	100
Υπάρχει μόρφωση για τα παιδιά στα χωρία	5	10	85	100
Οι νέοι έχουν ευκαιρίες για εργασία	20	40	40	100
Έχουν δύναμη τα δικαιώματα των πολιτών	20	30	50	100

Σχήμα 1. :αποτελέσματα από έρευνα των πολιτών του Δήμου Μεσολογγίου

26. Βλ. στην ιστοσελίδα www.kedke.gr

Αποτελέσματα από την ερευνά στους πολίτες σχετικά με την συνένωση

Τα συμπεράσματα τα οποία βγαίνουν από την από την ερευνά (σχήμα 1) πιστεύουν ότι σχετικά με την εξυπηρέτηση των πολιτών γενικά από τους νέους Ο.Τ.Α που προέκυψαν από τον "Καποδίστρια" και η απάντηση έχει πολλές παραμέτρους. Για παράδειγμα, για την έκδοση ενός πιστοποιητικού, θα να πρέπει να πούμε ότι για τους κατοίκους των χωριών, όχι διότι θα πρέπει να έρχονται στην έδρα του δήμου χάνοντας χρόνο από τις καθημερινές τους δουλειές. Αν όμως εξετάσουμε γενικά άλλες εξυπηρετήσεις, όπως αξιοποίηση προγραμμάτων, για παράδειγμα το "Βοήθεια στο Σπίτι", το ΚΑΠΗ κ.λ.π. θα πρέπει να πούμε ότι είναι θετικά για τους κατοίκους των χωριών.

Βέβαια η συνένωση των Ο.Τ.Α αποτελεί κοσμογονικό γεγονός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ένα από τα αποτελέσματα του νόμου αυτού είναι ότι από 5250 Ο.Τ.Α (Δήμων και Κοινοτήτων) έγιναν με τον Ν.2539/ 97 900 Δήμοι και 130 Κοινότητες. Το θετικό είναι ότι οι νέοι Ο.Τ.Α έχουν μεγαλύτερη πληθυσμιακή οντότητα, περισσότερη δυναμική και πολλά ποσοτικά πλεονεκτήματα, όπως αύξηση κρατικής επιχορήγησης, νέες πηγές εισοδημάτων, καλύτερη πρόσβαση σε αναπτυξιακά και ευρωπαϊκά προγράμματα. Έχουν ακόμη και ποιοτικά πλεονεκτήματα, όπως καλύτερη και ευέλικτη διοικητική οργάνωση και κατ' επέκταση καλύτερη παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και μεγαλύτερη και ευρύτερη δραστηριότητα στο Δήμο. Ένα θετικό στοιχείο που μπορεί να προστεθεί στους Δήμους είναι η ποιοτική αναβάθμισή των προσώπων των αιρετών. Δηλαδή και οι Δήμαρχοι και οι σύμβουλοι έχουν κατά κανόνα καλύτερη μόρφωση, περισσότερη κοινωνική εμβέλεια και είναι ασύγκριτα ικανότεροι από τους περισσότερους πολίτες κοινοτάρχες και συμβούλους.

Τα όποια αρνητικά στοιχεία μπορούν να εστιαστούν στο ότι ο συγκεντρωτισμός των υπηρεσιών, λόγω και της Ελληνικής νοοτροπίας και στο ότι χρειάζεται καλύτερη οργάνωση και στελέχωση με εξειδικευμένο προσωπικό έχει και αρνητικές συνέπειες.

Ενώ η προοπτική που έγινε το σχέδιο του "Καποδίστρια" είναι να γίνουν λιγότεροι και ισχυροί Δήμοι να αποτελέσουν ένα μοχλό ανάπτυξης για τη περιφέρεια και να γίνει σωστή και παραγωγική αποκέντρωση.

Με την συνένωση των Ο.Τ.Α έχουν δημιουργηθεί και διάφορα προβλήματα, το σοβαρότερο πρόβλημα που έχει δημιουργηθεί

είναι το επικοινωνιακό, ειδικά όταν μικρά χωρία και απομακρυσμένα από την έδρα του Δήμου δεν μπορούμε να πούμε ότι δεν αντιμετωπίζουν προβλήματα, όπως το χρόνο που χάνουν για τις μετακινήσεις από και προς την έδρα τους Δήμου και ότι η αντιμετώπιση που δέχονται από τους υπαλλήλους της έδρας του Δήμου είναι απρόσωπη. Για τα μεγάλα χωρία το πρόβλημα είναι λιγότερο αισθητό. Αν επίσης προσθέσουμε και τους συναισθηματικούς λόγους ότι από τα χωρία τους πήραν τη διοίκηση και το γραφείο το πρόβλημα της αποδοχής της νέας κατάστασης υπάρχει προς την αρνητική του πλευρά. Να σημειωθεί ότι πριν λίγα χρόνια ένας τοπικός τηλεοπτικός σταθμός έκανε μια ζωντανή έρευνα στα χωρία για τη γνώμη τους για τον “Καποδίστρια”. Από τριάντα περίπου ερωτηθέντες κανένας δεν είπε ότι ήταν ευχαριστημένος.

Άλλο ένα πρόβλημα που τυπώθηκαν είναι η συγκοινωνία και η επικοινωνία των κατοίκων από τα τοπικά διαμερίσματα του Δήμου. Αυτό είναι ένα μεγάλο πρόβλημα όχι τόσο τα χωρία που βρίσκονται κοντά στον Δήμο αλλά όσο αφορά τα πιο απομακρυσμένα χωρία του Δήμου. Τις μέρες μας όμως η τεχνολογία έχει προοδεύσει, η τεχνολογία μπορεί να εξυπηρετήσει την επικοινωνία των χωρίων και τον μητροπολιτικό Δήμο, με σύνδεση ON-LINE, στα Δημοτολόγια, στα Μητρώα, στα Ληξιαρχεία κ.λ.π. χωρίς τη μέθοδο αυτή η επικοινωνία και κατ’ επέκταση η εξυπηρέτηση των πολιτών θα είναι δύσκολη.

Δυστυχώς τα χωρία σχεδόν όλα είχαν σοβαρή μείωση πληθυσμού από το 1991 – 2001. τι φταίει; Ο “Καποδίστριας”; Η αστυφιλία; Η ανεργία; Η φθίνουσα πορεία της γεωργικής εκμετάλλευσης; . Μπορεί και όλα ή καθένα χωριστά.

Ενώ η ευκαιρίες για εργασία δημιουργούνται με το πρόγραμμα ανάπτυξης, με τη συνάρτηση εκμετάλλευσης πλουτοπαραγωγικών πηγών, όπως για παράδειγμα την βιοτεχνίες, βιομηχανίες τουρισμό κ.λ.π.

Ακόμα και στην εκπαίδευση υπάρχει πρόβλημα με τα χωρία. Τα σχολεία στα μικρά χωρία κλείνουν ή λειτουργούν με ελάχιστα παιδιά. Έχουν πιο λίγες δυνατότητες επαφής από τα κέντρα. Μπορούν να παρακολουθούν μαθήματα σε μεγαλύτερα σχολικά συγκροτήματα και καλύτερες συνθήκες μάθησης, αλλά το κλείσιμο των σχολείων στα χωρία τα αποκόπτει από το κοινωνικό ιστό που μεγάλωσαν.

Ένα από τα ερωτήματα που τέθηκαν στο ερωτηματολόγιο ήταν αν αποκτούν δύναμη τα δικαιώματα των πολιτών; Οι απόψεις διίστανται πολύ ήταν αρνητική και άλλοι πίστευαν ότι με την στενότερη έννοια, η ψήφος και τα δικαιώματα των πολιτών έχουν

μεγαλύτερη βαρύτητα γιατί εκλέγουν ένα πολυπληθέστερο συμβούλιο, που έχει περισσότερες αρμοδιότητες και πιο ανεβασμένο πολιτικό επίπεδο.

Οι συνενώσεις δεν επέφεραν το αναμενόμενο αποτέλεσμα, και ο ρόλος της πολιτικής βούλησης της Τ.Α.

Συχνά επαναλαμβάνεται απ' όλες τις κυβερνήσεις πρόσφατα ότι οι συνενώσεις πέτυχαν, σέβονται τον πολίτη και τις τοπικές κοινωνίες και τους εξυπηρετών καλύτερα. Όμως το χωρίο έχει χάσει την αυτοτέλεια του, τον κοινωνικό ιστό του και το όνομα του. Το ονομάζουν τώρα Δημοτικό ή Τοπικό Διαμέρισμα του Δήμου που ανήκει. Ο πολίτης του χωρίου πρέπει να κάνει κάποια χιλιόμετρα για να εξυπηρετηθεί από τις υπηρεσίες του Δήμου. Σεβασμός στον πολίτη σημαίνει απρόσωπη και άνετη εξυπηρέτηση από τον Δήμο. Είναι απαραίτητη σήμερα η χρήση των τεχνολογικών εξελίξεων για την εξυπηρέτηση των πολιτών. (on-line συνδέσεις του Δήμου με τα χωρία που έχουν τουλάχιστον γραμματειακή στήριξη σε μόνιμη βάση) . Επίσης δίκαια και σωστή κατανομή των πόρων και των έργων. Δεν πρέπει να καταλήξουμε με την μελετούμενη νέα μείωση των Ο.Τ.Α. ("Καποδίστριας 2") με νέες συνενώσεις να μην μετατραπούν οι Δήμοι σε απρόσωπα Κράτη- πόλεις.

Τα δημοτικά διαμερίσματα έχασαν την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια

Με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικά τα Δημοτικά Διαμερίσματα ονομάζονται Τοπικά Διαμερίσματα. Με τον "Καποδίστρια", οι τέως Κοινότητες έχασαν την νομική τους οντότητα, δεν είναι πλέον νομικά πρόσωπα και τα Τοπικά συμβούλια έχουν μόνο εισηγητικό χαρακτήρα και ελάχιστες νομοθετημένες αρμοδιότητες οπότε δεν υπάρχει εκ των πραγμάτων διοικητική αυτοτέλεια. Μαζί με την διοικητική δεν υπάρχει και οικονομική αυτοτέλεια με την έννοια της διαχείρισης ή της ωφέλειας. Ότι αντιστοιχούν στο Τοπικό Διαμέρισμα από πληθυσμιακά έσοδα πάνε όλα στο Κοινό Ταμείο του Δήμου. Μάλιστα, αν κάποιο διαμέρισμά είχε έναν ή διάφορους πόρους πέρα από τους θεσμούς, για παράδειγμα, από κάποια πλουτοπαραγωγική πηγή και αυτά τα έσοδα οδεύουν στο κοινό

ταμείο ενώ πριν τον "Καποδίστρια" ήταν επιπλέον έσοδο από την Κοινότητα. Δηλαδή ουσιαστικά ωφελείται ο Δήμος στο σύνολο του.

Όταν υπάρχει ίση και σωστή κατανομή των πόρων για τα έργα, τα χωρία θα έχουν ανάπτυξη και θα ανέβει και σ' αυτό το επίπεδο διαβίωσης πλησιάζοντας αυτό της πόλης. Σημειωτέων οι Δήμοι, οι περισσότεροι διαθέτουν και την απαραίτητη υποδομή όπως Τεχνική Υπηρεσία ή Υπηρεσία εξυπηρέτησης και ένταξης σε προγράμματα και δραστηριότητες.

Βέβαια τα χωρία θα αναπτυχθούν με την σωστή κατανομή των πόρων του Δήμου. Πάντως από στοιχεία στην περιοχή μας τα χωρία σε συνάρτηση με τον "Καποδίστρια" δεν φαίνεται ότι είχαν ορατή ανάπτυξη.

Παρόλο τα προβλήματα και τα αποτελέσματα που δημιουργήθηκαν με το σχέδιο "Καποδίστρια" υπήρχαν και αδικίες με την ευρύτερη έννοια έχουν γίνει σε γενικές γραμμές, και κατά την εφαρμογή του υπήρξαν και αντιδράσεις.

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΣΥΝΟΛΟ
Τι άλλαξε στο χωρίο σας. Τότε και τώρα	10	90	100
Ήταν κάλο για το χωρίο η συνένωση	72	28	100
Υπήρχαν προβλήματα πριν τη συνένωση.	30	70	100
Λύθηκαν τα προβλήματα μετά την συνένωση με τον Δήμο	1	99	100
Υπάρχουν προβλήματα στην επικοινωνία με τον Δήμο σας	35	65	100
Υπήρχαν προβλήματα συγκοινωνίας με τον Δήμο σας.	90	10	100
Γίνονται έργα στο χωρίο σας.	55	45	100

Σχήμα 2 : αποτελέσματα από έρευνα στους πολίτες των δημοτικών διαμερισμάτων του Δήμου Μεσολογγίου

Έρευνα προς στους πολίτες στα δημοτικά διαμερίσματα.

Σύμφωνα με μια στατιστική έρευνα (σχήμα 2) που έγινε προς τους κατοίκους που ζουν στα δημοτικά διαμερίσματα του δήμου, τα πράγματα δεν είναι και τόσο καλά.

Τα 90% των κατοίκων των δημοτικών διαμερισμάτων δεν βλέπει κάποια ιδιαίτερη διαφορά σχετικά με το πριν και το μετά τη συνένωση των κοινοτήτων με τους δήμους.

Πολλοί πιστεύουν ότι έχουν αλλάξει ελάχιστα πράγματα άλλα ως προς το καλύτερο και άλλα ως προς το χειρότερο.

Τα προβλήματα υπήρξαν και συνεχίζουν να υπάρχουν μετά την συνένωση των δημοτικών διαμερισμάτων στους δήμους, όπως για παράδειγμα δρόμοι, φωτισμός, αποχέτευση, σκουπίδια κ.α. Οι κάτοικοι πριν εξυπηρετούνταν καλύτερα με τις κοινότητες, έχουν την άποψη ότι προτεραιότητα τώρα έχουν οι δήμοι και η επικοινωνία με τον δήμο είναι δύσκολη.

Με την συνένωση αυτή τα δημοτικά διαμερίσματα έχουν μια καλύτερη ανάπτυξη άλλα δεν υπάρχει μια πιο ουσιαστική αλλαγή παρά μόνο κάποια μικρά έργα όπως για παράδειγμα, δρόμοι και αποχετεύσεις. Ενώ έχουν χάσει την αυτοδυναμία τους τα χωριά. Ενώ μέχρι σήμερα το 99% των κατοίκων πιστεύουν ότι δεν έχουν λυθεί τα προβλήματα που υπάρχουν άλλα ούτε και πρόκειται να λυθούν, γιατί έχουν αυξηθεί οι απαιτήσεις του κόσμου.

Οι κάτοικοι πιστεύουν ότι τώρα γίνονται περισσότερα έργα και υπάρχει περισσότερη ανάπτυξη στα δημοτικά διαμερίσματα. Με την συνένωση έχουν γίνει καλύτερα τα μέσα συγκοινωνίας με περισσότερα δρομολόγια και στα απομακρυσμένα χωριά.

Η θέση των καταργούμενων Ο.Τ.Α. στο νέο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Δημοτικά ή Κοινοτικά Διαμερίσματα.

«Ενώ καταργούμενοι Ο.Τ.Α. παύουν να λειτουργούν από την 1^η Ιανουαρίου 1999 σύμφωνα με την έκθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ για το Σχέδιο ``ΙΩΑΝΝΗ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ`` και υποκαθίστανται από τους νέους δήμους και κοινοτικές δηλαδή έχουν διαδοχή νομικών προσώπων, οι αντιστοιχούσες σ' αυτούς τοπικές κοινότητες, οι κοινότητες των δημοτών τους, συνυπάρχουν στην ενιαία τοπική κοινωνία του νέου Ο.Τ.Α.. Το Σχέδιο Νόμου οργανώνει την από θεσμική άποψη, αρμονική λειτουργική και δημιουργική συνύπαρξη τους δεδομένου ότι ο νομοθέτης εκείνο που μπορεί και επιθυμεί να καταργήσει είναι μόνο την επί μέρους διοικητική οντότητα. Οι

κοινότητες συμφερόντων που παράγονται από την συνοίκηση, την κοινή πολιτιστική παράδοση, την από κοινού συνύπαρξη υπό το ίδιο διοικητικό κέντρο για πολλές δεκαετίες δεν καταργούνται με νόμους ούτε η κατάργησή τους πρέπει να είναι πρόθεση του νομοθέτη.

Τα χωρία, η κιβωτός της πολυπολιτιστικής παράδοσης των Ελλήνων, τα χωρία που στολίζουν τις ρυτίδες της ιστορίας του τόπου, δεν χάνονται στο νέο διοικητικό κέντρο. Αντίθετα η οργάνωση και η λειτουργία του θεμελιώνεται στην αντιπροσώπευση, την αποκέντρωση και την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία

Πράγματι, οι δημότες και η εδαφική περιφέρεια των καταργούμενων και συνενωθέντων δήμων και κοινοτήτων αποτελούν διακριτό μέρος της ενιαίας δημοτικής περιφέρειας και του σώματος των δημοτών. Οι πρώην Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις του νέου δήμου και αποτελούν Δημοτικά Διαμερίσματα ή αντίστοιχα όταν είναι εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις της προερχόμενης από συνένωση κοινότητας αποτελούν Κοινοτικά Διαμερίσματα

Τα Δημοτικά Διαμερίσματα έχουν την ίδια νομική υπόσταση με τα υφιστάμενα έως σήμερα Δημοτικά Διαμερίσματα στα οποία διαιρέθηκαν οι δήμοι με πληθυσμό άνω των 150000 κατοίκων. Αποτελούν δηλαδή μονάδες δημοτικής αποκέντρωσης. Διαφέρουν όμως τόσο στον τρόπο εκπροσώπησης και διοίκησης όσο και στις αρμοδιότητες που ασκούν. Μετά την εισαγωγή του θεσμού των Δημοτικών Διαμερισμάτων στους δήμους που ιδρύονται με το παρόν Σχέδιο Νόμου έχει βάση η διάκριση σε "αστικά" Δημοτικά Διαμερίσματα, εκείνα που εισήγαγε ο ν. 1065/1980 και ολοκλήρωσε ο ν. 1270 /1982 τα οποία εξακολουθούν να έχουν την μορφή που λειτουργούν όπως ορίζει το παρόν Σχέδιο Νόμου. Στην πράξη η διάκριση κατοχυρώνεται, εκτός από την ισχύ διαφορετικών διατάξεων για τις προϋποθέσεις συγκρότησης, την εκλογή των οργάνων, τις αρμοδιότητες και την λειτουργία, κυρίως με την διαφορετική ορολογία των οργάνων αφού στα "αστικά" Δημοτικά Διαμερίσματα εκλέγεται Συμβούλιο Δημοτικού Διαμερίσματος ενώ στα "μη αστικά" εκλέγονται τοπικά συμβούλια ή δημαρχιακοί πάρεδροι. Τέλος την διαφορά τους αποκαλύπτει και το σύστημα εκλογής στο οποίο ενυπάρχει η διαφορετική αφετηρία των εν λόγω θεσμών. Στα "αστικά" Δημοτικά Διαμερίσματα η εκλογή νομιμοποίηση των οργάνων συμπαρασύρεται από την εκλογή του Δημάρχου επειδή αυτά προήλθαν από την διαίρεση ενιαίου Δήμου. Στα "μη αστικά" Διαμερίσματα η εκλογή των οργάνων βασίζεται στην ετυμηγορία

του οικείου εκλογικού σώματος υποδηλώνοντας έτσι την προέλευση από τον προϋπάρχοντα Ο.Τ.Α.

Τα Δημοτικά Διαμερίσματα που συγκροτούνται από 300 κατοίκους στα οποία ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου είναι και δημοτικός σύμβουλος πρόεδρος του οποίου είναι ο δημαρχιακός πάρεδρος και το Δημοτικό Διαμέρισμα που αποτελεί την έδρα του νέου δήμου το οποίο δεν εκπροσωπείται από δικά του όργανα αλλά υπάγεται απευθείας στην Δημοτική Αρχή.

Η θεσμική συγκρότηση των καταργηθέντων Ο.Τ.Α. σε Δημοτικά Διαμερίσματα, στο πλαίσιο του νέου δήμου, πραγματώνει κρίσιμες αρχές της μεταρρύθμισης. Η δημοκρατική αντιπροσώπευση, η δημοτική αποκέντρωση και η ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία προϋποθέτουν την διασφάλιση εγγυήσεων για την ισότιμη συμμετοχή όλων των δημοτών στη διαμόρφωση και την άσκηση της τοπικής εξουσίας. Η ενότητα του νέου ενιαίου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης θεμελιώνεται στην οργανωμένη συνύπαρξη των επιμέρους τοπικών κοινωνιών που τον συνθέτουν με τρόπο ώστε να κατοχυρώνονται τα ειδικά συμφέροντα και ταυτόχρονα υπηρετείται το κοινό δημοτικό συμφέρον.

Το Σχέδιο Νόμου εισαγάγει την αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης. Δηλαδή, Δημοτικά Διαμερίσματα που έχουν περισσότερους από 300 κατοίκους εκλέγουν οπωσδήποτε έναν δημοτικό σύμβουλο ανεξάρτητα από τον αριθμό των συμβουλίων που μπορεί να αποδώσει ο εκλογικός πληθυσμός τους. Ο σύμβουλος αυτός αντιπροσωπεύει άμεσα την εκλογή κοινότητα του Διαμερίσματος και είναι ταυτόχρονα επικεφαλής του τοπικού συμβουλίου, του οργάνου που εκπροσωπεί τους κατοίκους του Διαμερίσματος. Αυτός μεριμνά για την επίλυση των καθημερινών προβλημάτων των κατοίκων μεταφέροντας την φωνή τους στην κεντρική δημοτική αρχή και αμφίδρομα, υλοποιώντας την ενιαία δημοτική πολιτική στον χώρο του. Η ταυτοπροσωπία του άμεσου αντιπροσώπου του Δημοτικού διαμερίσματος στο δημοτικό συμβούλιο με τον Πρόεδρο του τοπικού συμβουλίου ο οποίος μάλιστα είναι αποδέκτης και αρμοδιοτήτων που του αναθέτει ο Δήμαρχος, ενισχύει την αποτελεσματικότητα του θεσμού και ενδυναμώνει την θέση της τοπικής κοινωνίας του Δημοτικού Διαμερίσματος στο σύνολο δημοτικό γίνεσθαι. Αποτρέπει τοπικές πολιτικές αντιπαλότητες που θα έβλαπταν την ενότητα των εκπροσώπων του Διαμερίσματος και θα αποδυνάμωναν την θέση του κατά την εκπροσώπηση των συμφερόντων των κατοίκων. Συνολικά μάλιστα θα έθεταν σε διαρκή αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα της δημοτικής Αρχής. Αντίστοιχες λειτουργίες ασκεί το τριμελές τοπικό συμβούλιο και ο δημαρχιακός πάρεδρος

με την μόνη διάφορα ότι δεν συμμετέχει στο δημοτικό συμβούλιο ως δημοτικός σύμβουλος.

Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης εφαρμόζεται κυρίως με την εκλογή του δημοτικού συμβουλίου στα Δημοτικά Διαμερίσματα με περισσότερους από 300 κατοίκους. Επισημαίνεται πάντως ότι για την εκλογή του λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβε ο κάθε συνδυασμός στην περιφέρεια που Δημοτικού Διαμερίσματος. Έτσι εκλέγεται σύμβουλος από τον συνδυασμό που πλειοψήφησε στο Διαμέρισμα. Η αρχή της τοπικής πλειοψηφίας εφαρμόζεται και για την εκλογή του τοπικού συμβουλίου. Στα Δημοτικά Διαμερίσματα με λιγότερους από 300 κατοίκους εκλέγεται τριμελές συμβούλιο με επικεφαλής τον δημαρχιακό πάρεδρο. Στα Κοινοτικά Διαμερίσματα εκλέγεται μόνο πάρεδρός. Τα παραπάνω Δημοτικά Διαμερίσματα δεν εκπροσωπούνται ex lege με δημοτικό συμβούλιο. Ο πάρεδρός πάντως συμμετέχει υποχρεωτικά με δικαίωμα λόγου στις συνεδριάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και έχει δικαίωμα ψήφου για όλα τα θέματα που αφορούν το Διαμέρισμα. Με αυτόν τον τρόπο κατοχυρώνεται το δικαίωμα εκπροσώπησης των περιοχών αυτών. Εξάλλου η επέκταση εγγυημένης αντιπροσώπευσης και σε Διαμερίσματα με λιγότερους από 3000 κατοίκους θα αποδυνάμωνε την θεσμική δυναμική της αντιπροσώπευσης γιατί θα οδηγούσε είτε σε πολυπληθή δημοτικά συμβούλια τα οποία δεν θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά είτε στην υπό αντιπροσώπευση πολυπληθέστερων Δημοτικών Διαμερισμάτων γεγονός που θα συνέβαλλε στην παραβίαση βασικών αρχών του εκλογικού δικαίου.»²⁷

Ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τις ακόλουθες κρίσιμες συνέπειες:

« 1. Οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι δεν ήταν σε θέση ανταποκριθούν στην συνταγματική αποστολή τους, δηλαδή δεν ικανοποιούσαν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όπως αυτές διαμορφώνονται βέβαια στην σύγχρονη εποχή, λαμβανομένων υπόψη των γεωοικονομικών, κοινωνικών και ιδίως τεχνολογικών συνθηκών.

27. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.20.

Συνθηκών που προϋποθέτουν αυξημένο κόστος στις υποδομές και ευρύτερο πεδίο ανταποδοτικότητας. Αυτές τις υποδομές δεν ήταν σε θέση να αποκτήσουν οι καχεκτικοί, από οικονομική και δημογραφική άποψη, πρωτοβάθμιας Ο.Τ.Α.

Αρκεί να αναζητήσει κανείς τον βαθμό ικανότητας μίας μεσαίας κοινότητας (άνω των 500 κατοίκων) αλλά και ενός μικρού δήμου να ανταποκριθεί στην στοιχειωδώς αποτελεσματικής άσκησης μίας κλασικής αρμοδιότητας, της καθαριότητας. Όχι ασφαλώς υπό το πρίσμα της συλλογής των απορριμμάτων και της απόρριψης τους σε ανεξέλεγκτες χωματερές αλλά με σύγχρονους όρους αποκομιδής και εν συνεχεία διαχείρισης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτή η παραδοσιακή τοπική υπόθεση δεν μπορεί πλέον να ασκηθεί από τους καχεκτικούς πρωτοβάθμιας Ο.Τ.Α. . αντίθετα προϋποθέτει μεγαλύτερη κλίμακα.

Ανάλογο παράδειγμα ,μπορεί να δοθεί και για μία άλλη όχι ασφαλώς τοπική αλλά κρατική υπόθεση που επίσης παραδοσιακά έχει ανατεθεί στους Ο.Τ.Α., το ληξιαρχείο. Με την μηχανοργάνωση της εν λόγω υπηρεσίας έτσι ώστε να θέσουμε τέλος στο μικρό χαρτοβασίλειο του μικρού και συνήθως κλειστού κοινοτικού γραφείου, είναι απολύτως βέβαιο ότι το κόστος αυτής της αλλαγής είναι απολύτως αντιλειτουργικό εάν γίνει στην μικροκλίμακα της κοινότητας. Αν αφήναμε τα πράγματα όπως ήταν τότε καταδικάζαμε ένα μικρό μέρος των κατοίκων της υπαίθρου σε διοικητική μιζέρια.

Η εκτέλεση των έργων, επίσης παραδοσιακών τοπικών υποθέσεων, σε κοινότητες και μικρούς δήμους εξελίσσεται σε δυσμενείς συνθήκες τόσο για την οικονομία του έργου όσο και για τον χρόνο ολοκλήρωσης του δεδομένου ότι η εκπόνηση των σχετικών μελετών γίνεται σε επίπεδο νομού από τις Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων οι οποίες ακόμη και με την πληρέστερη στελέχωση δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν με την απαιτούμενη αμεσότητα. Τόσο η μελέτη αλλά και η επίβλεψη των έργων θα ήταν ευχερέστερη εάν κάθε Ο.Τ.Α. είχε τη δυνατότητα να οργανώσει δική του τεχνική υπηρεσία όπως μπορούν να έχουν όλοι οι μεγάλοι δήμοι.

Από τα παραδείγματα που παρατέθηκαν προκύπτει ευθέως το συμπέρασμα ότι το περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων υπό το πρίσμα των τεχνολογικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών σήμερα έχει μεταβληθεί και απαιτεί συνθετότερα και γι αυτό αποτελεσματικότερα συστήματα διοίκησης. Επίσης διαπιστώνεται ότι το πρόσφορο πεδίο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, εξαιτίας της προαναφερόμενης μεταβολής είναι ευρύτερο από εκείνο που αποτελούν σήμερα οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι.

2. Τόσο η σημερινή πραγματικότητα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης όσο κυρίως η προοπτική της μεταφοράς στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ευρύτερου φάσματος αρμοδιοτήτων έτσι ώστε οι υπηρεσίες που παρέχονται από την Πολιτεία στους πολίτες να παρέχονται στο πλησιέστερο σ' αυτούς επίπεδο, θέτει στο επίκεντρο το ζήτημα της διοικητικής αναποτελεσματικότητας των υφιστάμενων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. . Από τα παραδείγματα που προηγήθηκαν αλλά και από μία απλή απαρίθμηση υπηρεσιών που παρέχονται από τους δήμους ή ακόμη και από το κράτος στους κατοίκους των μεγάλων αστικών κέντρων ήταν βέβαιο ότι δεν μπορούν, όση φαντασία, πολιτική τόλμη και ικανότητα να είχαν οι τοπικοί Άρχοντες, να παρασχεθούν στους κατοίκους των κοινοτήτων και μικρών δήμων της υπαίθρου. Αυτό τους οδηγεί στα μεγάλα επαρχιακά αστικά κέντρα ή στην Αθήνα. Εκεί ασφαλώς εκτός των άλλων αντιμετώπισαν τις δαιδαλώδεις γραφειοκρατικές διαδικασίες και όλα τα παρεπόμενα.

3. Τέλος, η τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, όπως άλλωστε σε όλη την Ευρώπη από πολλές δεκαετίες, έχει αναδειχθεί σε κρίσιμο επίπεδο σχεδιασμού και υποστήριξη της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Ο ρόλος της, ως μοχλός της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνάδει απολύτως με την ιστορική αλλά και την συνταγματική αποστολή της. Αυτόν τον ρόλο έως σήμερα η ελληνική κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση τον ασκεί αποτελεσματικά εκεί όπου μπορεί να οργανώσει μηχανισμούς υποστήριξης, να εκπονήσει σχέδια ανάπτυξης βασιζόμενη στις δικές της οικονομικές και διοικητικές δυνάμεις. Οι μεγάλοι δήμοι ήταν εκείνοι που πραγματώνουν τον αναπτυξιακό ρόλο του θεσμού. Οι μικρότεροι δήμοι και οι κοινότητες υποχρεώνονται να παραμείνουν θεατές ή στην καλύτερη περίπτωση μεταβάλλουν θεσμούς αναπτυξιακής συνεργασίας σε μηχανισμούς αναδιανομής πόρων και έργων, όπως π.χ. οι περισσότεροι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι και τα συμβούλια περιοχής. Η εμπειρία αυτή αναδεικνύει την ανάγκη ευθύνη και στον έλεγχο της τοπικής κοινωνίας η αντίστοιχη αναπτυξιακή προσπάθεια.

4. Από την ανάλυση των παραπάνω επιπτώσεων προκύπτει το συμπέρασμα ότι η κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανταποκριθεί ούτε στον επίκαιρο αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε στην παραδοσιακή διοικητική αποστολή της. Άλλωστε η τοπική αυτοδιοίκηση για να μην καταλήξει τότε σε ετεροδιοίκηση πρέπει να διαθέτει εκτός από την διοικητική της αυτοτέλεια την οικονομική αυτοδυναμία και την λειτουργική της αυτάρκεια. Με άλλα λόγια πρέπει να έχει επαρκείς

πόρους και επαρκές ανθρώπινο δυναμικό. Αυτά τα εφόδια είναι αδύνατον να υπάρξουν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες που οδηγούνται σε δημογραφική και αναπτυξιακή " χειμερία νάρκη".»²⁸

Χρηματοδοτικά μέσα υποστήριξης της μεταρρύθμισης.

Στην πρώτη τετραετία του "Καποδίστρια" (1999-2002) εφαρμόστηκαν το πρόγραμμα Ε.Π.Τ.Α (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης) που ήταν γενικά ένα καλό χρηματοδοτικό εργαλείο αλλά κατά μεγάλο μέρος το καρπώθηκαν οι μεγάλοι Δήμοι και οι έδρες των Καποδιστριακών Δήμων, επειδή είχαν τα μέσα υποδομής όπως μελέτες και δική τους Τεχνική Υπηρεσία ενώ στην περιφέρεια πήγαν αναλογικά πολύ λιγότερα κονδύλια. Στην δεύτερη τετραετία 2003-2006 και σε συνέχεια από το 2007 έγινε και είναι σήμερα σε εξέλιξη το πρόγραμμα "ΘΗΣΕΑΣ" περίπου στα πρότυπα τον Ε.Π.Τ.Α αλλά πιο αντιπροσωπευτικότερο και κάπως περισσότερο ωφελήθηκε η περιφέρεια (χωρία).

Εννοείται ότι οι θεσμικοί πόροι που υπήρχαν για τους Ο.Τ.Α δίδονται και τώρα, όπως Κ.Α.Π (Κέντρα Αυτοτελείς Πόροι) που δίνονται για κάλυψη των λειτουργικών εξόδων των Ο.Τ.Α πληθυσμιακά, η Σ.Α.Τ.Α (Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης) χορηγούνται και αυτά με πληθυσμιακά κριτήρια για έργα, προμήθειες, αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών κ.λ.π. μπορούμε να πούμε ότι οι νέοι Δήμοι κάνουν καλύτερη διαχείριση γιατί έχουν την υποδομή αλλά να γίνεται όμως η κατανομή τους δίκαια και με στόχο περισσότερο την ανάπτυξη της περιφέρειας που υστερεί από τους Δήμους – πόλεις.

«Ο νομοθέτης ενίσχυσε το πλαίσιο των οικονομικών κινήτρων ορίζοντας ως χρονική διάρκεια παροχής την τριετία. Επιπλέον δε προέβλεψε την παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς επίσης και την κατανομή έως και το 1/2 των συνολικών εσόδων από Φ.Π.Α.. το ποσό από τον Φ.Π.Α. και ίσο ποσόν από το πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων έπρεπε να δοθεί αποκλειστικά για!

- .α. την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης.
- .β. την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού.
- .γ. την κάλυψη της ίδια συμμετοχής των Ο.Τ.Α. σε επιχειρήσεις που συνιστούν ή συμμετέχουν.

28. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης." Τόμος Α' του 1998. σελ.7.

- .δ. την κάλυψη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν από προγραμματικές συμβάσεις.
- .ε. την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης.
- .στ. την κάλυψη δαπανών από την συμμετοχή σε στεγαστικά προγράμματα.
- .ζ. την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού.»²⁹

Αδικίες που έγιναν σε κάποιες περιοχές.

Σε μια ευρύτερη κρίση έγιναν αδικίες σε μεγάλα χωριά που είχαν τις δυνατότητες είχαν τους πόρους και όλα τα έχασαν, για παράδειγμα το Ευηνοχώρη (ένα χωριό στις Αιτωλοακαρνανία) με πληθυσμό γύρω στους 2000 κατοίκους. Από τους Κ.Α.Π. κάλυπτε άνετα όλα τα λειτουργικά του έξοδα και είχε περίσσειμα γύρω στο 20 με 30% και τα διέθετε για άλλες δραστηριότητες. Από τη Σ.Α.Τ.Α έκανε 2 με 3 καλά έργα κάθε χρόνο. Είχε και ένα έκτακτο έσοδο από το εργοστάσιο της Coco – Cola (το οποίο έκλεισε πρόσφατα) . το εργοστάσιο αυτό εκμεταλλεύονταν γεώτρηση δική του που ήταν στο διοικητικό εύρος της τέως Κοινότητας και βάση του νόμου δικαιούταν ένα έσοδο από την πώληση των προϊόντων του και ήταν από 15 έως 30 εκατομμύρια το χρόνο (ήταν τότε οι δραχμές) τα χρήματα αυτά τα διέθετε για τις οποίες δραστηριότητες ήθελε. Από το 1999 (με τον “Καποδίστρια”) δε πήρε ούτε τίποτα, όλα στο κοινό ταμείο του Δήμου. Αν και στον Ν.2539/97 υπάρχει η φράση ότι οι τέως κοινότητες κρατούν τα προνόμια που είχαν, οικονομικά, ασφαλιστικά κ.λ.π. όλα όμως αόριστα και ανεφάρμοστα.

Αντιδράσεις για το πρόγραμμα “Καποδίστρια”.

Οι αντιδράσεις πάνω στο πρόγραμμα του “Καποδίστρια” στον Νομό της Αιτωλοακαρνανίας σύμφωνα με την ΤΕΔΚ της Αιτωλοακαρνανία ήταν κυρίως για θέματα γεωγραφικά ως προς την κατανόησης των κοινοτήτων.

Τρία ήταν τα κυριότερα προβλήματα του νομού, το πρώτο ήταν

29. Βλ. στο εγχειρίδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, “Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.” Τόμος Α΄ του 1998, σελ.20.

για τον Δήμο Οινιάδων όπου ήταν μεταξύ Νεοχωρίου ή Κατοχής με τελική απόφαση την κοινότητα Νεοχωρίου, δεύτερον ήταν για τον Δήμο Αλυζίας όπου ήταν μεταξύ Κανδήλα ή Μύτικα με τελική απόφαση την κοινότητα Κανδήλα και τρίτον για τον Δήμο Μεσολογγίου και την Χάλκεια. Έγιναν ενστάσεις για την ένταξη του Γαλατά στο Δήμο Χαλκεία και του Ευηνοχωρίου στο Δήμο Μεσολογγίου.

Τον Απρίλιο του 1997 στην Ρόδο έγινε το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ όπου πήρα τις αποφάσεις για το πρόγραμμα "Καποδίστρια".

Στην ΤΕΔΚ προηγήθηκε συνάντηση με όλους τους δήμους και τις κοινότητες, οι οποίοι οι έκαναν προτάσεις μόνο για γεωγραφικές ενότητες Δήμων περίπου του ίδιου αριθμού (29), χωρίς να προσδιορίζει την ονομασία και την έδρα των Δήμων.

Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος πήραν τις προτάσεις της ΤΕΔΚ και της Επιτροπής του Νομού κατέληξε στις τελικές προτάσεις και τις έστειλε στο Υπουργείο, με όλα τα στοιχεία (χωροθέτησης, ονομασίας, έδρας και αριθμού των Δήμων).

Το Υπουργείο Εσωτερικών κατέληξε οριστικά και σε αυτό το σημείο έγιναν αρκετές παρεμβάσεις για το τελικό σχέδιο του προγράμματος "Καποδίστρια" στον Νομό. Τα όποια υλοποιήθηκαν από τα προγράμματα και τα υποπρογράμματα του "Καποδίστρια", όπως το ΕΠΤΑ, ΘΗΣΕΑΣ, ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ κ.α.

Προοπτικές του προγράμματος "Καποδίστρια".

Η προοπτική του προγράμματος του "Καποδίστρια" σύμφωνα με πληροφορίες από την ΤΕΔΚ από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ήταν η καλύτερη οργάνωση των Δήμων, αποφυγή του κατακερματισμού των πολλών Ο.Τ.Α., ολοκληρωμένη διοικητική και οικονομική υποστήριξη, δημιουργία Τεχνικής Υπηρεσίας ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη ετοιμότητα για την ένταξη της υλοποίησης έργων, ψηφιακή οργάνωση και λειτουργία των Δήμων, στελέχωση με εξειδικευμένο προσωπικό και μηχανοργάνωση (τεχνικός εξοπλισμός), σύγχρονες λειτουργίες παροχής υπηρεσιών προς τον δημότη και καλύτερη και αποτελεσματικότερη ετοιμότητα των δήμων για υλοποίηση έργων και μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Κοινοτικών Προγραμμάτων. Τέλος, στις προσδοκίες ήταν και η κοινωνική επικοινωνία και συνοχή των πρώην

κοινοτήτων, πράγμα το οποίο μέχρι σήμερα έχει υλοποιηθεί σε μικρό βαθμό.

Αποτελέσματα του προγράμματος “Καποδίστρια” .

Τα θετικά αποτελέσματα σύμφωνα με τα στοιχεία της ΤΕΔΚ (από την ΚΕΔΚΕ) του νομού Αιτωλοακαρνανίας είναι τα εξής:

- Καλύτερη διοικητική λειτουργία των Δήμων.
 - Επαρκής μηχανολογικός και τεχνικός εξοπλισμός.
 - Εκτέλεση έργων υποδομής που οι μικρές κοινότητες ήταν αδύνατον να εκτελέσουν.
 - Υλοποίηση προγραμμάτων μηχανοργάνωσης και εκπαίδευσης προσωπικού στις νέες τεχνολογίες
 - Απόκτηση τεχνογνωσίας από τους δήμους για υλοποίηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή ένωση.
 - Άμβλυση αντιθέσεων και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των δημοτικών διαμερισμάτων.
 - Αυτόνομη δομή και λειτουργία των δήμων για την υλοποίηση και των δικών τους αναπτυξιακών οραμάτων.
- Ενώ σε αντίθεση τα αρνητικά αποτελέσματα είναι τα εξής:
- Μεταφέρθηκαν φόροι και αρμοδιότητες χωρίς τους αντιστοίχους πόρους.
 - Λειτουργικές δαπάνες των δήμων καλύπτουν ένα μεγάλο ποσοστό πάνω από το 50% από το συνολικό των τακτικών εσόδων και αυτό δημιουργεί προβλήματα στην ομαλή τους λειτουργία.
 - Δεν υπήρξε η απαραίτητη θεσμική αναβάθμιση των οργανισμών των Δήμων καθώς και η ουσιαστική υποστήριξη της θέσης των αιρετών οργάνων της Τ.Α.
 - Η φορολογική αποκέντρωση για λογαριασμό της Τ.Α. είναι ακόμα ζητούμενο.
 - Ο κεντρικός σχεδιασμός παραμένει στα Υπουργία με ότι αυτό συνεπάγεται.
 - Τα προγράμματα ΕΠΤΑ, ΘΗΣΕΑΣ, δεν έχουν λειτουργήσει ουσιαστικά ως επενδυτικά εργαλεία για τους δήμους δεν είναι ενταγμένα σε ένα γενικότερο δημοτικό προγραμματισμό και δεν έχουν μετρήσιμα αποτελέσματα.
 - Τέλος, η μείωση των ενδοδημοτικών ανισοτήτων δεν έχει επέλθει εξαιτίας επιλεκτικών πολιτικών που ακολουθούν οι εκάστοτε δημοτικές αρχές.

Το σύνολο των έργων στο Δήμο Μεσολογγίου

Δυστυχώς τα πολλά και μεγάλα έργα τα απορροφά η έδρα του Δήμου. Θα αναφέρω ένα παράδειγμα στο πρόσφατο παρελθόν. Στο Δήμο Μεσολογγίου ψηφίστηκε και υλοποιήθηκε ένα τεχνικό πρόγραμμα του έτους. Από το σύνολο των έργων αφαιρέσουμε τα έργα τα αναπτυξιακά που αφορούσαν όλο τον Δήμο, για μελέτες ανάπτυξης, έργα στη λιμνοθάλασσα. Τα ποσά για το Μεσολόγγι που πήρε για το έργο στην πόλη αντιστοιχούσαν σε 192 Ευρώ ανά κάτοικο. Στην περιφέρεια το πόσο που αντιστοιχούσε ανά κάτοικο για όλα τα χωριά ήταν 45 Ευρώ. Έγινε τελευταία κάποια άμβλυση του φαινομένου με το πρόγραμμα "ΘΗΣΕΑΣ" χωρίς να έρθει όμως απόλυτη εξισορρόπηση.

Η συνένωση αυτή είναι καλή από διοικητική άποψη (λιγότεροι δήμοι), αλλά θα πρέπει να είναι καλύτερα οργανωμένη ή κάποιο ΟΝ LINE και να υπάρχει πιο εξειδικευμένο προσωπικό για να μπορέσουν να λειτουργήσουν σωστά οι καινούριες μονάδες.

Ίσως δεν έχει γίνει κατανοητό το τι πρέπει να κάνουν οι άνθρωποι χωρίς εμπειρία.

Κάθε χρόνο γίνετε κάποια έργα, συντάσσεται ένα πρόγραμμα της Σ.Α.Τ.Α.

Γίνεται προσπάθεια να βοηθηθεί το κράτος, αλλά τα χρήματα είναι ελάχιστα.

Έτσι κάθε χρόνο γίνονται μελέτες και προτάσεις για να πάρουν περισσότερα χρήματα από την περιφέρεια και δεν μπορούν από αυτά τα χρήματα να ύπαρξη ανάπτυξη.

Βέβαια αν προσέξουμε στο πίνακα κατανομής του Σ.Α.Τ.Α 2006 και 2007 θα παρατηρήσουμε ότι η προτεινόμενη κατανομή του 2007 έχει αυξηθεί σε σχέση με το 2006 αυτό σημαίνει ότι τα χρηματοδοτικά ποσά από το Σ.Α.Τ.Α για την πόλη του Μεσολογγίου και τα δημοτικά διαμερίσματα, έχουν κατανεμηθεί με καλύτερο τρόπο ώστε να μπορεί να υπάρξει μια κάποια ανάπτυξη όχι μόνο στην έδρα του δήμου αλλά και σε όλο τον δήμο. Αν συσχετίσουμε τον πίνακα κατανομής του Σ.Α.Τ.Α 2006 και του 2007 θα παρατηρήσουμε ότι το 2007 στον πίνακα προτεινόμενη κατανομή έχουν αυξηθεί περισσότερο τα χρήματα στα δημοτικά διαμερίσματα του δήμου. Για παράδειγμα, στα δημοτικά διαμερίσματα του Αγίου Γεωργίου με πληθυσμό 877 (από απογραφή του 2001) το ποσό της προτεινόμενης κατανομής από 31830 Ευρω το 2006 αυξήθηκε σε 47850 Ευρω, στον Άγιο Θωμά με κατοίκους 624 από 22650 Ευρω έγιναν 35220 Ευρω, στα

Ελληνικά με κάτοικους 480 από 17420 Ευρω έγιναν 34170 Ευρω, στο Ευηνοχώρι με 1706 κατοίκους από 61920 Ευρω έγιναν 81090 Ευρω, ενώ μεγάλη είναι η αύξηση που έγινε στα αλλά δημοτικά διαμερίσματα όπως στο Κουδούνι με 105 κατοίκους από 4410 Ευρω στην νέα προτεινόμενη κατανομή του Σ.Α.Τ.Α. το 2007 έγιναν 16410 Ευρω, στα Μούσουρα με 219 κατοίκους από 8910 Ευρω έγιναν 20910 Ευρω, και στα Ρέτσινα με 193 κατοίκους από 8110 Ευρω αυξήθηκαν στα 20110 Ευρω. Σε αντίθεση με την έδρα του δήμου το Μεσολόγγι με πληθυσμό 13791 από 500510 Ευρω μειώθηκε στα 500000 Ευρω.

Ο προϋπολογισμός για επιχορηγήσεις για επενδύσεις για τον δήμο Μεσολογγίου το έτος 2006 ήταν 19326527,14 Ευρω ενώ στον απολογισμό του έτους 2007 φαίνεται ότι χρησιμοποιήθηκαν 2331037,37 Ευρω, σαν έσοδα και τα έξοδα για το ίδιο έτος για αγορές, έργα, μελέτες, συμμετοχές σε επιχειρήσεις, πληρωμές για υποχρεώσεις Π.Ο.Ε.

Λοιπές αποδώσεις, προβλέψεις και αποθεματικό ο προϋπολογισμός των εξόδων ήταν 26039281,55 Ευρω ενώ ο απολογισμός ήταν 5942984,42 Ευρω.

Ο προϋπολογισμός ο οποίος έχει βγει για το 2007 είναι περισσότερα τα έξοδα από τα έσοδα είναι το σύνολο των εσόδων στα 15860046,18 Ευρω και των εξόδων 28490499,65 Ευρω.

Ενώ ο δήμος για το 2007 μέσω προτάσεων των δημοτικών διαμερισμάτων και αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων έβγαλέ τα συνεχιζόμενα έργα που γίνονται σε όλο το δήμο Μεσολογγίου του συνολικού προϋπολογισμού 8587810 Ευρω από διάφορους φορείς και προγράμματα όπως για παράδειγμα, από το Υπουργείο Εσωτερικών για την Ύδρευση δημοτικών διαμερισμάτων από το πρόγραμμα " ΘΗΣΕΑΣ" και Σ.Α.Τ.Α για διάφορες μελέτες, έργα και προμήθειες από το Γ' Κ.Π.Σ για δίκτυο οπτικών ινών, συντήρηση κτιρίων και αναβάθμιση περιοχών, από το Υπουργείο Πολιτισμού για ανακατασκευή αθλητικών δραστηριοτήτων από τα προγράμματα Ε.Π.Τ.Α. για κατασκευή οδών - πλατειών - χωρών πρασίνου σε διαφορές περιοχές, από το Υπουργείο Εσωτερικών και το πρόγραμμα ΕΠΠΕΡ για το νέο ΧΥΤΑ κλ.π.

Ενώ ο συνολικό προϋπολογισμός του 2007 για τα προτεινόμενα νέα έργα είναι λιγότερα 6010610 Ευρω, σπού έχουν συμπεριληφθεί από το χρηματοδοτικό μέσο Ε.Ο.Χ για αποκατάσταση και ολοκλήρωση περιβαλλοντικής διαχείρισης όλης της λιμνοθάλασσας ,από το Σ.Α.Τ.Α 2007 για διάφορα έργα και προμήθειες από το πρόγραμμα " ΘΗΣΕΑΣ" για διάφορα έργα, μελέτες και προμήθειες .

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Ν. 2539/97

Ν. 2539/4-12-97 (ΦΕΚ-244 Α') : Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

(Σχετ.Εγκύκλιος :

α) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.16/97)

β) ΥΠ.ΟΙΚ. ΠΟΛ.1325/97)

γ) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.2/98

δ) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.3/98

ε) ΥΠΕΧΩΔΕ Εγκ.13/98

στ) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.13/98

ζ) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.15/98

η) ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Εγκ.31/98

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρο 1 : Σύσταση των δήμων και των κοινοτήτων

Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούνται ανά νομό ως εξής :

1. ΝΟΜΟΣ ΑΙΤΩΛΙΑΣ ΚΑΙ ΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ

Α. Συνιστώνται οι κατωτέρω δήμοι:

1.1. Δήμος Αγγελοκάστρου αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1.

Αγγελοκάστρου, 2. Κλεισορρευμάτων, 3. Λυσιμαχείας, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Αγγελόκαστρο της τέως κοινότητας Αγγελοκάστρου.

1.2. Δήμος Αγρινίου αποτελούμενος από τους δήμους: 1. Αγίου Κωνσταντίνου, 2. Αγρινίου και τις κοινότητες:

1. Αγίου Νικολάου, 2. Δοκιμίου, 3. Καλυβίων, 4. Καμαρούλας, 5. Σκουτεσιάδας, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Αγρίνιο του τέως δήμου Αγρινίου.

1.3. Δήμος Αιτωλικού αποτελούμενος από το δήμο Αιτωλικού και τις κοινότητες: 1. Αγίου Ηλία, 2. Σταμνάς, 3. Φραγκουλαίικων, 4. Χρυσοβεργίου, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Αιτωλικό του τέως δήμου Αιτωλικού.

1.4. Δήμος Αλυζίας αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αρχοντοχωρίου, 2. Βάρνακα, 3. Κανδήλας, 4. Μύτικα, 5. Παναγούλας, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Κανδήλα της τέως κοινότητας Κανδήλας.

1.5. Δήμος Αμφιλοχίας αποτελούμενος από το δήμο Αμφιλοχίας και τις κοινότητες: 1. Αμπελακίου, 2. Ανοιξιάτικου, 3. Κεχρινιάς, 4. Λουτρού, 5. Σαρδινίων, 6. Σπάρτου, 7. Στάνου. οι οποίοι καταργούνται, καθώς και από τους συνοικισμούς : 1. Βαρετάδα, 2. Μέγας Κάμπος της κοινότητας Βαρετάδας, οι οποίοι αποσπώνται από αυτήν. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Αμφιλοχία του τέως δήμου Αμφιλοχίας.

1.6. Δήμος Ανακτορίου αποτελούμενος από το δήμο Βονίτσης και τις κοινότητες: 1. Αγίου Νικολάου, 2. Δρυμού, 3. Θυρίου, 4. Μοναστηρακίου, 5. Παλιαμπέλων, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Βόνιτσα του τέως δήμου Βονίτσης.

1.7. Δήμος Αποδοτίας αποτελούμενος από το δήμο Αποδοτίας και τις κοινότητες: 1. Αναβρυτής, 2. Ασπριάς, 3. Γραμμένης Οξυάς, 4. Ελατούς, 5. Καλλονής, 6. Καταφυγίου, 7. Κεντρικής, 8. Κοκκινοχωρίου, 9. Κυδωνέας. 10. Λεύκας, 11. Λιμνίσης, 12. Μανδρινής, 13. Πόδου, 14. Τερψιθέας, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Άνω Χώρα του τέως δήμου Αποδοτίας.

1.8. Δήμος Αρακύνθου, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Άνω Κερασόβου, 2. Γραμματικών, 3. Ζευγαρακίου, 4. Κάτω Κερασόβου, 5. Ματαράγκας, 6. Παππαδατών, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Παππαδάτες της τέως κοινότητας Παππαδάτες.

1.9. Δήμος Αστακού αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγραμπέλων, 2. Αστακού, 3. Βασιλοπούλου, 4. Βλιζιανών, 5. Καραϊσκάκη, 6. Μαχαιρά, 7. Μπαμπίνης, 8. Παλαιομανίνας, 9. Προδρόμου, 10. Σκουρτούς, 11. Στρογγυλοβουνίου, 12. Χρυσοβίτσης, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Αστακός της τέως κοινότητας Αστακού.

1.10. Δήμος Θέρμου αποτελούμενος από το δήμο Θέρμου και από τις κοινότητες : 1. Αβαρικού, 2. Αγίας Σοφίας, 3. Αετοπέτρας, 4. Αμβρακίας, 5. Αναλήψεως, 6. Αργυρού Πηγαδίου, 7. Διασελλακίου, 8. Διπλατάνου, 9. Δρυμώνος, 10. Καλουδίου, 11. Κάτω Χρυσοβίτσης, 12. Κοκκινόβρυσης. 13. Κονίσκης, 14. Λευκού, 15. Μυρτέας, 16. Νεροχωρίου. 17. Παμφίου, 18. Πέρκου, 19. Πετροχωρίου. 20. Σιταραλώνων, 21. Χαλαίου Αμβρακίας, οι οποίοι καταργούνται Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Θέρμο του τέως δήμου Θέρμου.

1.11. Δήμος Θεσιέων, αποτελούμενος από το δήμο Θεσιέων και τις κοινότητες: 1. Νέας Αβόρανης, 2. Παναϊτωλίου, οι οποίοι καταργούνται Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Καινούργιο του τέως δήμου Θεσιέων.

1.12. Δήμος Ινάχου αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγριδίου, 2. Αλευράδας, 3. Αμοργιανών, 4. Βρουβιανών, 5. Γιαννοπούλων, 6. Εμπεσού, 7. Μαλεσιαδας, 8. Μπαμπαλιού, 9. Πατιοπούλου, 10. Περδικακίου, 11. Πετρώνας, 12. Σταθά, 13. Τρικλίνου, 14. Χαλκιοπούλων, οι οποίες καταργούνται, καθώς και από το συνοικισμό Ποδογορά της κοινότητας Βαρετάδας, ο οποίος αποσπάται από αυτήν. Έδρα του δήμου ορίζεται ο συνοικισμός Νέο Χαλκιοπούλο της τέως κοινότητας Χαλκιοπούλων.

1.13. Δήμος Κεκροπίας, αποτελούμενος από το δήμο Κεκροπίας και τις κοινότητες: 1. Βάτου, 2. Περαιτιάς, 3. Πλαγιάς, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Πάλαιρος του τέως δήμου Κεκροπίας.

(Με το άρθρο μόνο του Π.Δ. 230/04, ΦΕΚ-215 Α' ορίζεται ότι : «Ο Δήμος Κεκροπίας του Ν. Αιτωλοακαρνανίας, που προβλέπεται από τις διατάξεις του εδαφίου 1.13 της περίπτωσης Α της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του Ν. 2539/1997 (Α' 244) μετονομάζεται σε «Δήμο Παλαίρου»»).

1.14. Δήμος Μακρυνείας, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγίου Ανδρέου, 2. Ακρών, 3. Γαβαλούς, 4. Δαφνιά, 5. Κάτω Μακρινούς, 6. Καφοράχης, 7. Μακρινούς, 8. Μεσαρίστης, 9. Ποταμούλας, 10. Τριχωνίου, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Γαβαλού της τέως κοινότητας Γαβαλούς.

1.15. Δήμος Μεδεώνος αποτελούμενος από το δήμο Κατούνας και τις κοινότητες: 1. Αετού, 2. Κομπωτης, 3. Κονοπίνας, 4. Τρύφου, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Κατούνα του τέως δήμου Κατούνας.

1.16. Δήμος Μενιδίου, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Μενιδίου, 2. Φλωριάδος, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Μενίδι της τέως κοινότητας Μενιδίου.

1.17. Δήμος Ιεράς Πόλης Μεσολογγίου, αποτελούμενος από το δήμο Μεσολογγίου και τις κοινότητες: 1. Αγίου Γεωργίου, 2. Αγίου Θωμά, 3. Άνω Κουδουνίου, 4. Ελληνικών, 5. Ευηνοχωρίου, 6. Μουσούρων, 7. Ρετσίνων, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Μεσολόγγι του τέως δήμου Μεσολογγίου.

1.18. Δήμος Ναυπάκτου, αποτελούμενος από το δήμο Ναυπάκτου και τις κοινότητες: 1. Αφροξυλιάς, 2. Βελβίνας, 3. Βλαχομάνδρας, 4. Βομβοκούς, 5. Δάφνης, 6. Λυγιά, 7. Μαμουλάδας, 8. Νεοκόστρου, 9. Ξηροπηγάδου, 10. Παλαιοχωρακίου, 11. Πιτσιναιίκων, 12. Ριγανίου, 13. Σκάλας, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Ναύπακτος του τέως δήμου Ναυπάκτου.

1.19. Δήμος Νεάπολης, αποτελούμενος από το δήμο Νεάπολης και την κοινότητα Σπολαίτης, οι οποίοι καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Τριανταίικα του τέως δήμου Νεάπολης.

1.20. Δήμος Οινιάδων, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Γουριάς, 2. Κατοχής, 3. Λεσινίου, 4. Μάστρου, 5. Νεοχωρίου, 6. Πενταλόφου, οι οποίες καταργούνται. Έδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Νεοχώρι της τέως κοινότητας Νεοχωρίου.

1.21. Δήμος Παναιτωλικού, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγίας Βαρβάρας, 2. Αγίας Παρασκευής, 3. Καστανούλας, 4. Κερασέας, 5.

Σιτομένων, 6. Σκουτεράς, οι οποίες καταργούνται 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Σκουτερά της τέως κοινότητας Σκουτεράς.

1.22. Δήμος Παραβόλας, αποτελούμενος από το δήμο Παραβόλας και τις κοινότητες: 1. Καλλιθέας, 2. Κυρά Βγένας, 3. Λαμπιρίου, 4. Νερομάννας, 5. Παλαιοκαρυάς, 6. Παντανάσσης, 7. Σπαρτιά, οι οποίοι καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Παραβόλα του τέως δήμου Παραβόλας.

1.23. Δήμος Παρακαμπυλίων, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγαλιανού, 2. Αγίου Βλασίου, 3. Αμπελίων, 4. Κυπαρίσσου, 5. Πεντακόρφου, 6. Ποταμούλας, 7. Σαργιάδας, 8. Σιδήρων, 9. Χούνης, 10. Ψηλοβράχων, οι οποίες καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός 'Ανω 'Αγιος Βλάσιος της τέως κοινότητας Αγίου Βλασίου.

1.24. Δήμος Πλατάνου, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Αγίου Δημητρίου, 2. Αραχόβης, 3. Αχλαδοκάστρου, 4. Δενδροχωρίου, 5. Καστανέας, 6. Κλεπιάς, 7. Λιβαδακίου, 8. Νεοχωρίου, 9. Περδικόβρυσης, 10. Περίστης, 11. Πλατάνου, 12. Χόμορης, οι οποίες καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Πλάτανος της τέως κοινότητας Πλατάνου.

1.25. Δήμος Πυλλήνης, αποτελούμενος από το δήμο Πυλλήνης και τις κοινότητες: 1. Ανθοφύτου, 2. Γάβρου, 3. Ελευθεριανής, 4. Παλιοπούργου, 5. Στύλιας, οι οποίοι καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Σίμος, του τέως δήμου Πυλλήνης.

1.26. Δήμος Στράτου, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Γουριωτίσσης, 2. Καστρακίου, 3. Κυψέλης, 4. Λεπενούς, 5. Ματσουκίου, 6. Οχθίων, 7. Ρίγανης, 8. Στράτου, οι οποίες καταργούνται 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Στράτος της τέως κοινότητας Στράτου.

1.27. Δήμος Φυτειών, αποτελούμενος από τις κοινότητες: 1. Παπαδάτου, 2. Φυτειών, οι οποίες καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Φυτεία της τέως κοινότητας Φυτειών

1.28. Δήμος Χάλκειας, αποτελούμενος από το δήμο Χάλκειας και τις κοινότητες: 1. Γαλατά., 2. Περιθωρίου, οι οποίοι καταργούνται. 'Εδρα του δήμου ορίζεται ο οικισμός Χάλκεια του τέως δήμου Χάλκειας.
Β. Στον πιο πάνω Νομό δεν συντρέχει περίπτωση αναγνώρισης κοινότητας σε δήμο.
Γ. Στο Δήμο Αντιρρίου δεν επέρχεται μεταβολή.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ 1

1. **Εξυπηρετούνται οι πολίτες σήμερα;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

2. **Είναι κάλο το γεγονός της συνένωσης;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

3. **Τι προβλήματα αντιμετωπίζουν;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

4. **Υπάρχει εύκολη συγκοινωνία;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

5. **Τα έργα που έχουν γίνει είναι αυτά που έπρεπε ή προηγείται ο Δήμος;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

6. **Υπάρχει ανάπτυξη στα χωριά;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

7. **Κρατάνε τους κατοίκους στα χωριά;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

8. **Τα παιδιά τους αποκτούν περισσότερα εφόδια για την μόρφωση;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

9. **Οι νέοι κερδίζουν νέες ευκαιρίες για εργασία;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

10. **Αποκτούν δύναμη τα δικαιώματα των πολιτών;**
 Αρκετά Μέτρια Καθόλου

Ερωτηματολόγιο 2

1. Τι έχει αλλάξει στο χωριό σας μετά την συνένωση με τον δήμο,τι διαφορές υπάρχουν στο τότε και το τώρα;

ΝΑΙ ΟΧΙ

2. Πως ήταν πριν την συνένωση τα πράγματα στο χωριό σας;

ΝΑΙ ΟΧΙ

3. Πιστεύετε ότι ήταν καλό για το χωριό σας η συνένωση με τον δήμο;

ΝΑΙ ΟΧΙ

4. Τι προβλήματα υπήρχαν στο χωριό σας πριν την συνένωση με τον δήμο;

ΝΑΙ ΟΧΙ

5. Τα προβλήματα που είχατε έχουν λυθεί με την συνένωση;

ΝΑΙ ΟΧΙ

6. Υπάρχουν προβλήματα με την επικοινωνία σας με τον δήμο ;

ΝΑΙ ΟΧΙ

7. Υπάρχουν προβλήματα στην συγκοινωνία τώρα (κυρίως με τα λεωφορεία), και πώς ήταν πριν;

ΝΑΙ ΟΧΙ

8. Γίνονται έργα στο χωριό σας, για παράδειγμα;

ΝΑΙ ΟΧΙ

9. Πιστεύετε ότι τώρα τα έργα που γίνονται στον τόπο σας είναι περισσότερα από πριν την συνένωση;

ΝΑΙ ΟΧΙ

Πίνακας κατανομής ΣΑΤΑ 2006
στην πόλη Μεσολογγίου και στα Δημοτικά Διαμερίσματα

Δημοτικό Διαμέρισμα	Πληθυσμός (απογραφή 2001)	Κατανομή ΣΑΤΑ 2006 σύμφωνα με πληθυσμό	Προτεινόμενη κατανομή
Μεσολόγγι	13.791	579.410,00 €	500.510,00 €
Αγιος Γεώργιος	877	36.850,00 €	31.830,00 €
Αγιος Θωμάς	624	26.220,00 €	22.650,00 €
Ελληνικά	480	20.170,00 €	17.420,00 €
Ευηνοχώρι	1.706	71.680,00 €	61.920,00 €
Κουδούνι	105	4.410,00 €	4.410,00 €
Μούσουρα	212	8.910,00 €	8.910,00 €
Ρέτσινα	193	8.110,00 €	8.110,00 €
Έργα για όλα τα δημοτικά διαμερίσματα			100.000,00 €
ΣΥΝΟΛΑ:	17.988	755.760,00 €	755.760,00 €

Πίνακας κατανομής ΣΑΤΑ 2007
στην πόλη Μεσολογγίου και στα Δημοτικά Διαμερίσματα

Δημοτικό Διαμέρισμα	Πληθυσμός (απογραφή 2001)	Κατανομή ΣΑΤΑ 2007 σύμφωνα με πληθυσμό	Προτεινόμενη κατανομή
Μεσολόγγι	13.791	579.410,00 €	500.000,00 €
Αγιος Γεώργιος	877	36.850,00 €	47.850,00 €
Αγιος Θωμάς	624	26.220,00 €	35.220,00 €
Ελληνικά	480	20.170,00 €	34.170,00 €
Ευηνοχώρι	1.706	71.680,00 €	81.090,00 €
Κουδούνι	105	4.410,00 €	16.410,00 €
Μούσουρα	212	8.910,00 €	20.910,00 €
Ρέτσινα	193	8.110,00 €	20.110,00 €
ΣΥΝΟΛΑ:	17.988	755.760,00 €	755.760,00 €

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ/

ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΣΟΔΩΝ-ΕΞΟΔΩΝ

ΔΗΜΟΥ: ΔΗΜΟΣ Ι.Π. ΜΕΣΣΟΛΟΓΓΙΟΥ για το έτος: 2006

Κωδικός αριθμοί	Εσοδα και Εισπράξεις	Προϋπολογισμός σε ευρώ	Απολογισμός σε ευρώ
0	Τακτικά Έσοδα	5.795.639,47	4.778.213,11
1 (πλην 13)	Έκτακτα έσοδα (πλην επιχορηγήσεις για επενδύσεις)	727.753,20	667.940,55
13	Επιχορηγήσεις για επενδύσεις	19.326.527,14	2.331.037,37
2	Έσοδα παρελθόντων ετών	522.700,00	306.176,93
31	Εισπράξεις από Δάνεια	0,00	0,00
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη	2.648.975,32	2.654.782,74
4	Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου, Ασφ. Φορέων και Τρίτων	1.015.299,57	890.786,49
5	Χρηματικό υπόλοιπο προηγ. έτους	3.227.761,11	3.227.761,11
	Σύνολο Πόρων	33.264.655,81	14.856.698,30

Κωδικός αριθμοί	Εξοδα και Πληρωμές	Προϋπολογισμός σε ευρώ	Απολογισμός σε ευρώ
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	3.459.850,00	3.040.850,40
61,62	Αμοιβές και παροχές τρίτων	1.658.933,95	829.543,98
63,64,68	Λοιπά γενικά έξοδα	249.500,00	162.980,34
651	Τεκοχρηλώσεις δανείων	129.000,00	132.372,53
652	Τεκοχρηλώσεις δανείων επενδύσεων	2.000,00	0,00
66	Προμήθειες-Αναλώσεις υλικών	315.388,85	166.842,03
67,68	Μεταβιβάσεις σε τρίτους	1.410.700,46	1.289.108,81
	Επενδύσεις		
71	Άνορθς	445.450,62	295.866,87
73	Έργα	20.143.074,94	3.463.873,94
74	Μελέτες	592.223,52	343.911,88
75	Ευμετοχή σε επιχειρήσεις	0,00	0,00
81	Πληρωμές για υποχρεώσεις Π.Ο.Ε.	1.345.853,72	847.928,32
82,85	Λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις	3.170.673,75	991.403,41
3111	Αποθεματικό	342.000,00	0,00
	Σύνολο εξόδων και πληρωμών	33.264.655,81	11.564.682,51

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

- Θεοδώρου Θεόδωρος , "Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Μελέτες των Δημάρχων", εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982
- Μπέσιλα – Βήκα Ευρυδίκη , "Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός Θεσμός", εκδ. Δίκαιου και Οικονομία .Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2001.
- Παπαδόπουλος Ε. Παναγιώτης, "Οικονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νέες Θεσμικές Ρυθμίσεις", εκδ. Ασημακόπουλος , Μύτικας 1999.
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, « Εισηγητική Έκθεση του Νόμου 2539/97»", Τόμος Α, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα Ιούνιος 1998.
- Φαναριώτης Παναγιώτης , "Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκησης" εκδ. Σταμούλη. Αθήνα 1999

Συνηντεύξεις

- Πρώην αντιδήμαρχος και πρώην κοινοτάρχης Ευηνοχωρίου του Δήμου Μεσολογγίου κ. Ιωάννη Κόντο
- Διευθυντής Διοίκησης Υπηρεσιών Δήμου Μεσολογγίου κ. Μπαλιούσκα Αλέξανδρο
- Υπάλληλος του Δήμου Μεσολογγίου κ. Αλεξανδρή Γεωργίου
- Υπάλληλος του Δήμου Μεσολογγίου κα. Βλαχοπούλου Βιολέτα
- Υπάλληλος της ΤΕΔΚ του Δήμου Μεσολογγίου

Διευθύνσεις

- www.kedke.gr