

Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)

Η. ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ*

1. Εισαγωγή

Το πρόβλημα της αναδιάρθρωσης των διοικητικών και εδαφικών ενότητων στην Ελλάδα είναι τόσο παλιό όσο και το νεοελληνικό κράτος. Όμως τα τελευταία δέκα χρόνια έχει επανέλθει με έμφαση στην επικαιρότητα και αποτελεί θέμα συζήτησης και έντονου προβληματισμού στους πολιτικούς φορείς, στην επιστημονική κοινότητα αλλά και το ευρύτερο κοινό. Σ' αυτό συνέβαλαν φυσικά και οι επιχειρηθείσες θεσμικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν κυρίως με τους νόμους 1416/84, 1622/86 και πρόσφατα με το νόμο 2218/94. Η σημασία των εξελίξεων αυτών έγκειται στο γεγονός ότι οι διοικητικές ρυθμίσεις δεν έχουν μόνο επιπτώσεις στην ευρυθμία της διοίκησης και την εμβάθυνση της δημοκρατικής λειτουργίας, αλλά και στην διευκόλυνση της αναπτυξιακής και προγραμματικής διαδικασίας. Δεν πρέπει εξ άλλου να ξεχνάμε ότι οι φορείς της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης είναι οι "φυσικοί" φορείς του σχεδιασμού και προγραμματισμού.

Ειδικότερα, το θέμα αυτό τίθεται με μεγαλύτερη ένταση στο χαμηλότερο διοικητικό και χωρικό επίπεδο (τοπικό) που στη χώρα μας εκφράζεται με τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) (δήμους και κοινότητες). Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα (με εξαίρεση ίσως τη Γαλλία) που παρουσιάζει έντονο πρόβλημα αναδιάρθρωσης λόγω του μεγάλου κατακερματισμού και του μικρού μεγέθους των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών μονάδων. Το ζήτημα είναι ιδιαίτερης σημασίας γιατί οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ αποτελούν τη βάση της διοικητικής και προγραμματικής πυραμίδας και κάθε δυσλειτουργία σ' αυτούς επηρεάζει ολόκληρο το σύστημα του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Πολύ περισσότερο μάλιστα που τις δύο τελευταίες

* Ηλιάς Μπεριάτος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

δεκαετίες η γενικευμένη οικονομική κρίση και οι αλλαγές στις οικονομικές δομές έδωσαν αυξημένη βαρύτητα (τόσο στη θεωρία όσο και στη πράξη) σε πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (Γετίμης- Καυκαλάς 1990).

Με δεδομένα τα παραπάνω ο σκοπός της εργασίας αυτής είναι να εμπλουτίσει το σχετικό προβληματισμό και να συμβάλλει στη διαμόρφωση μιας ορθολογικής πολιτικής για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού, η έλλειψη της οποίας σήμερα αποτελεί ένα βασικό ανασχετικό παράγοντα για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού κράτους. Ειδικότερα, αφού γίνεται η αναγκαία αναφορά στις ιδιομορφίες της ελληνικής περίπτωσης εξετάζονται οι προσπάθειες και οι μορφές αναδιάρθρωσης των εδαφικών ενότητων (τοπικού επιπέδου) στην Ελλάδα σε σχέση και με την ευρωπαϊκή εμπειρία. Στη συνέχεια διερευνάται αναλυτικότερα το θέμα της ανακυττάρωσης με βάση και στοιχεία εμπειρικής έρευνας σε νέους δήμους που προέκυψαν από συνενώσεις βάσει των θεσμών της δεκαετίας του '80.

2. Οι ιστορικές καταβολές και ιδιομορφίες της ελληνικής περίπτωσης

Είναι γνωστό ότι με την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους ο ελληνικός χώρος ήταν διαρθρωμένος διοικητικά σε ενότητες (κοινότητες) που λειτουργούσαν μεν στα πλαίσια της επικυριαρχίας των ανατολικών ή δυτικών κατακτητών (Τούρκων, Ενετών κλπ.) αλλά απολάμβαναν σ' ένα μεγάλο βαθμό, σημαντικές ελευθερίες και δικαιώματα που άφηναν περιθώρια αυτόνομης δράσης (Δουατζής, 1986). Οι τοπικές αυτές αυτοδιοικήσεις, κυρίως στην τουρκοκρατούμενη Ελλάδα (καθεστώδες δημογεροντίας και προεστών) επέτυχαν σημαντικά πράγματα όπως η δημιουργία ισχυρής κοινοτικής συνείδησης και η διατήρηση της εθνικής ταυτότητας. Όμως δεν κατάφεραν να αποφυγούν κάποια αρνητικά φαινόμενα όπως ο ακραίος τοπικισμός και η δημιουργία υπερβολικά ισχυρών τοπικών παραγόντων.

Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι αφ' ενός η απουσία εθνικού κέντρου και αφ' ετέρου οι οικονομικές, κοινωνικές, συγκοινωνιακές και τεχνολογικές συνθήκες της εποχής εκείνης δεν ευνοούσαν το συγκεντρωτισμό, αλλά αντίθετα συνέβαλαν καθοριστικά στην συγκρότηση ενός συστήματος ενδογενούς ανάπτυξης σε κάθε περιοχή και άρα τη δημιουργία πολλών κέντρων παραγωγής, αγοράς και γενικότερα "λήψης αποφάσεων". Υπήρχε δηλαδή ένα πολυκεντρικό σύστημα και μια πολυκεντρική δομή, οικονομικού, λειτουργικού και γεωγραφικού χαρακτήρα με την έννοια της σύμμετρης κατανομής των δραστηριοτήτων στο χώρο και της σχετικής ισοτιμίας και ισοδυναμίας των διαφορών "πάλων" μεταξύ τους. Αυτή η αναπτυξιακή πολυκεντρικότητα δρήκε τη διοικητική/πολιτική

έκφρασή της στο σύστημα των κοινοτήτων και φυσικά διατηρήθηκε για αρκετό διάστημα στη συνέχεια, λόγω της “αδράνειας” και της “αντίστασης” των ήδη δημιουργημένων χωρικών μορφών και σχέσεων, παρ’ όλο που υπήρξε απότομη ανατροπή των διοικητικών δομών με την ίδρυση του νεο-ελληνικού κράτους και την εγκαθίδρυση του συγκεντρωτικού συστήματος από τον Καποδίστρια (1828) και αργότερα από τους Βαυαρούς (1833).¹

Ετσι από την αρχή της σύστασης του ελληνικού κράτους, αντί της προσαρμογής και εναρμόνισης της διοίκησης με τα ανθρωπογεωγραφικά δεδομένα της εποχής, παρατηρείται μια τάση που οδηγεί σε διάσπαση με τη λειτουργία του χώρου και της κοινωνίας (ασύμπτωτη πορεία). Η ελληνική ιδιομορφία στο θέμα της εδαφικής αναδιάρθρωσης, έγκειται στο γεγονός ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις τόσο τον 19ο όσο και τον 20ο αιώνα, εκούσια ή ακούσια, δεν στόχευαν στην ικανοποίηση νέων λειτουργικών και αναπτυξιακών αναγκών αλλά είχαν πρωτίστως πολιτικές επιδιώξεις: επιβολή της κεντρικής εξουσίας σε όλες τις περιοχές της χώρας και διευκόλυνση του παρεμβατικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους (Χλέπας 1994). Κυριολεκτικά ο στόχος ήταν η λύση του πολιτικού προβλήματος μέσω της πολιτικής γεωγραφίας.

Από τη μελέτη της ιστορικής εξέλιξης του θέματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών εδαφικών αναδιαρθρώσεων, προκύπτει ότι υπάρχουν τέσσερις μεγάλες και διακριτές περιόδους από την ίδρυση της ελληνικής πολιτείας μέχρι σήμερα:

- α) Η περίοδος του Καποδίστρια και του Βαυαρικού διοικητικού καθεστώτος (1828-1887)
- β) Η περίοδος των μεγάλων μεταρρυθμίσεων των Τρικούπη και Βενιζέλου (1887-1927).
- γ) Η περίοδος της σχετικής ύφεσης και αδράνειας του μεσοπολέμου αλλά και της μεταπολεμικής εποχής (1927-1984).
- δ) Η (τελευταία) περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (1984-1994).

Για την πρώτη περίοδο πρέπει να παρατηρήσουμε αρχικά ότι οι ευρωπαϊκού τύπου διοικητικές δομές, που επιχείρησε να εισαγάγει ο Καποδίστριας και που τελικά επιβλήθηκαν από το Βαυαρικό καθεστώς (και μάλιστα σε μορφή ακόμα πιο προωθημένη), είχαν εξαιρετικά μεγάλη μακροδιότητα. Το γεγονός αυτό δεν εξηγείται, παρά μόνον αν δεχτεί κανείς την άποψη, ότι οι εγχώριες κοινωνικές δυνάμεις απορρόφησαν και “διάβρωσαν” σε τέτοιο βαθμό τους νέους διοικητικούς θεσμούς ώστε τους επέβαλαν τη δική τους δυναμική και τους χρησιμοποίησαν σαν όχημα για να διαμορφώσουν ένα σύστημα που

εξυπηρετούσε το παραδοσιακό πελατειακό πλέγμα σχέσεων (Χλέπας, 1994).

Συγκεκριμένα οι Βαυαροί καθόρισαν από την αρχή τρία επίπεδα διοίκησης (Νομό, Επαρχία, Δήμο) που αντιστοιχούσαν σε ανάλογα γεωγραφικά/ χωρικά επίπεδα με ένα ορισμένο αριθμό χωρικών ενοτήτων στο καθένα. Ετσι, η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς, 47 επαρχίες και 750 δήμους (που αργότερα μειώθηκαν στους 250). Στο σύστημα αυτό οι δήμοι (πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ) διακρίνονταν σε τρεις τάξεις (Α' Β' Γ') ανάλογα με τον πληθυσμό τους, σύμφωνα και με τα ισχύοντα στην Ευρώπη.² Αν και το σύστημα ήταν συγκεντρωτικό και κατά συνέπεια είχε πολλά δημοκρατικά ελλείμματα, ωστόσο υπήρξε αρκετά αποτελεσματικό για ορισμένα ζητήματα χάρις στον ορθολογισμό και τις "τεχνικές αρετές" του. Οι ανωτέρω διοικητικές διαιρέσεις δεν αποτελούσαν φυσικά την έκφραση της τότε κοινωνικής και γεωγραφικής δομής της χώρας αφού δεν ακολουθούσαν την υφιστάμενη τότε *κοινοτική διάρθρωση* του ελλαδικού χώρου. Διευκόλυναν έτσι αντικειμενικά την πολιτική των Βαυαρών για κτύπημα των παραδοσιακών τοπικών παραγόντων (τοπαρχών) αφού η πρωτοβάθμια διοικητική εξουσία έχει πλέον πεδίο άσκησης *γεωγραφικά ευρύτερο* από εκείνο της εδαφικής περιφέρειας των καταργηθεισών κοινοτήτων και άρα από την περιοχή επιρροής τους. Στη συνέχεια όμως οι δήμαρχοι που βρίσκονταν επικεφαλής αυτών των εύρωστων Α' μίων οργανισμών, απέκτησαν εξαιρετικά μεγάλη πολιτική και κομματική ισχύ (ιδιαίτερα μάλιστα μετά την πολιτική τους νομιμοποίηση το 1864/1877) και τελικά έγιναν οι νέοι τοπάρχες. Ετσι στην χώρα με την παντελή σχεδόν έλλειψη φεουδαρχικών δομών και παραδόσεων (Τσουκαλάς, 1983) συγκροτούνται κατά τόπους διάφορα "πολιτικά φέουδα". Όπως προαναφέρθηκε, ο αρχικός αριθμός των δήμων (750), λίγα μόλις χρόνια μετά την ίδρυσή τους μειώθηκε με συμπτύξεις (συνενώσεις) στο ένα τρίτο, ενώ προς το τέλος της περιόδου αυτής (και μετά την προσάρτηση της Θεσσαλίας και των Ιονίων νήσων) η χώρα αριθμούσε 442 δήμους με μέσο πληθυσμό πάνω από 5000 κατοίκους, που ήταν από τους μεγαλύτερους τότε στην Ευρώπη.

Στην *δεύτερη περίοδο*, και για μισό περίπου αιώνα, κυριαρχούν οι μεταρρυθμίσεις των δύο μεγάλων μορφών της ελληνικής πολιτικής ιστορίας Τρικούπη και Βενιζέλου, οι οποίοι έθεσαν το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης ως μια από τις πρώτες προτεραιότητες της εσωτερικής τους πολιτικής. Και οι δύο επιχείρησαν τις μεταρρυθμίσεις με στόχο τον *εξουγχρονισμό του διοικητικού συστήματος* κυρίως από *πολιτική άποψη* χωρίς δεδαιώς να παραγνωρίζουν και τις άλλες διαστάσεις του ζητήματος. Το κύριο (πολιτικό) πρόβλημα που έπρεπε

να αντιμετωπίσουν ήταν η κυριαρχία των δημάρχων- κοιμματαρχών καθώς και η δημιουργία της κατάλληλης Β'μιας αυτοδιοίκησης. Προσπάθησαν όμως να φθάσουν στο στόχο αυτό με διαφορετικούς τρόπους και μέσα.

Ο Τρικούπης, αφού άλλαξε την εδαφική διάρθρωση των εκλογικών περιφερειών κατάργησε τις διοικήσεις των επαρχιών (επαρχεία) και έθεσε το θέμα του καθορισμού νέου μεγέθους των νομών καθώς και της γενικότερης αναθεώρησης της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, λόγω των νέων γεωγραφικών δεδομένων της εποχής. Παράλληλα, θέλοντας να κτυπήσει το πελατειακό σύστημα, προσπάθησε να θεσπίσει ένα δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού που θα παρεμβалόταν ανάμεσα στο κράτος και τους δήμους αφού η επαρχία είχε εκλείψει. Το έργο αυτό προσπάθησε να ολοκληρώσει ο διάδοχος του Γ. Θεοτόκης, τόσο στο θέμα της δημιουργίας μιας διώσιμης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης όσο και στο θέμα της διοικητικής διαίρεσης, όπου θέλησε να μειώσει το μέγεθος του νομού για λόγους ευκολότερης πρόσβασης των πολιτών στις υπηρεσίες και την καλύτερη επιτήρηση του νομού από την πλευρά της διοίκησης.

Ο Βενιζέλος, θέλοντας και αυτός να εξουδετερώσει τη δύναμη των δημάρχων, προχώρησε σε πιο ριζοσπαστικά μέτρα κτυπώντας απ' ευθείας την *εδαφική βάση* του πελατειακού πολιτικού συστήματος που ήταν οι γεωγραφικές ενότητες των δήμων. Κατάργησε εντελώς το σύστημα των δήμων επιφέροντας έτσι το τέλος του θαναρικού καθεστώτος *τουλάχιστον στο τοπικό επίπεδο*. Με τον τρόπο αυτό ανασυστήθηκαν οι παλιές μικρές κοινότητες (6000 περίπου) με μέγεθος 12 φορές μικρότερο (κατά μέσο όρο) από εκείνο των δήμων! Για το λόγο αυτό στη συντριπτική πλειοψηφία τους οι νέοι ΟΤΑ *δεν ήταν διώσιμοι* οργανισμοί. Χαρακτηριστικό της αναγνώρισης αυτής της αδυναμίας και ανεπάρκειας των νέων ΟΤΑ ήταν και η πρόβλεψη του ίδιου του σχετικού νομοθετήματος για τη δυνατότητα δημιουργίας *συνδέσμων κοινοτήτων* σε εθελοντική βάση προς αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης της αυτοδιοίκησης. Επίσης την ίδια ομολογία εκφράζει και η μετέπειτα προσπάθεια για δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού που μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της χώρας. Ετσι στην αυγή του 20ου αιώνα μέσα σε πανηγυρισμούς για την "απελευθέρωση των συνουρισμών" αλλά και αναθέματα για τους δήμους και τους δημάρχους, η χώρα έμπαινε σε μια νέα περίοδο της διοικητικής ιστορίας της που πολλοί θεώρησαν επιστροφή στις ρίζες της ελληνικής (κοινοτικής) παράδοσης. Κανείς δεν μπορούσε να φανταστεί την εποχή εκείνη ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα απέδινε μοιραία και θα αποτελούσε

την τροχοπέδη της ανάπτυξης στις κατοπινές δεκαετίες.

Κλείνοντας την περίοδο των μεγάλων μεταρρυθμίσεων οφείλουμε να σταθούμε σε δύο σημαντικές παρατηρήσεις. Η πρώτη είναι ότι ο βασικός πολιτικός στόχος που διαπερνούσε κάθε προσπάθεια εδαφικής διοικητικής αναδιάρθρωσης δεν μπορούσε παρά μόνο προσωρινά να επιτευχθεί. Ο λόγος είναι ότι το σύστημα πελατειακών σχέσεων που αποτελούσε το βασικό πολιτικό πρόβλημα συνεχώς έβρισκε τρόπο να κυριαρχεί σε κάθε βαθμίδα ή επίπεδο διοίκησης (δήμος, επαρχία, νομός) με κάποιες μορφές αναδιάταξη των δυνάμεων του. Γινόταν δηλαδή μια *διαδοχική μετάθεση του προβλήματος* σε άλλα επίπεδα-υψηλότερα ή χαμηλότερα. Μια δεύτερη παρατήρηση (συνέπεια ίσως και της πρώτης) είναι ότι αγνοήθηκαν οι εξελίξεις στα αναπτυξιακά, συγκοινωνιακά, και τεχνολογικά δεδομένα και συνθήκες κάθε εποχής. Βέβαια εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι τόσο το 19ο αιώνα όσο και το πρώτο τέταρτο (ή ακόμα και το πρώτο μισό) του 20ου, οι μεταβολές στη δομή και λειτουργία του ελληνικού χώρου δεν ήταν τόσο αισθητές σε *τοπικό τουλάχιστον επίπεδο*. Είχαν προηγηθεί φυσικά οι χωρικές διευθετήσεις του Τρικούπη (τα μεγάλα έργα της εποχής)³ που επέδρασαν καταλυτικά στην οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής επικράτειας αλλά τα αποτελέσματα έγιναν αισθητά μόνο σε *εθνική κλίμακα*. Ήδη όμως οι διαφαινόμενες τάσεις δεν ήταν αναστρέψιμες.

Στην *τρίτη περίοδο* που διήρκεσε μισό περίπου αιώνα (όσο δηλαδή και η περίοδος των μεταρρυθμίσεων) παρατηρείται μια γενική ύφεση και γενικά μια στασιμότητα στον τομέα προώθησης νέων αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων. Εξάιρεση φυσικά αποτελεί η "Αυτοδιοίκηση στην ελεύθερη Ελλάδα" το διάστημα 1941-1944 (Παπαγιάννης, 1990δ). Αν όμως στον τομέα της πολιτικής πρακτικής διαπιστώνεται "άπνοια", στο πεδίο της θεωρητικής αναζήτησης υπάρχει πλούσιος και έντονος προβληματισμός που για την Ευρώπη έχει σημαντικές εξάρσεις στη μεσοπολεμική εποχή και αμέσως μετά τη λήξη του Α παγκοσμίου πολέμου (Χλέπας, 1994). Συγκεκριμένα, στις αρχές της δεκαετίας του '80 περίπου (όταν στην Ελλάδα δεν είχε αρχίσει ακόμη η σχετική συζήτηση) τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη προχωρούσαν σε διαρθρωτικές μεταβολές των εδαφικών ενότητων τοπικού επιπέδου, είτε με τη μορφή της συνένωσης είτε με τη μορφή της διακοινοτικής συνεργασίας (ΕΕΤΑΑ 1987). Από την απλή εξέταση των διαφόρων χωρών παρατηρούμε ότι αυτές διακρίνονται βασικά σε δύο κατηγορίες που αντιστοιχούν -όχι τυχαία- σε δύο εντελώς διαφορετικές γεωγραφικές και γεωοικονομικές ζώνες. Η πρώτη περιλαμβάνει τις δόριες ευρωπαϊκές χώρες (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Βέλγιο, Δανία, Νορβηγία,

Σουηδία) και η δεύτερη τις νότιες μεσογειακές καθώς και τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία, Ισπανία) με αρκετές πάντως διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Στην ομάδα των βορείων χωρών που παρουσιάζει και τη μεγαλύτερη ομοιογένεια, συντελέστηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο (ή και πιο πριν) ριζικές αναδιαρθρώσεις (συγχωνεύσεις- συνενώσεις) που μείωσαν δραστικά τον αριθμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ από μερικές χιλιάδες σε μερικές εκατοντάδες.⁴ Στην δεύτερη ομάδα χωρών η αντιμετώπιση των οικονομικών και άλλων εξελίξεων γίνεται με αναδιοργάνωση ηπιότερου χαρακτήρα που προωθεί κατά κύριο λόγο τη διακοινοτική συνεργασία και δευτερευόντως την εθελοντική συνένωση. Αυτά δέβαια σε γενικές γραμμές γιατί υπάρχουν και οι επιμέρους ιδιομορφίες.

Αντίθετα, στην Ελλάδα, ο προβληματισμός αυτός υπάρχει μόνο στην μεσοπολεμική περίοδο ενώ τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, που στα περισσότερα Ευρωπαϊκά κράτη πραγματοποιείται σωρεία διοικητικών και εδαφικών αναδιαρθρώσεων, στη χώρα μας κυριαρχεί απόλυτη αδράνεια και στασιμότητα και ίσως κάποια εχθρική στάση απέναντι σε κάθε αλλαγή του εδαφικού status quo των αυτοδιοικητικών δομών. Ετσι φθάνουμε στην δεκαετία του '80 όπου με αφορμή την τότε κυβερνητική αλλαγή (άνοδος του σοσιαλιστικού κόμματος στην εξουσία) και υπό την επίδραση των μεταρρυθμιστικών σχεδίων στη Γαλλία αρχίζει να επανέρχεται δυναμικά στο προσκήνιο η τάση για νέες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, πράγμα άλλωστε που αποτελούσε βασικό στοιχείο του προγράμματος του τότε κυβερνώντος κόμματος.

Η τέταρτη περίοδος, που εξετάζεται στη συνέχεια, σε ό,τι αφορά την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, αρχίζει ουσιαστικά από την ψήφιση των πρώτων νομοθετημάτων για το σκοπό αυτό, το 1984. Εχουμε επομένως διανύσει μέχρι σήμερα μια ολόκληρη δεκαετία προσπαθειών για την οποία πρέπει να κάνουμε το σχετικό απολογισμό.

3. Η περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων (1984-1994)

Όπως ήδη προαναφέρθηκε η κατάσταση στον ευρωπαϊκό και ελληνικό χώρο αλλάζει δραματικά μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο. Οι αλματώδεις εξελίξεις στο χώρο της επιστήμης και της τεχνολογίας δημιουργούν νέες οικονομικές και κοινωνικές καταστάσεις που με τη σειρά τους επηρεάζουν την οργάνωση του χώρου. Οι νέες χωρικές δομές δεν είναι πλέον συμβατές με τις διοικητικές διαιρέσεις στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και προγραμματισμού και άρα υπάρχει ανάγκη για αναπροσαρμογή του μεγέθους, του αριθμού και των ορίων των εδαφικών και διοικητικών οντοτήτων. Ιδιαίτερα στο επίπεδο των πρωτοβάθμιων

ΟΤΑ η ανάγκη διοικητικής και εδαφικής αναδιοργάνωσης είναι επιτακτική.

Στην Ελλάδα, που παρουσιάζει ομοιότητες με την ομάδα των μεσογειακών χωρών, αν και το πρόβλημα παρουσιάζεται οξύτερο, λόγω και της αγροτικής εξόδου που μεταπολεμικά έλαβε τεράστιες διαστάσεις, *καμιά αναδιοργάνωση δεν είχε δρομολογηθεί μέχρι το 1980*. Σημειωτέον ότι ο κατακερματισμός της ελληνικής αυτοδιοίκησης ήταν και είναι αναλογικά ο μεγαλύτερος στην Ευρώπη. Ο δε αριθμός των ΟΤΑ (δήμων και κοινοτήτων) παραμένει πρακτικά ο ίδιος από την εποχή της βενιζελικής μεταρρύθμισης και άρα το μέγεθος τους είναι ιδιαίτερα μικρό. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι οι μισοί σχεδόν από τους σημερινούς δήμους έχουν πληθυσμό κάτω των 5000 κατοίκων ενώ από τις πεντέμισι χιλιάδες περίπου κοινότητες το 84% έχουν πληθυσμό κάτω των 1000 κατοίκων και το 59% έχουν πληθυσμό κάτω των 500 κατοίκων!

Με δεδομένη την διάρθρωση αυτή πολλοί είναι εκείνοι που πιστεύουν ότι η κατάσταση έχει ωριμάσει για μια νέα μεταρρύθμιση που θα δημιουργούσε νέους σύγχρονους και βιώσιμους δήμους. Ετοι ογδόντα περίπου χρόνια μετά τη μεταρρύθμιση του 1912 οι δήμοι που τότε εθεωρούντο η πηγή κάθε κακοδαιμονίας του κράτους (Φλογαΐτης 1987) καλούνται να παίξουν και πάλι πρωταγωνιστικό ρόλο στην επίλυση του αναπτυξιακού προβλήματος της χώρας. Εκείνο που είναι τώρα το ζητούμενο εν όψει και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν είναι η διατήρηση κάποιας "παράδοσης", αλλά η συγκρότηση φορέων που θα είναι βιώσιμοι επιχειρησιακά για να μπορούν να εξασκήσουν τις συνεχώς διεκδικούμενες αρμοδιότητες τους. Αναζητείται λοιπόν το *κρίσιμο όριο μεγέθους* του νέου ΟΤΑ που θα προέλθει από την ομαδοποίηση των μικρών κοινοτήτων.

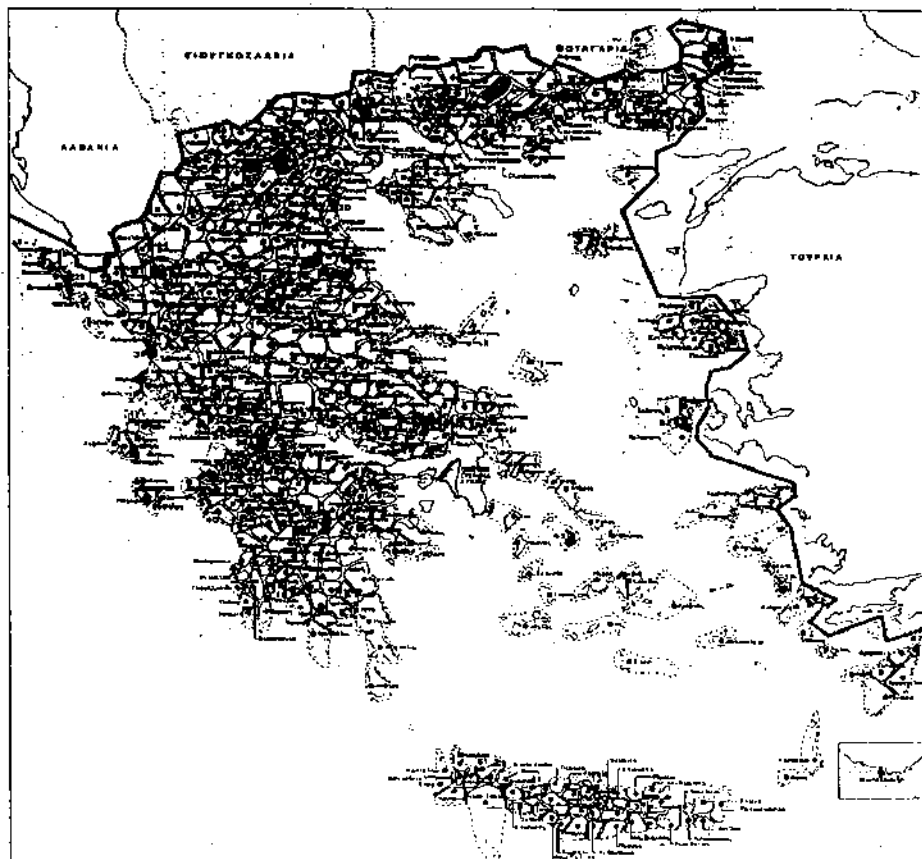
3.1 Ο Νόμος 1416/84: οι "γεωγραφικές ενότητες" (γ.ε) και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι.

Η πρώτη προσπάθεια επιχειρήθηκε με το νόμο 1416/84 που τροποποιούσε το δημοτικό και κοινοτικό κώδικα με στόχο την ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της αποκέντρωσης. Πράγματι ο νόμος αυτός εισήγαγε σημαντικούς νέους θεσμούς, κυρίως για τα κρίσιμα θέματα της αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ όπως η δυνατότητα σύστασης δημοτικών/κοινοτικών επιχειρήσεων κλπ. Παράλληλα επιχειρεί και μια πρώτη διαρθρωτική επέμβαση στην διοικητική και εδαφική δομή με τη σύσταση επαρχιών στο νησιωτικό χώρο και τη θεσμοθέτηση νέου τρόπου συνένωσης των κοινοτήτων με

ισχυρά κίνητρα διοικητικής και οικονομικής μορφής. Προωθείται και αναβαθμίζεται επίσης και η διακοινοτική συνεργασία με τη θεσμοθέτηση των “αναπτυξιακών συνδέσμων” που δημιουργούνται στη βάση μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας που ονομάζεται “γεωγραφική ενότητα”. Η τελευταία είναι και το ενδιαφέρον στοιχείο σε ότι αφορά την εδαφική αναδιάρθρωση. Το σημαντικότερο όμως στην υπόθεση αυτή ήταν ότι υπήρχε εκφρασμένη πολιτική βούληση ο θεσμός αυτός να αποτελέσει τον “πρόδρομο” της συνένωσης των κοινοτήτων μέσα από την εμπειρία της συνεργασίας μεταξύ τους για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Απώτερος δηλαδή σκοπός ήταν οι σύνδεσμοι να γίνουν οι νέοι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί αυτοδιοίκησης. Πρέπει να επισημάνουμε ότι, όπως συνέβη και με άλλα παρόμοια νομοθετήματα, η θεσμική αυτή πρωτοβουλία αποτελεί μεταφορά ανάλογων γαλλικών θεσμών και συγκεκριμένα των συνδέσμων πολλαπλού σκοπού (SIVOM).

Σε ότι αφορά τον προσδιορισμό των γεωγραφικών ενότητων που ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για τη σύσταση των αναπτυξιακών συνδέσμων θα πρέπει να αναφερθούμε και σε κάποια στοιχεία στα οποία δεν έχει δοθεί η δέουσα προσοχή από τους ασχολούμενους κατά καιρούς με το θέμα αυτό. Την ίδια ακριβώς περίοδο που το Υπουργείο Εσωτερικών προχωρούσε στη νομοθετική αυτή παρέμβαση, ένας γενικώτερος σχεδιασμός και προγραμματισμός της χώρας επραγματοποιείτο με αφορμή την κατάρτιση του Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-87. Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού, το Υπουργείο Χωροταξίας προχωρούσε στην εκπόνηση μιας μελέτης⁵ σε όλους τους νομούς της χώρας για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό των γεωγραφικών-οικιστικών ενότητων (των γνωστών “ανοικτών πόλεων”). Οι ενότητες αυτές θα αποτελούσαν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρξει μία στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση με τα σημερινά δεδομένα, πράγμα που συνδυαζόταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των αναπτυξιακών συνδέσμων. Η μελέτη αυτή στα πλαίσια μιας γενικότερης ιεράρχησης των οικιστικών κέντρων της χώρας προσδιόριζε τις λειτουργίες εκείνες που είναι απαραίτητες σε κάθε επίπεδο και επί πλέον οριοθετούσε τις αντίστοιχες χωρικές μονάδες. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εφαρμογή του μοντέλου αυτού στο τοπικό επίπεδο όπου αναδύεται η βασική χωρική μονάδα με βάση την οποία οικοδομείται ολόκληρο το σύστημα οικιστικής και χωροταξικής διάρθρωσης του αγροτικού χώρου και της χώρας γενικότερα (βλέπε χάρτη 1 και πίνακα 1 ανοικτών πόλεων). Από τη μελέτη αυτή η οποία έγινε σε στενή συνεργασία με τις νομαρχιακές υπηρεσίες και τις ΤΕΔΚ

Χάρτης 1: Η πρόταση των "Ανοικτών πόλεων" του ΥΧΟΠ-1984



Πηγή: ΥΧΟΠ, 1984.

Πίνακας 1: Η πρόταση των "Ανοικτών Πόλεων" του ΥΧΟΠ, 1984

ΠΑΝΘΟΣ ΟΙΚΙΣΤΙΚΩΝ ΕΝΟΤΗΤΩΝ

A/A	Νομός	Αστικού τύπου	"Ανοικτές πόλεις"	Σύνολο	Συνολικός Πληθυσμός Ενοτήτων
1.	Αιτωλοακαρνανίας	2	23	25	216700
2.	Αργολίδος	2	8	10	93020
3.	Αρκαδίας	1	11	12	107932
4.	Αρτας	1	7	8	82620
5.	Αχαΐας	2	17	19	275193
6.	Βοιωτίας	2	11	13	117772
7.	Γρεβενών	-	7	7	36421
8.	Δράμας	1	8	9	94772
9.	Δωδεκανήσου	3	15	18	145071
10.	Έβρου	2	14	16	147437
11.	Εύβοιας	1	19	20	188410
12.	Ευρυτανίας	-	5	5	32469
13.	Ζακύνθου	-	5	5	30014
14.	Ηλείας	2	12	14	161240
15.	Ημαθίας	3	4	7	134051
16.	Ηρακλείου	1	15	16	243622
17.	Θεσπρωτίας	-	7	7	41278
18.	Ιοαννίνων	1	15	16	149347
19.	Καβάλας	1	13	14	134636
20.	Καρδίτσας	1	12	13	127151
21.	Καστοριάς	1	4	5	54539
22.	Κέρκυρας	1	7	8	99477
23.	Κεφαλονιάς	-	7	7	31297
24.	Κύκκας	1	11	12	81562
25.	Κοζάνης	2	13	15	147051
26.	Κορινθίας	1	10	11	123042
27.	Κυκλάδων	1	15	16	88458
28.	Λακωνίας	1	11	12	96692
29.	Λάρισας	2	18	20	254295
30.	Λασιθίου	-	10	10	70053
31.	Λέσβου	1	14	15	104826
32.	Λοκιάδας	-	4	4	22200
33.	Μαγνησίας	1	10	11	182222
34.	Μεσσηνίας	1	15	16	158873
35.	Ξάνθης	1	6	7	89310
36.	Πέλλας	3	8	11	132386
37.	Πιερίας	1	8	9	106899
38.	Πρέβεζας	1	5	6	55915
39.	Ρεθύμνου	1	8	9	63142
40.	Ροδότης	1	8	9	109006
41.	Σάμμου	-	4	4	40519
42.	Σερρών	1	16	17	196247
43.	Τρικάλων	1	13	14	134741
44.	Φθιώτιδας	1	12	13	160338
45.	Φλώρινας	1	5	6	52430
46.	Φωκίδας	-	6	6	45491
47.	Χαλκιδικής	-	12	12	79036
48.	Χανίων	1	11	12	125348
49.	Χίου	1	3	4	49865
	Σύνολο	53	502	555	5514416

κάθε νομού προέκυψαν 502 ενότητες “ανοικτών πόλεων” και 53 ενότητες αστικού τύπου (μη συμπεριλαμβανόμενων των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης).

Παρ' όλο που η ύπαρξη της μελέτης αυτής και η γενικότερη συγκυρία ευνοούσε τη συνεργασία των δύο αρμόδιων φορέων κυβερνητικής πολιτικής (ΥΠΕΣ και ΥΧΟΠ) για ένα τόσο σημαντικό ζήτημα, τελικά, για διάφορους λόγους-ευνόητους και μη-δεν έγινε πλήρης εναρμόνιση των ορίων των ενοτήτων των ανοικτών πόλεων με τις γεωγραφικές ενότητες (γ.ε.) που συγκροτήθηκαν σε κάθε νομό με βάση το Ν1416/84. Αυτό, μέχρι σ' ένα σημείο είναι κατανοητό αφού η διαδικασία καθορισμού των γ.ε. που γινόταν με κοινή απόφαση των ΥΠΕΣ και ΥΧΟΠ (άρθρο 23 του Ν 1416/84) προέβλεπε επί πλέον την έκφραση *σύμφωνης γνώμης* των κατά τόπους νομαρχιακών συμβουλίων (στην ουσία ένα είδος έγκρισης). Ετσι αφού η μελέτη των “ανοικτών πόλεων” αποτελούσε μια πρότασή⁶ προς το πολιτικό όργανο προγραμματισμού του νομού (νομαρχιακό συμβούλιο), η οριοθέτηση των γ.ε. στην οποία ενδεχομένως θα συμφωνούσε αυτό, μπορούσε να διαφέρει από εκείνη της μελέτης του ΥΧΟΠ.

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω υπάρχουν και κάποια άλλα στοιχεία που λειτούργησαν αρνητικά και συνηγορούν στο ότι τελικά δεν υπήρξε ενιαία και συνεπής κυβερνητική πολιτική στο θέμα αυτό. Το πρώτο είναι ότι ο καθορισμός των “ανοικτών πόλεων” ως οικιστικών και χωροταξικών ενοτήτων *είχε ήδη εγκριθεί από το νομαρχιακό συμβούλιο* καθώς η χωροταξική και οικιστική μελέτη είχε γίνει με συμμετοχικές διαδικασίες παρόμοιες με εκείνες της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) που τότε βρισκόταν σε εξέλιξη. Το δεύτερο είναι ότι οι οδηγίες του ΥΠΕΣ προς τα νομαρχιακά συμβούλια ήταν ότι, μπορούσε μεν να ληφθεί υπόψιν η μελέτη του ΥΧΟΠ αλλά οι γ.ε. των αναπτυξιακών συνδέσμων έπρεπε να είναι *μεγαλύτερης κλίμακας* από τις ανοικτές πόλεις αφού οι τελευταίες δεν εθεωρούντο αναπτυξιακού χαρακτήρα σύμφωνα με το ΥΠΕΣ. Το παράδοξο στην περίπτωση αυτή είναι ότι τελικά, παρά τις ανωτέρω κατευθύνσεις οι γ.ε. του Ν1416/84 έφθασαν τις 573 συνολικά (και τις 548 μη συμπεριλαμβανόμενων των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης) δηλαδή περισσότερες από τις ανοικτές πόλεις και άρα μικρότερου μεγέθους από αυτές (πίνακας 2). Και μόνο το γεγονός αυτό δείχνει πόσο λίγο είχε κατανοηθεί το περιεχόμενο της μελέτης αυτής από εκείνους που ήσαν υπεύθυνοι για την πολιτική της αναδιάρθρωσης των ΟΤΑ την κρίσιμη εκείνη περίοδο. Παρ' όλα αυτά ο θεσμός των αναπτυξιακών συνδέσμων σημείωσε μια σχετική επιτυχία αφού στις μισές από τις συγκροτηθείσες γ.ε. συστάθηκαν τέτοιοι

Πίνακας 2: Γεωγραφικές Ενότητες του Νόμου 1416/84 κατά Νομό

Νομοί	Αριθμός και Ημερομηνία Φ.Ε.Κ. Γ.Ε. του Ν.1416/84	Αριθμός Γεωγραφικών Ενοτήτων
Αιτωλίας	483/Β 14-07-88	22
Αργολίδος	46/Β 29-01-85	9
Αρκαδίας	801/Β 21-11-86	13
Αργας	234/Β 08-05-87	9
Αττικής	728/Β 04-12-85	1
	363/Β 02-06-85	1
	377/Β 27-07-87	2
	117/Β 03-03-88	3
Αχαΐας	481/Β 14-07-88	16
Βοιωτίας	128/Β 03-03-88	14
Γρεβενών	924/Β 31-12-86	5
Δράμας	465/Β 28-08-87	5
Δωδεκανήσου	637/Β 21-10-85	5
Έβρου	509/Β 20-07-88	7
Εύβοιας	141/Β 15-05-86	14
	253/Β 12-04-89	
Ευρυτανίας	128/Β 03-03-88	13
Ζακύνθου	948/Β 31-12-86	8
Ηλείας	476/Β 03-09-87	14
Ημαθίας	380/Β 25-06-90	15
Ηρακλείου	748/Β 31-10-86	16
Θεσπρονίας	600/Β 24-08-88	10
Θεσσαλονίκης	338/Β 07-10-88	18
Ιωαννίνων	662/Β 07-08-91	20
	95/Β 23-02-93	1
Καβάλας	110/Β 09-03-87	7
Καρδίτσας	476/Β 03-09-87	15
Καστοριάς	632/Β 26-11-87	15
Κέρκυρας	128/Β 03-03-88	11
Κοζάνης	297/Β 16-05-85	6
Κιλκίς	-	-
Κοζάνης	801/Β 21-11-86	12
Κορινθίας	903/Β 22-12-86	12
Κυκλάδων	483/Β 14-07-88	21
Λακωνίας	508/Β 20-07-88	13
Λάρισας	632/Β 26-11-87	19
Λασηθίου	-	-
Λέσβου	476/Β 03-09-87	14
Λευκάδας	117/Β 03-03-88	4
Μαγνησίας	110/Β 09-03-87	8
	924/Β 31-12-86	3
Μεσσηνίας	801/Β 21-11-86	22
Ξάνθης	562/Β 02-09-86	6
Πέλλας	498/Β 16-09-87	18
Πυλίας	97/Β 25-02-88	5
Πρέβεζας	476/Β 03-09-87	6
Ρεθιμνής	417/Β 03-03-88	12
Ροδόπης	632/Β 26-11-87	8
Σάμου	-	-
Σαρρών	377/Β 27-07-87	15
Τραπεζίων	117/Β 03-03-88	18
Φθιώτιδας	529/Β 27-07-88	14
Φλώρινας	426/Β 29-06-88	8
Φοκίδας	537/Β 01-08-88	11
Χαλκιδικής	727/Β 29-10-86	8
Χανίων	412/Β 10-08-87	15
Χίου	508/Β 20-07-88	5
Σύνολο 51		573

Σημείωση: Δεν έχουν καθοριστεί Γεωγραφικές Ενότητες στους νομούς Σάμου, Λασηθίου, Κιλκίς.

Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

σύνδεσμοι που δεν έδειξαν θέβαια όλοι την ίδια δραστηριότητα στη συνέχεια. Όμως, ως προς το θέμα της συνένωσης των ΟΤΑ, ο θεσμός αυτός δεν πρόλαβε να έχει καμμία θετική επίδραση αφού όπως θα δούμε στη συνέχεια η εγκαθιδρυθείσα δομή των 573 γ.ε. εξουδετερώθηκε, ως προς τον στόχο αυτό, από τον επόμενο θεσμικό νόμο για την εδαφική αναδιάρθρωση της Α΄μιας αυτοδιοίκησης. Τέλος, σε ότι αφορά τη δυνατότητα που έδωσε ο Ν1416/84 για απευθείας συνενώσεις με νέα κίνητρα οικονομικά κλπ. (άρθρο12) παρατηρούμε, ότι πέρα από μια παροδική έξαρση στην σύσταση νέων δήμων κατά την τριετία 1984-87 (πίνακας 5) δεν υπήρξε καμιά άλλη εκμετάλλευση του άρθρου 12 εκτός ίσως από τη χρήση των διατάξεων του για την παράκαμψη του νέου θεσμικού πλαισίου για την ανακυττάρωση των ΟΤΑ που θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

3.2 Ο νόμος 1622/86: "οι γεωγραφικές περιοχές" (γ.π.) και οι νέοι δήμοι

Η δεύτερη και πιο σημαντική, από θεσμική και πολιτική άποψη προσπάθεια για την ανακυττάρωση των ΟΤΑ, ελιχειρείται δύο μόλις χρόνια αργότερα με το νόμο 1622 (ΦΕΚ 92Α/14-786) για την "τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικό προγραμματισμό". Η νέα προσπάθεια εντάσσει το πρόβλημα της ανακυττάρωσης σε μια γενικότερη πολιτική διοικητικής μεταρρύθμισης και στα τέσσερα επίπεδα προγραμματισμού που θεσμοθετούνται από το νόμο (τοπικό, νομαρχιακό, περιφερειακό, εθνικό). Οι σχετικές με τα θέματα της Α΄μιας αυτοδιοίκησης διατάξεις του Α μέρους (άρθρα 1-18) προέβλεπαν δυνατότητα συνενώσεων κοινοτήτων σε δήμους ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους και με ισχυρά οικονομικά και άλλα κίνητρα που δεν υπήρχαν μέχρι τότε. Η μόνη προϋπόθεση που χρειαζόταν ήταν να βρίσκονται μέσα στα πλαίσια ειδικά προσδιορισμένων για το σκοπό αυτό χωρικών μονάδων που ονομάζονται τώρα "γεωγραφικές περιοχές" (γ.π.) για να διαφέρουν από τις γεωγραφικές ενότητες των του Ν. 1416/84 (βλ. πίνακα 3). Η συνένωση αυτή εξ' ορισμού περιλαμβάνει όλους τους ΟΤΑ της γ.π. (σε αντίθεση με τη δυνατότητα δημιουργίας αναπτυξιακού συνδέσμου χωρίς τη συμμετοχή όλων των ΟΤΑ της γ.ε. του Ν 1416/84). Σημειωτέον ότι υπάρχει η δυνατότητα παραμονής ορισμένων δήμων αλλά και κοινοτήτων εκτός γ.π. κάτι που δεν ίσχυσε στην περίπτωση καθορισμού των γ.ε. Ακολουθείται επομένως και εδώ, με ορισμένες διαφορές, το ίδιο μοντέλο με εκείνο που χρησιμοποιήθηκε για τη σύσταση των αναπτυξιακών συνδέσμων. Το κρίσιμο όμως σημείο είναι ότι οι γεωγραφικές αυτές περιοχές θα προσδιορίζονται ανεξάρτητα από τις γ.ε. χωρίς καμμία συσχέτιση με αυτές. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται

Πίνακας 3: Γεωγραφικές Περιοχές του Νόμου 1622/86 κατά Νομό

Νομοί	Αριθμός και Ημερομηνία ΦΕΚ Γ.Ε του Ν.1416/84	Αριθμός Γεωγραφικών Ενοτήτων
Αιτωλίας	287/Α 21-12-88	47
Αργολίδος	143/Α 28-06-88	19
Αρκαδίας	158/Α 20-07-88	33
Αρτας	156/Α 19-07-88	17
Αττικής	287/Α 21-12-88	20
Αχαΐας	289/Α 21-12-88	36
Βοιωτίας	211/Α 28-09-88	21
Γρεβενών	156/Α 19-07-88	11
Δράμας	155/Α 19-07-88	15
Δωδεκανήσου	156/Α 19-07-88	13
Εβρου	155/Α 19-07-88	20
Εύβοιας	289/Α 21-12-88	19
Ευρυτανίας	143/Α 28-06-88	14
Ζακύνθου	-	-
Ηλείας	287/Α 21-12-88	36
Ημαθίας	155/Α 19-07-88	14
Ηρακλείου	295/Α 30-12-88	33
Θεσπρωτίας	151/Α 08-07-88	18
Θεσσαλονίκης	289/Α 21-12-88	32
Ιοαννίνων	156/Α 19-07-88	54
Καβάλας	151/Α 08-07-88	21
Καρδίτσας	155/Α 19-07-88	28
Καστοριάς	157/Α 19-07-88	419
Κέρκυρας	211/Α 28-09-88	16
Κεφαλληνίας	155/Α 19-07-88	13
Κιλκίς	155/Α 19-07-88	21
Κοζάνης	143/Α 28-06-88	30
Κορινθίας	287/Α 21-12-88	20
Κυκλάδων	155/Α 19-07-88	25
Λακωνίας	156/Α 19-07-88	38
Λάρισας	156/Α 19-07-88	38
Λασιθίου	165/Α 05-08-88	18
Λέσβου	156/Α 19-07-88	26
Λευκάδας	156/Α 19-07-88	9
Μαγνησίας	156/Α 19-07-88	19
Μεσσηνίας	212/Α 28-09-88	40
Ξάνθης	-	-
Πέλλας	211/Α 28-09-88	21
Περίας	156/Α 19-07-88	16
Πρέβεζας	151/Α 08-07-88	14
Ρεθύμνης	151/Α 08-07-88	29
Ροδόπης	-	-
Σάμου	158/Α 20-07-88	10
Σερρών	211/Α 28-09-88	36
Τρικάλων	156/Α 19-07-88	28
Φθιώτιδας	287/Α 21-12-88	32
Φλώρινας	211/Α 28-09-88	21
Φωκίδας	158/Α 20-07-88	20
Χαλκιδικής	156/Α 19-07-88	19
Χανίων	211/Α 28-09-88	32
Χίου	143/Α 28-06-88	10
Σύνολο 51		1151

Σημείωση: Δεν έχουν καθοριστεί Γεωγραφικές Περιοχές στους Νομούς Ροδόπης, Ξάνθης, Ζακύνθου.

Πηγή: Εφημερίδα Κυβερνήσεως.

στην υπ. αρ. 4707/27-1-87 εγκύκλιο του ΥΠΕΣ προς τις νομαρχίες “..οι γεωγραφικές ενότητες (περιοχές) του άρθρου 183 του ΔΚΚ (ΠΔ76/1985) είναι τελείως διαφορετικές από τις γεωγραφικές περιοχές (ενότητες) του άρθρου 1 του ν. 1622/86”. Βλέπουμε λοιπόν ότι η επίσημη γραμμή του αρμόδιου υπουργείου είναι ο πλήρης διαχωρισμός των δύο πολιτικών εδαφικής αναδιάρθρωσης του τοπικού επιπέδου. Από την άλλη πλευρά παραμένουν σε ισχύ οι διατάξεις του 1416/84 για τη συνένωση των κοινοτήτων χωρίς καμία υποχρέωση ένταξης σε συγκεκριμένες χωρικές μονάδες πράγμα που αργότερα θα χρησιμοποιηθεί για να παρακαμφθεί ο νόμος 1622/86 αφού κάθε ΟΤΑ θα μπορούσε να συνενωθεί προς την κατεύθυνση που επιθυμούσε χωρίς χωροταξικούς περιορισμούς.

Η αντιφατικότητα και ασυνέπεια της πολιτικής των συνενώσεων παρουσιάζεται και στο θέμα της συσχέτισης με τις “ανοικτές πόλεις” που παραμένουν η μοναδική τεκμηριωμένη πρόταση καθορισμού εδαφικών ενότητων τοπικής κλίμακας. Ενώ για τον καθορισμό των γ.ε. είχε θεωρηθεί θετικό να ληφθούν υπ’ όψιν (έστω και ως αρχή γιατί στην πράξη όπως είδαμε συνέβη το αντίθετο), στην περίπτωση των γ.π. σύμφωνα με την παρ. 10γ της προαναφερθείσας εγκυκλίου του ΥΠΕΣ (4707/27-1-87) “Δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη κατά τον προσδιορισμό των γεωγραφικών περιοχών οι οικιστικές ενότητες “ανοικτές πόλεις” που περιλαμβάνονται στη σχετική μελέτη του ΥΠΕΧΩΔΕ που έχει σταλεί στις Νομαρχίες”. Κατευθύνονται έτσι οι υπηρεσίες των νομαρχιών να αγνοήσουν μια επίσημη κυβερνητική πολιτική που σημειωτέον διέθετε και μια άτυπη αλλά σημαντική κοινωνική “νομιμοποίηση” και έρεισμα. Επί πλέον στα επεξηγηματικά σκαριφήματα που συνοδεύουν τις οδηγίες αυτές η ενότητα της “ανοικτής πόλης” θεωρείται τώρα ως *μεγαλύτερης* κλίμακας από το επιθυμητό μέγεθος των γ.π., δηλαδή των νέων δήμων αλλά μικρότερης από τις γ.ε. των αναπτυξιακών συνδέσμων. Σύμφωνα με τους “χωροτάκτες” του ΥΠΕΣ οι χωροταξικές και οικιστικές ενότητες δεν μπορούν να είναι το χωρικό πλαίσιο ούτε των γ.ε. (συνδέσμων) αλλά ούτε και των γ.π. (Νέων δήμων)! Φθάνουμε έτσι στο (φαινομενικά μόνο) παράδοξο φαινόμενο οι ενότητες (ανοικτές πόλεις) που υπήρξαν προϊόν συμμετοχικού σχεδιασμού για το σκοπό της εδαφικής αναδιάρθρωσης να μη χρησιμεύουν ούτε ως πρόταση προς τα νομαρχιακά όργανα.

Διαφαίνεται λοιπόν εδώ, όχι απλώς μια αδιαφορία αλλά και μια εχθρότητα απέναντι στο σχεδιασμό του συναρμόδιου για τον προσδιορισμό των γ.π. υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ και σε κάθε περίπτωση αντικειμενική υπονόμηση του ενιαίου χαρακτήρα της κυβερνητικής πολιτικής στο

Πίνακας 4: Νέοι Δήμοι με βάση το Ν. 16622/86

Α/Α	Δήμος	Αριθμός και ημερομηνία ΦΕΚ σύστασης	Αριθμός ΟΤΑ που συνενώθηκαν
1	Ακρηνών	30Α/ 13-03-90	3
2	Ανατολικής Φαλαισίας	188Α/ 21-08-89	6
3	Ανεμόνα	251Α/ 29-12-89	6
4	Αντιρρίου	186Α/ 09-08-89	3
5	Αρεοπόλεως	136Α/ 30-08-94	3
6	Βερενίκης	144Α/ 31-08-94	4
7	Βιτσίου	251Α/ 21-12-89	6
8	Γουβών	48Α/ 02-04-90	4
9	Διρού	136Α/ 30-08-94	3
10	Έλους	136Α/ 30-08-94	5
11	Επισκοπής	188Α/ 21-08-89	4
12	Θιναλίου	178Α/ 30-06-89	6
13	Ιωλκού	251Α/ 29-12-89	3
14	Ιωνίας (Χίου)	251Α/ 29-12-89	5
15	Καλλονής	136Α/ 30-08-94	5
16	Καμποχώρων	251Α/ 29-12-89	6
17	Κασσopaίων	56Α/ 14-04-94	4
18	Μαστιχοχωρίων	251Α/ 29-12-89	3
19	Μεγάλου Αλεξάνδρου	133Α/ 30-08-94	3
20	Μεγανησίου	48Α/ 02-04-90	3
21	Μιδέας	149Α/ 02-06-89	6
22	Νέων Μαλίων	188Α/ 21-08-89	3
23	Νίκου Καζαντζάκη	136Α/ 30-08-94	11
24	Οιτύλου	127Α/ 05-08-94	5
25	Ομηρούπολης	48Α/ 02-04-90	4
26	Παραβόλας	102Α/ 05-07-94	3
27	Παρανεοσίου	39Α/ 21-03-94	3
28	Πελεκάνου	239Α/ 03-11-89	3
29	Πέτρας	127Α/ 05-08-94	3
30	Πολυμύλου	143Α/ 28-06-88	2
31	Πυλαρέων	136Α/ 30-08-94	3
32	Πυλίνης	251Α/ 29-12-89	6
33	Ροδόπολης	136Α/ 30-08-94	2
34	Σαρανταπόρου	92Α/ 16-06-94	3
35	Σκάλας	102Α/ 05-07-94	6
36	Σκύδρας	145Α/ 01-06-89	6
37	Σφακιωτών	251Α/ 29-12-89	5
38	Ταμένων	127Α/ 05-08-94	3
39	Τυρόσπουνακαϊτικών	102Α/ 05-07-94	2
40	Φιλυποπόλης	124Α/ 16-05-94	3
41	Φιλίππων	105Α/ 06-07-94	4
42	Χάλκειας	127Α/ 05-08-94	5
43	Χασίων	136Α/ 30-08-94	5

Πηγή: Εφημερίδα Κυβερνήσεως

τομέα της εδαφικής και διοικητικής αναδιοργάνωσης και κατά συνέπεια της υπόθεσης της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Απόδειξη του ισχυρισμού αυτού αποτελεί η κατ' εξουσιοδότηση του νόμου κοινή απόφαση των υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής οικονομίας, και ΠΕΧΩΔΕ (αρ. 83050/4-12-1986) για την εξειδίκευση των κριτηρίων προσδιορισμού

Πίνακας 5: Νέοι Δήμοι με βάση το Ν. 1416/84

Α/Α	Δήμος	Αριθμός και ημερομηνία ΦΕΚ σύστασης	Αριθμός ΟΤΑ που συνενώθηκαν
1	Ακράτας	99Α/ 85	4
2	Βελβεντού	169Α/ 85	2
3	Γορμενίσσας	65Α/ 87	2
4	Ειρηνούπολης	275Α/ 84	3
5	Ελάτειας	95Α/ 85 & 135Α/ 86	3
6	Ιωνίας (Θεσ/νίας)	65Α/ 87	2
7	Κατούνας	123Α/ 86	2
8	Λευκιμνίων	29Α/ 86	2
9	Μαλίων	123Α/ 86	2
10	Μήλου	203Α/ 85	4
11	Νεάπολης (Αιτ/νίας)	142Α/ 84	
12	Νεάπολης (Κοζάνης)	120Α/ 86	7
13	Νέας Κυδωνίας	135Α/ 85	3
14	Πολυκάστρου	123Α/ 86	2
15	Τσοτύλιου	123Α/ 86	8
16	Τυχερού	123Α/ 86	2
17	Φερρών	123Α/ 86	4

Πηγή: Εφημερίδα Κυβερνήσεως

των γ.π. Το κείμενο της απόφασης αυτής (έκτασης μιας σελίδας!) περιέχει επτά αόριστες και γενικόλογες παραγράφους (ακόμα και νοηματικά/συντακτικά λανθασμένες) που όχι μόνο δεν εξειδικεύουν, αλλά και δεν προσθέτουν απολύτως τίποτε σε όσα προβλέπει ο νόμος και επί πλέον, ως μη αντικειμενικού χαρακτήρα δεν είναι δυνατόν να τύχουν εφαρμογής. Ακόμα και, το ίδιο το υπουργείο στην παρ.9 της 4707/27-1-87 εγκυκλίου του, δεν απαιτεί την αυστηρή εφαρμογή τους αλλά συμβουλεύει για μια “τμηματική” χρήση.

Τελικά η διαδικασία προσδιορισμού των γ.π. προχώρησε στη βάση μιας φόρμουλας του υπουργείου που προέβλεπε (εντελώς αυθαίρετα) ως καταλληλότερο αριθμό γ.π. σε κάθε νομό, το διπλάσιο του αριθμού των γ.ε. του Ν1416/84 και άρα το (μέσο) μέγεθος κάθε γ.π. θα ήταν το μισό της γ.ε. Ετσι μέσα σε δύο χρόνια από την ισχύ του νόμου, σε όλη τη χώρα, εκτός από τους νομούς Ξάνθης, Ροδόπης και Ζακύνθου και εκτός από τα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθηνών και Θεσσαλονίκης (Ν.1622/86 άρθρο 1 παρ.6) προσδιορίστηκαν 1151 γ.π. οι οποίες όμως λόγω διαφορετικού μεγέθους, τα όρια τους δε συνέπιπταν με εκείνα των γ.π. Για το λόγο αυτό και προκειμένου να αποφευχθούν αλληλοτομίες και αλληλοκαλύψεις των μικρών και μεγάλων γεωγραφικών μονάδων δόθηκαν οδηγίες ώστε οι γ.π. (μικρότερες μονάδες) να είναι ακέραια

πολλαπλάσια των γ.π. χωρίς όμως ο όρος αυτός να έχει απόλυτη εφαρμογή. Στην πράξη τελικά δεν απεφειχθήσαν τέτοια φαινόμενα, με αποτέλεσμα αργότερα, να καταστεί αναγκαία και να ανατεθεί η εκπόνηση μελετών για τις κατάλληλες προσαρμογές ώστε να μη παρεμποδίζονται μεταξύ τους οι διαδικασίες της συνένωσης και της διακοινοτικής συνεργασίας.

4. Ο απολογισμός των προπαθειών και οι προοπτικές για την ανακυττάρωση των ΟΤΑ.

4.1 Τα αποτελέσματα της ανακυττάρωσης

Από την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για τους αναπτυξιακούς συνδέσμους είδαμε ότι υπήρξε μια σχετική ποσοτική επιτυχία ως προς τη διακοινοτική συνεργασία χωρίς όμως αυτό να οδηγήσει σε διαδικασίες συνένωσης που ήταν και ο απώτερος πολιτικός στόχος. Η διακοπή της φυσιολογικής αυτής πορείας, με το Ν1622/86, που έθεσε από την αρχή το θέμα με νέες διαδικασίες, δυσχέρανε μάλλον παρά διευκόλυνε τα πράγματα παρ' όλο το οπλοστάσιο κινήτρων που αυτός έφερε μαζί του. Έτσι σήμερα μετά από μια οκταετία ισχύος του νόμου και μια εξαετία προσδιορισμού των γ.π. ο συνολικός απολογισμός είναι ιδιαίτερα πενιχρός. Σε σύνολο 1151 γ.π. του Ν1622/86 μόνον σε 43 από αυτές (ή ποσοστό 3,7%) πραγματοποιήθηκε συνένωση. Προέκυψαν έτσι 43 νέοι δήμοι που προήλθαν από 181 ΟΤΑ που αντιπροσωπεύουν το 3% περίπου των ΟΤΑ που μπορούσαν να κάνουν χρήση των διατάξεων του ανωτέρω νόμου (πίνακας 4). Ο μέσος όρος επομένως των συνενωθέντων ΟΤΑ (κοινοτήτων) είναι 4,2 που δείχνει τη μικρή κλίμακα του μεγέθους τους, απόρροια του πνεύματος των οδηγιών και κατευθύνσεων του ΥΠΕΣ κατά την κρίσιμη διαδικασία καθορισμού των γ.π. Η κλίμακα αυτή φαίνεται καθαρά και από τον πληθυσμό τους ο μέσος όρος του οποίου δεν ξεπερνά τους 3000 κατοίκους.

Αξίζει να επισημάνουμε ότι ως προς τη χρονική κατανομή της σύστασης τους παρουσιάζονται δύο αιχμές το 1989 και το 1994. Το γεγονός αυτό μάλλον δεν είναι τυχαίο. Η συντηρητική παράταξη η οποία βρέθηκε στην αντιπολίτευση κατά την περίοδο εισαγωγής του θεσμού, αντιστάθηκε σθεναρά τόσο στην ψήφιση όσο και στην πορεία υλοποίησης του κολακεύοντας τα τοπικιστικά ανακλαστικά του πληθυσμού της ελληνικής επαρχίας. Τα τεκμήρια εδώ είναι άφθονα για όποιον επιθυμεί να μελετήσει το θέμα: από τα πρακτικά της δουλής έως τα πιο εύγλωτα πρακτικά των νομαρχιακών συμβουλίων των νομών. Ήταν επομένως αναμενόμενη η εχθρική στάση της απέναντι στο θεσμό όταν ανέλαβε και

πάλι την εξουσία το 1990. Τέλος ως προς τη γεωγραφική κατανομή των συσταθέντων δήμων παρατηρούμε ότι και στις δύο χρονικές αιχμές η δημιουργία τους εστιάζεται σε τέσσερις περιοχές της επικράτειας: Αιτωλοακαρνανία-Ιόνια νησιά, Δυτική-Κεντρική Μακεδονία, Κρήτη, Νησιά Βορείου Αιγαίου, Νοτιοδυτική Πελοπόννησος. Με την εξαίρεση της τελευταίας περιοχής η κατανομή αυτή δεν είναι εντελώς άσχετη με την εκλογική γεωγραφία (βλέπε χάρτη 2 νέων δήμων). Παρενθετικά, τα ίδια σχεδόν μπορούμε να παρατηρήσουμε και για τη σύσταση των δήμων με βάση το νόμο 1416/84 με τη διαφορά ότι τα στοιχεία αφορούν την περίοδο της δεκαετίας του 80 (βλέπε χάρτη 2, νέων δήμων και πίνακα 5).

Σε σχέση με τις αιτίες που αποτέλεσαν και εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδιο στην εδαφική αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης θα μπορούσε κανείς να σταχυολογήσει πολλές απόψεις που κατά καιρούς εκφράζονται για το ζήτημα αυτό. Η απάντηση φυσικά δεν είναι απλή αλλά πολυδιάστατη ανάλογα με την οπτική γωνία του καθενός. Βασικά όμως οι λόγοι των φτωχών αποτελεσμάτων της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας μπορούν να διακριθούν σε λόγους τεχνικού και πολιτικού χαρακτήρα που βέβαια συνδέονται μεταξύ τους.

Σε ότι αφορά τους πρώτους, αυτοί εντοπίζονται κυρίως στο *σύστημα των κριτηρίων* και στις *διαδικασίες προσδιορισμού* των γεωγραφικών μονάδων που επελέγησαν ως "υποδοχείς" των νέων αυτοδιοικητικών οντοτήτων, καθώς επίσης και στο *σύστημα των ειδικών οικονομικών, διοικητικών και άλλων κινήτρων* που θεσμοθετήθηκαν για το σκοπό αυτό.

Από μια εμπειρική έρευνα⁸ που πραγματοποιήσαμε στους νέους δήμους που συστάθηκαν μέχρι το 1992, διαπιστώθηκε ότι οι απαντήσεις, που δε διαφέρουν σημαντικά από δήμο σε δήμο, εστιάζονται συνοπτικά στα ακόλουθα σημεία:

- Οι σπουδαιότεροι λόγοι που οδήγησαν τους ΟΤΑ στη συνένωση είναι η επιθυμία να ενώσουν τις δυνάμεις τους η οποία όμως βασίζεται στην ιδιομορφία της γεωγραφικής τους θέσης και την ομοιογένεια των ΟΤΑ της περιοχής.
- Ως σπουδαιότερα οφέλη από τη συνένωση χαρακτηρίζονται οι όποιες οικονομικές ενισχύσεις, η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, η κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση της περιοχής.
- Ο ρόλος των κινήτρων στην απόφασή τους για συνένωση είχε καθοριστική επίδραση στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων.
- Η ύπαρξη αντιδράσεων για τη συνένωση και γενικά κάθε αρνητική

Χάρτης 2: Γεωγραφική κατανομή των νέων Δήμων



στάση προέρχεται σχεδόν αποκλειστικά από το πνεύμα τοπικισμού, τη διαφωνία ως προς την έδρα, την "καρεκλοθηρία" και τις προσωπικές και κομματικές αντιπαλότητες.

- Η υποστήριξη από το κράτος υπήρξε στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων από περιορισμένη έως μηδενική.
- Τα ευεργετήματα που προβλεπόταν από το νόμο λόγω συνένωσης (δάνεια, επιχορηγήσεις, προγράμματα κλπ.) δεν δόθηκαν ή στην καλύτερη περίπτωση δόθηκαν καθυστερημένα.

Μια γενική παρατήρηση στα παραπάνω είναι ότι λίγο πολύ οι απαντήσεις αυτές προέρχονται από τους ήδη συνενωθέντες ΟΤΑ και με αυτή τη λογική πρέπει να κριθούν. Σκόπιμη θα ήταν για το λόγο αυτό και μια διερεύνηση σε δείγμα αυτών που δεν έχουν την εμπειρία της συνένωσης. Μια δεύτερη παρατήρηση είναι ότι τα περισσότερα "τεχνικά" θέματα και προβλήματα έχουν την αιτία τους όχι στην περιοχή αλλά στο κέντρο. Επίσης εκείνα που συνήθως ονομάζονται τοπικά πολιτικά προβλήματα είναι περισσότερο θέματα προσωπικά, πολιτιστικά, κοινωνικά.

Οι βαθύτεροι όμως λόγοι της αποτυχίας της ανακυττάρωσης των ΟΤΑ εντοπίζονται στην μορφή και το περιεχόμενο της κυβερνητικής πολιτικής για το θέμα αυτό. Σε αντίθεση με τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη στην Ελλάδα δεν υπήρξε συγκεκριμένος στρατηγικός σχεδιασμός, δηλαδή πολιτική με σαφείς στόχους και μέσα που θα συναρτώνται οργανικά μεταξύ τους. Ο βασικός ανασχετικός παράγοντας υπήρξε πάντοτε η ενδημική αναξιοπιστία και αφερεγγυότητα του ελληνικού κράτους απέναντι στις ίδιες του τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις. Πράγματι ουδέποτε υπήρξε μια γενναία πολιτική οικονομικής και κοινωνικής στήριξης τόσο των αναπτυξιακών συνδέσμων όσο και των νέων ΟΤΑ που προήλθαν από συνένωση. Ουδέποτε επίσης η παροχή των κινήτρων, σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση των ειδικών αναπτυξιακών σχεδίων, ήταν εξασφαλισμένη. Η προτεραιότητα στην κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων στις περιοχές των νέων δήμων, καθώς και η παροχή των ανάλογων πιστώσεων δεν έγινε δυνατή για πολλούς και διάφορους λόγους, ευνόητους ή μη, που σχετίζονται με το πλέγμα των κομματικών και πελατειακών σχέσεων που διαπερνά την πυραμίδα της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας και συνδέει τους σύγχρονους "προεστούς" της κορυφής με τους "προεστούς" της βάσης.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθούμε και στους ίδιους τους συλλογικούς φορείς και όργανα της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚ κλπ.) καθώς και σε άλλες άτυπης μορφής ομάδες συμφερόντων μέσα στο χώρο της αυτοδιοίκησης (π.χ lobby των δημάρχων) για να πούμε ότι στο

θέμα της αναकुττάρωσης δεν έδειξαν το “φυσιολογικά” αναμενόμενο ενδιαφέρον (ή το έδειξαν με αρκετή καθυστέρηση). Αντίθετα, στο θέμα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σημειώθηκε έντονη διεκδικητική και διακομματική παρεμβατική δραστηριότητα. Η διαφορά του βαθμού ενδιαφέροντος των φορέων της αυτοδιοίκησης (όπως άλλωστε και των κομματικών και πολιτικών ηγεσιών) έγκειται στο γεγονός ότι στην περίπτωση των συνενώσεων οι “θέσεις απασχόλησης” περιορίζονται με συνέπεια το πολιτικό κόστος ενώ στην περίπτωση της όποιας μορφής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αυξάνονται με προφανή πολιτικά οφέλη.

Σε μια εποχή που οι τεχνολογικές και κοινωνικές συνθήκες μεταβάλλονται ταχύτατα η ίδια πολιτική “κακοδαμονία”, που υπήρχε εδώ και ένα περίπου αιώνα, εξακολουθεί να υπάρχει και σήμερα υπό άλλη ίσως μορφή αλλά με το ίδιο περιεχόμενο. Ομως ενώ για την εποχή εκείνη η διερεύνηση μας εστιάζεται στο να αιτιολογήσουμε πολιτικά γιατί έγιναν οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις, σήμερα ο προβληματισμός περιστρέφεται στο γιατί δεν έγιναν ή γιατί και πώς εμποδίζονται να γίνουν.

4.2 Οι προοπτικές της αναकुττάρωσης των ΟΤΑ (Ν 2218/94)

Με βάση τις εμπειρίες των τελευταίων δέκα χρόνων σχετικά με την αδυναμία εφαρμογής των θεσμών διοικητικής αναδιάρθρωσης σε τοπικό επίπεδο, το ερώτημα που τίθεται σήμερα είναι ποιά θα πρέπει να είναι να είναι η νέα διάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης της οποίας κανένας πολιτικός και κοινωνικός φορέας δεν αμφισβητεί την αναγκαιότητα (πράγμα που δυστυχώς δε συνέβαινε πριν μια δεκαετία). Ήδη η κυβερνητική μεταβολή του Οκτωβρίου '93 έφερε το θέμα πιο έντονα στο προσκήνιο. Ο νέος νόμος 2218 (ΦΕΚ90Α/13-6-94) για την “Ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση των διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις” σηματοδοτεί νέες θεσμικές αλλαγές και εξελίξεις για την εδαφική οργάνωση της αυτοδιοίκησης τόσο στο επίπεδο νομού (6^ο άθμια αυτοδιοίκηση) όσο και στο τοπικό επίπεδο. Ένα σχόλιο που πρέπει να γίνει εδώ για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση σε σχέση με τους δήμους και τις κοινότητες, είναι ότι η συγκρότησή της στην κλίμακα του νομού εμπεριέχει τον κίνδυνο ανάσχεσης της προσπάθειας αναकुττάρωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για λόγους που εύκολα κατανοούνται.

Σε ότι αφορά το τοπικό επίπεδο, επιχειρείται η εισαγωγή ενός νέου σχήματος λειτουργικής και εδαφικής αναδιοργάνωσης του οποίου το σημαντικότερο στοιχείο από γεωγραφική άποψη είναι η καθιέρωση της αναγκαστικής συνεργασίας των ΟΤΑ συγκεκριμένων περιοχών σύμφωνα

με το άρθρο 102 παρ.3 του Συντάγματος (που προβλέπει την υποχρεωτική σύσταση συνδέσμων ΟΤΑ). Για να λειτουργήσει το νέο σύστημα είναι ανάγκη να καθοριστούν (για τρίτη φορά!) οι κατάλληλες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες, όπως συνέβη και με τα παλαιότερα σχήματα των νόμων 1416/84 και 1622/86, με τη σημαντική διαφορά ότι στα τελευταία, η συνεργασία των ΟΤΑ, δηλαδή η σύσταση συνδέσμων, αν και εδαφικά προκαθορισμένη, ήταν *προαιρετική*. Στο νέο σχήμα οι σύνδεσμοι, οι οποίοι σημειωτέον *συνιστώνται απ' ευθείας από το νόμο* (πριν ακόμα και από τον προσδιορισμό των ενοτήτων), ονομάζονται "Συμβούλια Περιοχής" (ένα είδος γενικού ονομαστικού προσδιορισμού που θα προτάσσεται του κυρίου ονόματος του συνδέσμου). Στο σχήμα αυτό οι ΟΤΑ διατηρούν την αυτονομία τους ως Ν.Π.Δ.Δ. αλλά βασικές αρμοδιότητες όπως π.χ. σχεδιασμού και προγραμματισμού, κτηματολογίου, διαχείρισης προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκούνται από το συμβούλιο περιοχής στην επικράτεια του οποίου ανήκουν (Άρθρο 48 παρ 4). Οι αρμοδιότητες όμως αυτές δεν ασκούνται σε εδαφικές περιφέρειες ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από 5000 κατοίκους που σε ειδικές περιπτώσεις (π.χ. νησιά) περιορίζονται στους 2000 κατοίκους. Υπάρχουν ακόμα δύο σημεία στο ίδιο άρθρο που ενδιαφέρουν τη δική μας γωνία εξέτασης. Πρώτον, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι (α.ο.) που δρίσκονται μέσα στα όρια συμβουλίου περιοχής (ο.π.) καταργούνται αυτοδικαίως τρεις μήνες μετά την έναρξη του α.π. το οποίο καθίσταται καθολικός διάδοχος του α.σ. (άρθρο 48 παρ.2). Το δεύτερο είναι ότι δεν επιτρέπεται πλέον η σύσταση α.σ. από 1-1-1995 (παρ.11 του ίδιου άρθρου).

Η προαναφερθείσα ρύθμιση για την ισχυροποίηση των α.π. δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί θετική στο βαθμό που προωθεί την ολοκλήρωση της ανάπτυξης σε μια κλίμακα ανώτερη από εκείνη των σημερινών ΟΤΑ. Οι "ενοτάσεις" μας για το θέμα αυτό εστιάζονται σε άλλα σημεία. Το πρώτο σημείο είναι η εύλογη απορία για τη δημιουργία ενός νέου εδαφικού και διοικητικού σχήματος της ίδιας γεωγραφικής κλίμακας, όταν ήδη υπάρχει κάτι παρόμοιο νομικά και λειτουργικά όπως οι α.σ., των οποίων οι ενότητες προσδιορίστηκαν πριν λίγα χρόνια με τα ίδια κριτήρια και την ίδια διαδικασία! Οι τελευταίοι απλούστατα θα μπορούσαν να πάρουν το όνομα, τον υποχρεωτικό χαρακτήρα, και τις αρμοδιότητες των α.π. Αν υπήρχε θέμα με την καταλληλότητα των ορίων (όπως μπορεί να υπάρχει πάντοτε στο μέλλον) θα αρκούσαν κάποιες διορθώσεις. Προς τι λοιπόν η περιπέτεια εξεύρεσης νέων εδαφικών ενοτήτων; Επίσης στην οριοθέτηση των νέων χωρικών μονάδων οι α.σ. που δεν περιέχονται εξ' ολοκλήρου μέσα στα όρια ενός α.π. προφανώς

δεν καταργούνται. Θα εξακολουθούν επομένως να υφίστανται στα όρια περισσότερων του ενός συμβουλίων περιοχής αφού προφανώς αυτά θα καλύψουν όλη σχεδόν την έκταση των νομών της χώρας. Σ' αυτήν την περίπτωση ποια θα είναι η σχέση των οργάνων και των αρμοδιοτήτων των δύο (παρόμοιου τύπου) διοικητικών οντοτήτων που θα συνυπάρχουν στον ίδιο γεωγραφικό χώρο; Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι οι διατάξεις για τους αναπτυξιακούς συνδέσμους όπως και εκείνες για τη μη άσκηση των αρμοδιοτήτων των ο.π. σε περιφέρειες ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από ένα όριο *ενδέχεται να επηρεάσουν τον καθορισμό και την οριοθέτηση των εδαφικών ενότητων των ο.π.* Συγκεκριμένα, είναι πιθανό οι ενότητες των ο.π. να γίνουν ίσου ή μεγαλύτερου μεγέθους (κατά ακέραιο πολλαπλάσιο) από τους α.ο. ώστε να τους "απορροφήσουν" κατά το πρότυπο της ανάλογης διευθέτησης μεταξύ των γεωγραφικών ενότητων των α.ο. του Ν1416/84 και των γεωγραφικών περιοχών για συνενώσεις του Ν1622/86. Σε διαφορετική περίπτωση θα υπάρξει ένα μικρό διοικητικό και οργανωτικό κομψούζιο.

Τέλος σε σχέση με την πορεία των συνενώσεων ο νέος νόμος δεν αναφέρει τίποτε το σχετικό, πράγμα που σημαίνει ότι αφήνεται να συνεχιστεί η ίδια διαδικασία είτε του Ν1416/84 είτε του Ν1622/86. Ειδικά στην δεύτερη περίπτωση που υπάρχουν καθορισμένες γεωγραφικές περιοχές (γ.π.) *ενδέχεται να δημιουργηθεί μια ακόμη δυσλειτουργία σε σχέση με τα όρια των ο.π.* Σε κάθε περίπτωση παραμένει και νομιμοποιείται η διάσταση και ο διαχωρισμός ανάμεσα σε ενότητες "για συνεργασία ΟΤΑ" αναπτυξιακού χαρακτήρα (α.ο. και ο.π.) και σε ενότητες "για συνένωση ΟΤΑ" (γ.π.).

Από τα παραπάνω ερωτήματα φαίνεται ότι υπάρχει πράγματι κάποιο πρόβλημα στη σύλληψη του νέου σχήματος που σχετίζεται με τη χωροταξική δομή και οργάνωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Δέκα χρόνια μετά τον 1416/84 το θέμα παραμένει ουσιαστικά άλυτο. Οδεύοντας προς τη δεύτερη δεκαετία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, οι συνεχείς παλινδρομήσεις της πολιτικής στον τομέα αυτό δεν επιτρέπουν καμιά ιδιαίτερη αισιοδοξία για το άμεσο τουλάχιστον μέλλον.

5. Συμπέρασμα

Ένα γενικό συμπέρασμα που προκύπτει από τις νέες θεσμικές εξελίξεις είναι ότι *επιτείνεται σημαντικά η ήδη υπάρχουσα σύγχυση* γύρω από τις διοικητικές οντότητες τοπικού επιπέδου οι οποίες αποτελούν το ζητούμενο της αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Διαπιστώνουμε ότι, αντί η βασική επιδίωξη της διοικητικής πολιτικής

να είναι η απλοποίηση του υπάρχοντος συστήματος, γίνεται ακριβώς το αντίθετο χωρίς κανένα σημαντικό αντιστάθμισμα. Και μόνο η κατανόηση, αποδοχή και αιτιολόγηση του νέου σχήματος από τους αιρετούς και μη της αυτοδιοίκησης καθώς και του κατοίκους-χρήστες των περιοχών θα απαιτούσε μια τεράστια ενημερωτική και επιμορφωτική προσπάθεια πολύ μεγαλύτερη από εκείνη που έγινε τα προηγούμενα χρόνια.

Είναι φανερό ότι σήμερα αποτελεί πολυτέλεια η παραγωγή νέων “ασκήσεων επί χάρτου” για την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η κοινή λογική μπορεί να αποτελέσει εδώ το βασικό οδηγό για μια ορθολογική θεώρηση και αντιμετώπιση του ζητήματος σε συνδυασμό με μια τολμηρή εδαφική πολιτική που δε θα κατατρώχεται από το σύνδρομο του λεγόμενου πολιτικού κόστους. Η *άμεση και υποχρεωτική συνένωση* των ΟΤΑ, στη βάση μίας μελέτης του τύπου εκείνης των “ανοικτών πόλεων” και των αναπτυξιακών συνδέσμων συνιστά τη στιγμή αυτή των θεσμικών αλλαγών την πλέον συμφέρουσα λύση. Οι διάφορες “ενστάσεις” πολιτικού ή νομικού χαρακτήρα για μια τέτοια μεταρρύθμιση έχουν ξεπεραστεί και σε κάθε περίπτωση *πάντα μπορούν να ξεπεραστούν*. Εξ’ άλλου και η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση μέσω των φορέων της (συνέδρια ΚΕΔΚΕ) έχει δεχθεί την υποχρεωτική συνένωση μετά την παρέλευση ενός ορισμένου χρονικού ορίου.

Η φιλοσοφία της εθελοντικής συνένωσης και οι όποιες εμπειρίες από αυτή κατέδειξαν τα προβλήματα και τις δυνατότητες που υπάρχουν στη βάση. Η ιστορία όμως αποδεικνύει ότι η λύση του του προβλήματος βρίσκεται στις επιλογές της κορυφής της εξουσίας η οποία αποποιείται μέχρι σήμερα τις σχετικές ευθύνες της. Η ανάγκη της προσαρμογής των διοικητικών δομών στις σημερινές αναπτυξιακές δομές του ελληνικού χώρου αποτελεί ήδη ένα επείγον αίτημα που δεν μπορεί να τεθεί και πάλι στις ελληνικές καλένδες. Η ισχυροποίηση και η θεσμική ολοκλήρωση του τοπικού επιπέδου καθώς και η αντίστοιχη του περιφερειακού πρέπει να αποτελέσουν τις κατευθυντήριες γραμμές μιας πολιτικής αποκέντρωσης και ανάπτυξης. Η ορθολογική ανασύνθεση του εθνικού χώρου ως προς τον αριθμό, το μέγεθος και τα όρια των πρωτοβάθμιων ενότητων αποτελεί, στη σημερινή συγκυρία, *την πρώτη προτεραιότητα* μιας εθνικής διοικητικής και εδαφικής στρατηγικής στα πλαίσια του συνεχώς μεταβαλλόμενου ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου.

Σημειώσεις

1. Ειδικά ο Καποδίστριας επεχείρησε μια εναρμόνιση των τοπικών θεσμών με τα εισαγόμενα ευρωπαϊκά πρότυπα χωρίς όμως επιτυχία όπως απέδειξε και το τραγικό τέλος του.
2. Οι δήμοι Α' τάξεως είχαν πληθυσμό πάνω από 10000 κατοίκους, της Β' τάξεως πάνω

από 2000 κατοίκους ενώ όλοι οι υπόλοιποι ήταν Γ' τάξεως. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε στο "Ιστορικό διάγραμμα δήμων της Ελλάδας 1833-1912" του Ε. Σκιαδά που αναφέρεται στη βιβλιογραφία.

3. Τα σπουδαιότερα από τα έργα αυτά ήταν η διάνοιξη της διώρυγας της Κορίνθου, η κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου, η κατασκευή νέων δρόμων κλπ., που άλλαξαν ριζικά τη δομή του ελληνικού χώρου και ενσωμάτωσαν ένα μεγάλο μέρος της ενδοχώρας.

4. Για παράδειγμα αναφέρουμε ότι στη Σουηδία ο αριθμός των ΟΤΑ από 2500 το 1952 μειώθηκε σε 279 το 1980, στη Δανία από 1387 το 1961 μειώθηκε σε 275 το 1974, στο Βέλγιο από 2663 το 1961 μειώθηκε σε 589 το 1983 ενώ στην Αγγλία με τη μεταρρύθμιση του 1974 μειώθηκε από 1244 σε 332. (Στοιχεία από το άρθρο της Μ. Ευαγγελινίδου "Θεσμοί διακοινοτικής συνεργασίας στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες" στο συλλογικό τόμο της ΕΕΤΑΑ, 1987, που υπάρχει στη βιβλιογραφία).

5. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και σήμερα, 10 χρόνια μετά, η οριοθέτηση και ο σχεδιασμός των "ανοικτών πόλεων" διατηρεί σχεδόν ανέκδοτη την αξία του παρόμοιο χρονικό διάστημα που πέρασε και τις αλλαγές που συντελέστηκαν στον ελληνικό χώρο. Απόδειξη το γεγονός ότι χρησιμοποιήθηκε και χρησιμοποιείται ως πλαίσιο αναφοράς για μια σειρά χωροταξικών μελετών τοπικής κλίμακας (ΕΧΜ κλπ.) που έχουν ανατεθεί κατά καιρούς από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή άλλους φορείς.

6. Βλέπε σχετική ανακοίνωση του τότε υπουργού Χωροταξίας Αντώνη Τρίτση για τις "ανοικτές πόλεις" στις 7-3-1984 (ΥΧΟΠ 1984, σελ. VI εισαγωγής), που αναφέρει επί λέξει τα εξής: "Η πρόταση για τη δημιουργία των 502 ανοικτών πόλεων της επαρχίας, αποτελεί πρόταση προς τα Νομαρχιακά Συμβούλια και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Διατυπώνεται από το ΥΧΟΠ ύστερα από την λεπτομερειακή χωροταξική αναγνώριση κάθε περιοχής της χώρας που έγινε επί τόπου με συμμετοχικές διαδικασίες. Οι τελικές προτάσεις για κάθε νομό-που ήδη στέλλονται επί τόπου από το ΥΧΟΠ- υποβάλλονται σε τοπική κρίση. Αποτελεί ταυτόχρονα πρόταση - εισήγηση στην Τ.Α. για τη δημιουργία οικιστικών - αναπτυξιακών συνδέσμων (όπως παρέχει τη δυνατότητα ο νέος νόμος για την Τ.Α. 1416/84) που θα επιτρέψουν τη δυναμικότερη αντιμετώπιση της Επαχειρίσης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης στην επαρχία".

7. Η εγκύκλιος του ΥΠΕΣυνεχίζει παρακάτω με τη διευκρίνιση: "Με τις πρώτες (ενότητες) αποδίδουμε στη σύσταση αναπτυξιακού συνδέσμου σε κάθε μια από αυτές με σκοπό το σχεδιασμό και την υλοποίηση του συνολικού προγράμματος ανάπτυξης της περιοχής, ενώ με τις δεύτερες (περιοχές) αποδίδουμε στη συνένωση των δήμων και των κοινοτήτων που περιλαμβάνονται σε κάθε περιοχή με σκοπό τη σύσταση ενός δήμου(!)". Όπως φαίνεται από τα παραπάνω για το ΥΠΕΣ η συνένωση των ΟΤΑ δεν έχει αναπτυξιακούς στόχους ούτε αποδέλνει στον σχεδιασμό και προγραμματισμό της περιοχής τους (!) χωρίς δέματα να εξηγεί σε τι αποδέλνει η σύσταση των νέων δήμων.

8. Η έρευνα αυτή αφορά 39 νέους δήμους που είχαν συνενωθεί μέχρι το 1992 (δύση του Ν 1622/86 και του Ν 1416/84) και πραγματοποιήθηκε το 1992-93 μέσω ενός ερωτηματολογίου τύπου γραπτής συνέντευξης.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Αθανασόπουλος, Δ. (1983): *Η Ελληνική Διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ.313.
 Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ. (1987): "Περιφερειακή διοίκηση/τοπική αυτοδιοίκηση. Ιστορική εξέλιξη", *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχος Νο31-32, σσ.35-61.

- Βελωνιάς, Ε. (1987): "Περιφερειακή διοίκηση/Τοπική αυτοδιοίκηση: Υφιστάμενη κατάσταση", *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχος 31-32, σσ.62-106.
- Γετίμης, Π. και Κανκαλάς, Γ. (1990): "Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης", *Τόπος*, τεύχος 1ο, σσ. 3-18.
- Γετίμης, Π. (1988): "Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα" στο Μαλούτας, Θ.-Οικονόμου, Δ.: *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας*, Αθήνα Εξάντας.
- Γιαννουρίδης, Χ. (επιμ.) (1983): *Τοπική Αυτοδιοίκηση: μια σύγχρονη ευρωπαϊκή έκφραση*. Πρακτικά διεθνών συμποσίων του Ιδρύματος FRIEDRICH NAYMANN, στο Κολυμπάρι Κρήτης, εκδόσεις ΤΑΜΑΣΟΣ, σ,138.
- Γιαλύρη, Θ. (1984): "Προϋποθέσεις για μια ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση με ταυτόχρονη διασφάλιση των όρων για μια ουσιαστική λαϊκή συμμετοχική διαδικασία", *Σύγχρονα Θέματα*, Αφιέρωμα: *Τοπική Αυτοδιοίκηση-συμμετοχή*, τεύχος Νο 20, σσ.44-47.
- Δουατζής, Γ. (1982): "Τοπική Αυτοδιοίκηση: θεσμός που αποδυναμώθηκε απ' τους ξένους". *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τεύχος Μαρτίου, σ.609-623.
- Δουατζής, Γ. (1986): *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Εξάντας, σ.268.
- ΕΕΤΑΑ (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) (εκδ.) (αχρονολόγητο): *Τοπική Ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση*, Αθήνα, σ.234.
- ΕΕΤΑΑ, (1987): *Διακοινοτική Συνεργασία ευρωπαϊκή εμπειρία*, Αθήνα, σ.86.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1991): *Η τοπική αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη*. Βρυξέλλες-Λουξεμβούργο, σ.189.
- Θωμόπουλος, Θ. (1987): *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, Αθήνα: Εκδόσεις Π. Σάκκουλα, σ.265.
- Καρύτσας, Γ. (1982): "Το πρόβλημα του μεγάλου αριθμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα", *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τεύχος Αυγούστου, σσ.1381-1411.
- ΚΕΔΚΕ (1991α): *Πορίσματα επιτροπών στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ*. Ιωάννινα, σ.96.
- ΚΕΔΚΕ (1991β) "Τα προβλήματα των νεοσύστατων δήμων", *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, σσ.105-109.
- Κηρολύτης, Ν. (1985): "Ενωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κίνητρα", *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τεύχος Φεβρουαρίου, Αθήνα, σσ.169-180.
- Λιοναράκης, Ν. (1986): "Τοπική Ανάπτυξη-Αυτοδιοίκηση. Μια ακόμη προϋπόθεση. Η αναθεώρηση", *Σύγχρονα Θέματα*, Αφιέρωμα: *Αυτοδιοίκηση-Ανάπτυξη. Τοπικές Αναπτυξιακές πρωτοβουλίες*, τεύχος Νο 28, σσ.11-15.
- Μαρτίνογ, Χ. (1981: "Εμπειρία από την εφαρμογή του θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης Β' και Γ' βαθμού στη Δ. Ευρώπη και ειδικότερα στη Βρετανία", *Πρακτικά Δ' προσυνεδριακής Ημερίδας του συνεδρίου για την ανάπτυξη του ΤΕΕ με θέμα Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ανάπτυξη*, ΤΕΕ, σ.54.
- Μπάλλας, Ν. (1991): "Το Διοικητικό Σύστημα επί ομοσπονδιακού επιπέδου στη Γερμανία" *Δημόσιος Τομέας*, τεύχος Νο67, Αθήνα, σ.50-57.
- Μπεριάτος, Η. (1990): "Τι γίνεται με την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την τοπική ανάπτυξη", *Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ*, τεύχος Νο1611, Αθήνα, σ.46-47 και 51.
- Παπαγαρύφαλλου, Π. (1975): "Η συγχώνευση των κοινοτήτων στην Ελλάδα από άποψη

- θεωρίας-τάσεων και πραγματικότητας", *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τεύχος Ι, Αθήνα, σσ.1195-1238.
- Παπαγιάννης, Π. (1984): "Η επιτροπή του νέου καταστατικού χάρτη αυτοδιοίκησης και το έργο της", *Σύγχρονα Θέματα*, Αφιέρωμα: Τοπική αυτοδιοίκηση-συμμετοχή, τεύχος Νο 20, Αθήνα, σσ.15-16.
- Παπαγιάννης, Π. (1990α): *Πολυσυλλεκτικά της αυτοδιοίκησης, της πολιτικής και άλλα* Αθήνα: εκδόσεις Νέα Σκέψη, σ.270.
- Παπαγιάννης, Π. (επιμ) (1990β): *Η αυτοδιοίκηση στην ελεύθερη Ελλάδα* Αθήνα: εκδόσεις Νέα Σκέψη, σ.187.
- Παπανδρέου, Χ. (1971): "Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης", *Επ. Τοπ. Αυτοδιοίκησης*, τεύχος Β, Αθήνα, σ.172-181.
- Σκιάδας, Ε. (1994): *Ιστορικό διάγραμμα των δήμων της Ελλάδος 1833-1912* Αθήνα.
- Τάτοος, Ν. (1989): *Η φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης* Αθήνα: ΕΕΤΑΑ σ.110.
- ΤΕΕ, Ομάδα Εργασίας (1978): *Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση* Αθήνα, σ.15.
- ΤΕΕ (1985): "Χωροταξικός προγραμματισμός και σχεδιασμός: ο ρόλος της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης" *Τεχνικά Χρονικά*, τεύχος 46, Αθήνα, σ.98.
- ΤΕΕ (1986): "Μέγεθος-αρμοδιότητες Α', Β', Γ' βαθμού αυτοδιοίκησης" *Τεχνικά Χρονικά*, Πρακτικά ημερίδας, Αθήνα, σ.72.
- ΤΕΕ (Ομάδα Εργασίας της Μόνιμης Επιτροπής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (1989): *Ο σημερινός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης/κοινωνικός εξοπλισμός τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, σ.164.
- Τολίδης 'Αφοι (Εκδ.) (1982): *Θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης*, (Άρθρα και μελέτες δημάρχων), Αθήνα.
- Τσένες, Η. (1986): *Τοπική Αυτοδιοίκηση: θεωρία και πράξη* Αθήνα: εκδόσεις Φοίβος, Αθήνα, σ.350.
- Τσουκαλάς, Κ. (1983): *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος*, Αθήνα.
- Τρίτσας, Α., Μπεριάτος, Η., Πατέλης, Γ., Παπαδόπουλος, Α., Αραμπατζή, Χ. και Κατοχιανού, Δ. (1985): *Πρόταση διοικητικής-αναπτυξιακής αναδιάρθρωσης της χώρας* Μελέτη Επιτροπής Εμπειρογνομόνων. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών σ.106.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Δημοσίας Τάξεις (1986α): *Πρόταση προς την Επιτροπή Κατάρτισης του νέου Καταστατικού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης για "Την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό"* Αθήνα, σ.50.
- Υπουργείο Εσωτερικών (1986β): *Νόμος 1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92/14-7-1986) Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφερειακή Ανάπτυξη-Δημοκρατικός Προγραμματισμός* Αθήνα, σ.64.
- Υπουργείο Εσωτερικών (1989): "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας" (Προεδρικό Διάταγμα 323/1989 ΦΕΚ Α' 146)", Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, σ.223.
- Υπουργείο Εσωτερικών (1991α): *Κυβέρνηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αποφάσεις, Προτάσεις, Πρωτοβουλίες* Αθήνα, σ.40.
- Υπουργείο Εσωτερικών (1991β): *Διοικητική Διάταξη της Ελλάδος* Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, σ.39.
- ΥΧΟΠ (1984): *Προτάσεις χωροταξικής οργάνωσης των νομών της χώρας. Οικιστική*

δομή. Σχεδιασμός ανοικτών πόλεων. Τόμος Ι, Αθήνα, σ.634

Φλογαΐτης, Σ. (1987): *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Ν. Σάκκουλα, σ.35.

Χλέπας, Ν. Κ. (1994): *Πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: εκδόσεις Ν. Σάκκουλα, σ.427.

Ξενογλώσση

Advisory Exrert Committee (1991): *Local Government Reorganisation and Reform*. Dublin: Stationary Office, p.31.

Baguenard, J. (1980): *La decentralisation territoriale*. Paris: QSI, Presses Universitaires de France, p.123.

CEMR, (1993): *The Council of European Municipalities and Regions Reference Book 1993/4*. Kensington Publications Limited, p.444.

Communeforlaget, AS. (1991): *Local Government in the Nordic Countries. Facts and Figures*. Oslo: p.93.

Dayries, J-J. and Dayries, M. (1978): *La regionalisation*. Paris: QSI, Presses Universitaires de France, p.126.

Delcamp, A. (1990): *Les institutions locales en Europe*. Paris: QSI, Presses Universitaires de France, p.123.

Espaces et Societes (1977): *Pouvoir Local*. Paris: editions Anthporos, p.155.

La Documentation Francaise (1982): "La decentralisation", *Les cahiers français*, No 204 Paris, p.80.

Martin Harloff, Eileen (1987): *The Structure of Local Government in Europe*. Netherlands: IULA, p.170.

Sarigiannis, D. (1990): *Political Desicion-Making and Development at the local level in the Mediterranean*. Berkeley, p.33. (roneo).

Sfez, Lucien (ed.) (1975): *L' objet local*. Paris: Union Generales d' Editions, p.446.