

# ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

## ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ :

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ. ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ  
ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ.



ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ : ΑΘΑΝΑΣΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΕΥΤΕΝΙΑ ΜΠΙΤΣΑΝΗ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2001

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>3</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> :</b>	<b>7</b>
<b>Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ.....</b>	<b>7</b>
<b>1. ΑΡΧΑΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΑ.....</b>	<b>7</b>
1.1 ΦΥΛΕΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ.....	7
1.2 ΠΟΛΙΣ-ΚΡΑΤΟΣ.....	9
1.3 ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ.....	10
1.3.1 Αριστοκρατικό πολίτευμα.....	10
1.3.2 Τιμοκρατικό πολίτευμα.....	11
1.3.3 Τυραννικό Πολίτευμα.....	12
1.3.4 Δημοκρατικό πολίτευμα.....	13
1.4 ΕΛΛΗΝΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ.....	15
1.5 ΡΩΜΑΪΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ.....	16
<b>2. ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ- ΟΘΩΜΑΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ.....</b>	<b>17</b>
2.1 ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ.....	17
2.2 ΟΘΩΜΑΝΙΚΗ – ΕΝΕΤΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ.....	19
2.2.1 Οθωμανική Κυριαρχία.....	19
2.2.2 Ενετική Κυριαρχία.....	20
2.2.3 Ελληνικές Κοινότητες.....	21
<b>3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ.....</b>	<b>24</b>
<b>4. ΝΕΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ.....</b>	<b>27</b>
4.1 ΒΑΣΙΛΕΙΑ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ.....	27
4.1.1 Περίοδος της Απόλυτης Μοναρχίας.....	27
4.1.2 Συνταγματική Μοναρχία – Σύνταγμα του 1844.....	29
4.2 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΒΑΣΙΛΕΙΑ- ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1864.....	29
4.3 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ – ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1911.....	30
4.4 ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΣ (1918-1940).....	31
4.5 ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ.....	33
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> :</b>	<b>34</b>
<b>Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....</b>	<b>34</b>
1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ.....	34
2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ- ΤΟ Β.Δ ΤΗΣ 27/12/1833 «ΠΕΡΙ ΣΥΣΤΑΣΕΩΣ ΔΗΜΩΝ».....	35
3. ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΤΗΣ 29/4/1863 «ΠΕΡΙ ΣΥΣΤΑΣΕΩΣ ΔΗΜΩΝ».....	39
4. Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ- Ο ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ/1912.....	40
4.1 Ο Ν. ΔΝΖ/1912.....	40
4.2 Ο ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ (ΔΚΚ).....	43
4.3 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.....	44
5. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΑΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20ΕΤΙΑ.....	48
5.1 Ο ΝΟΜΟΣ 1416/1984.....	48
5.2 Ο ΝΟΜΟΣ 1622/1986.....	51
5.3 Η 3194/1990 ΤΟΥ ΣτΕ.....	52
5.4 Ο ΝΟΜΟΣ 2218/ 1994.....	53
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> :</b>	<b>56</b>
<b>Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ/ Ο ΝΟΜΟΣ 2539/1997 / ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....</b>	<b>56</b>
1. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΙΩ. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».....	56
1.1 ΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΠΤΑ).....	58
1.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ.....	60
2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.....	62
2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ.....	62

2.2 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.....	63
2.3 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.....	67
2.4 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.....	70
2.5 ΟΙ ΠΑΡΕΔΡΟΙ / ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ.....	72
<b>3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....</b>	<b>76</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>.....</b>	<b>81</b>
<b>Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....</b>	<b>81</b>
<b>1. Η ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.....</b>	<b>81</b>
1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ.....	81
1.2 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ- ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ.....	83
<b>2. ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ.....</b>	<b>86</b>
2.1 ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΟΥΜΕΝΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	87
2.2 ΜΕΘΟΔΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ.....	88
2.3 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	89
2.4 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	90
2.5 ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	91
2.6 ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ.....	92
<b>3. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ.....</b>	<b>94</b>
<b>ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ.....</b>	<b>96</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> :.....</b>	<b>96</b>
<b>ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ.....</b>	<b>96</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup> :.....</b>	<b>101</b>
<b>Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ/ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.....</b>	<b>101</b>
2.1 Β.Δ. 27/12/1833 – ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.....	101
2.2 ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ/1912- ΣΥΣΤΑΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.....	101
2.3 Ο ΝΟΜΟΣ 2218/1994- ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ.....	106
2.4 Ο ΝΟΜΟΣ 2539/1997- ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	107
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....</b>	<b>110</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>113</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση είναι οργανωμένη κατά το δυαδικό σύστημα, που συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Αυτό το οργανωτικό σχήμα εισήχθη με τη μεταρρύθμιση του 1912 (ν. ΔΝΖ/1912) και εξακολουθεί να ισχύει έως σήμερα.

Σύμφωνα με την απογραφή του πληθυσμού (1991), το σύνολο των ΟΤΑ της χώρας αριθμούσε τους 5922, με σαφή υπεροχή των κοινοτήτων (93%) έναντι των δήμων (7%). Ωστόσο, παρά την υπεροχή των κοινοτήτων, η πληθυσμιακή τους πυκνότητα δεν ήταν ανάλογη, καθώς πάνω από το 80% του συνόλου τους είχαν πληθυσμό κάτω από 1000 κατοίκους.

Αυτό το γεγονός αποτελούσε τροχοπέδη στην εκπλήρωση της αποστολής που τους αναθέτει το Σύνταγμα<sup>1</sup>. Πραγματικά, η πλειοψηφία των κοινοτήτων, λόγω των πενιχρών ιδίων πόρων που εξασφαλίζει (εξαιτίας του μικρού πληθυσμού των κατοίκων τους), αδυνατούσε να ασκήσει το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ορίζει ο ΔΚΚ<sup>2</sup>, με αποτέλεσμα να περιορίζεται κυρίως στη διεκπεραίωση εγγράφων που αφορούν τους δημότες.

Αυτή η κατάσταση ήταν ήδη αισθητή από τη δεκαετία του 1980. Εκείνη την περίοδο η Πολιτεία, επιδιώκοντας να προσδώσει στους ΟΤΑ και αναπτυξιακό ρόλο, επιχείρησε με παρεμβάσεις της (θέσπιση των ν. 1416/84, ν.1622/86) να ανακόψει τον περαιτέρω κατακερματισμό τους. Στα πλαίσια αυτών των παρεμβάσεων εφαρμόσθηκαν παράλληλα δύο εναλλακτικές πολιτικές : η δημιουργία αναπτυξιακών συνδέσμων μεταξύ των ΟΤΑ και η προώθηση εθελοντικών συνενώσεων. Όμως, παρά τα πολιτικά και οικονομικά κίνητρα που παρείχε η Πολιτεία στους ΟΤΑ που θα συνενώνονταν, τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά καθώς, έως το 1997, συνενώθηκαν μόλις 369 ΟΤΑ (κυρίως κοινότητες) για να δημιουργηθούν 108 νέοι ΟΤΑ (δήμοι).

Στην ίδια κατεύθυνση στόχευε και ο θέσπιση του ν. 2218/94, στο πλαίσιο του οποίου συγκροτήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής. Τα Συμβούλια Περιοχής στόχευαν στην προώθηση της διακοινοτικής συνεργασίας, με την ανάπτυξη της οποίας αναμενόταν να δημιουργηθεί, μεταξύ των κοινοτήτων, η συνείδηση της από κοινού

<sup>1</sup> Άρθρο 102, παρ. 1 του Συντ. 1975/1986

<sup>2</sup> Άρθρο 24 του ΔΚΚ

διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων. Ωστόσο, ούτε και αυτός ο νόμος έφερε σημαντικά αποτελέσματα.

Ως ο πλέον σημαντικός λόγος, για το οποίο οι επιχειρούμενες συνενώσεις των ΟΤΑ δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα, θεωρείται ο εθελοντικός χαρακτήρας τους. Πραγματικά, υπό το πνεύμα της εθελοντικής συνένωσης, ενισχύθηκε ο τοπικισμός, με αποτέλεσμα να υπάρχει απροθυμία των ΟΤΑ για συνένωση, καθώς υπήρχε διάχυτη η εντύπωση ότι διακυβευόταν η ταυτότητά τους.

Από την άλλη μεριά, η Πολιτεία προώθησε την πολιτική των εθελοντικών συνενώσεων, προκειμένου να μην προκαλέσει αντιδράσεις από του τοπικούς φορείς. Εξάλλου, μόλις το 1991 με νομολογία του ΣτΕ (3194/91) διασαφηνίστηκε ότι οι συνενώσεις των ΟΤΑ αποτελούν κρατική και όχι τοπική υπόθεση και άρα η προώθηση εθελοντικών συνενώσεων κινείται στα συνταγματικά πλαίσια.

Υπό το πνεύμα αυτών των διαπιστώσεων, και ενώ ο κατακερματισμός των ΟΤΑ εξακολουθούσε να υφίσταται, επιχειρήθηκε το 1997 από την Πολιτεία η προώθηση υποχρεωτικών συνενώσεων, όπως αυτές ορίστηκαν με την ψήφιση του ν. 2539/97 (ν. "Ι. Καποδίστριας"). Ο εν λόγω νόμος μετέβαλλε τη διάρθρωση των ΟΤΑ, οι οποίοι συνενώθηκαν υποχρεωτικά στα γεωγραφικά όρια κάθε νομού, με αποτέλεσμα να μειωθούν σε 1033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες).

Όπως ήταν αναμενόμενο, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των επιχειρούμενων συνενώσεων, προκάλεσε αντιδράσεις στους τοπικούς φορείς, ιδιαίτερα των κοινοτήτων, καθώς θεώρησαν ότι έχαναν την ταυτότητα του τόπου τους, και τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Η Πολιτεία προκειμένου να εξουδετερώσει αυτές τις ανασφάλειες, θέσπισε το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων. Τα Τοπικά Συμβούλια είναι συλλογικά όργανα δημοτικής αποκέντρωσης και ο ρόλος τους είναι μεσολαβητικός, που στοχεύει στην ανάπτυξη και διατήρηση της επικοινωνίας και συνεργασίας, μεταξύ των κατοίκων των κοινοτήτων (που πλέον ονομάζονται δημοτικά διαμερίσματα) και της (ενιαίας) δημοτικής αρχής.

Τα Τοπικά Συμβούλια συστήθηκαν γνώμονα μια από τις αρχές, με τις οποίες σχεδιάστηκαν οι επιχειρούμενες συνενώσεις. Η αρχή αυτή καλείται " αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης ή δημοκρατικότητας ", σύμφωνα με την οποία «τα όργανα δημοτικής αποκέντρωσης συμβάλλουν στην ομαλή επικοινωνία ανάμεσα στους δημότες και τη δημοτική αρχή και λειτουργούν συνήθως σε διευρυμένους ΟΤΑ, οι οποίοι κατά κανόνα διασφαλίζουν αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων».

Με τα παραπάνω δεδομένα, η παρούσα μελέτη θα προσπαθήσει να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα :

1. Ο θεσμός των Τοπικών Συμβουλίων έχει υλοποιηθεί στην πράξη;
2. Αν ναι, κατά πόσο έχει υλοποιηθεί και με τι αποτελέσματα ως προς το στόχο θέσπισής τους ;
3. Μέσα από το παράδειγμα των Τοπικών Συμβουλίων του νέου Δήμου Μεγαλόπολης θα ανιχνευθούν και θα διερευνηθούν I) η υφιστάμενη κατάσταση, II) προβλήματα και αδυναμίες και III) ευκαιρίες και προοπτικές.

Τέλος, η παρούσα μελέτη θα επιχειρήσει να προτείνει ένα νέο μοντέλο.

#### ΔΟΜΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα εργασία διαιρείται σε δύο μέρη. Στο Α Μέρος επιχειρείται μια προσέγγιση των πολιτειακών, πολιτικών και διοικητικών θεσμών, όπως αυτοί λειτούργησαν στον ελλαδικό χώρο, από τα αρχαία ελληνικά χρόνια έως σήμερα. Παράλληλα, επιχειρείται μια προσέγγιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως λειτούργησε στο ελλαδικό χώρο, από τη σύσταση του Νέου Ελληνικού Κράτους έως σήμερα.

Στη συνέχεια, επιχειρείται μια διερεύνηση του ρόλου των Τοπικών Συμβουλίων, μέσα στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως διαμορφώθηκε με το ν. 2539/97. Τέλος, γίνεται μια αναφορά στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, στις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, με ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικασίες συνένωσης των ΟΤΑ και τη λειτουργία οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης.

Ειδικότερα, το Α Μέρος διαιρείται στα εξής κεφάλαια :

1. Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> «Η λειτουργία πολιτειακών, πολιτικών και διοικητικών θεσμών στο στον ελλαδικό χώρο»
2. Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup> «Η εξέλιξη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα»
3. Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> «Ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων/ Ο νόμος 2539/97- οι συνενώσεις των ΟΤΑ»
4. Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> «Η ευρωπαϊκή εμπειρία στο χώρο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης»

Στο Β Μέρος διερευνάται ο βαθμός εφαρμογής του ν. 2539/97, όσον αφορά στη λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων στο νέο Δήμο Μεγαλόπολης. Το Β Μέρος διαιρείται στα εξής κεφάλαια :

1. Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup> «Γενικά χαρακτηριστικά του νέου Δήμου Μεγαλόπολης»
2. Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup> «Η εξέλιξη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή/ Η λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων»

Στη συνέχεια, ακολουθούν τα γενικά συμπεράσματα από τη λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων και παρατίθενται οι σχετικές προτάσεις.

Για την εκπόνηση της εργασίας λήφθηκαν υπόψη κυρίως κείμενα (από βιβλία και περιοδικά) που αφορούν στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, δεν ήταν εφικτή η εύρεση βιβλιογραφίας που να αναφέρεται σε βάθος για το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων, δεδομένου ότι ο θεσμός λειτουργεί μόλις τρία χρόνια, και ως εκ τούτου δεν έχει μελετηθεί συστηματικά. Όσον αφορά σε επιμέρους στοιχεία (π.χ. στατιστικά) αυτά αντλήθηκαν από παρελθόντα έτη, λόγω έλλειψης πρόσφατων στοιχείων.

Τέλος, όσον αφορά στην περιοχή μελέτης (Δήμος Μεγαλόπολης), όσα στοιχεία ήταν εφικτό να αντληθούν, λήφθηκαν από υπηρεσίες και στελέχη του Δήμου Μεγαλόπολης.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> :

## Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ

### 1.ΑΡΧΑΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΑ

#### 1.1 ΦΥΛΕΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Κατά την αρχαιότητα, στον ελλαδικό χώρο αναπτύχθηκαν δύο βασικοί τύποι κλασικών κρατών : το φυλετικό κράτος και η πόλις – κράτος.<sup>3</sup> Φυλετικά κράτη αποτελούσαν τόσο τα προελληνικά φύλλα όσο και τα πρωτοελληνικά φύλλα.<sup>4</sup>

Ο θεσμός του φυλετικού κράτους διατηρήθηκε κατά την περίοδο του μυκηναϊκού πολιτισμού έως και τις μεταναστεύσεις των ελληνικών φύλλων<sup>5</sup>, οι οποίες άρχισαν γύρω στο 1125 π.Χ. Χαρακτηριστικό του φυλετικού κράτους είναι η σύμπτωσή του με ένα συγκεκριμένο φύλο, δηλαδή κάθε φύλο συνιστούσε αυτοδικαίως και κράτος, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου γεωγραφικού χώρου. Η βασική διάκριση της κοινωνίας ενός φυλετικού κράτους ήταν στους ευγενείς και τον λαό. Οι ευγενείς ήταν οι κατ' εξοχήν πολεμιστές και είχαν κοινωνική, οικονομική και πολιτική υπεροχή έναντι του λαού.

Το φυλετικό κράτος λειτουργούσε ,κυρίως, ως πολεμικός μηχανισμός για την αντιμετώπιση εξωτερικών κινδύνων και την εξασφάλιση της επιβίωσης του φύλου. Σε ειρηνικές περιόδους, οι όποιες δραστηριότητες των μελών του φύλου, καθορίζονταν από τις φρατρίες. Οι φρατρίες αποτελούσαν μικρότερες ομάδες (υποομάδες), στις οποίες χωρίζονταν τα φύλα.<sup>6</sup>

Τα όργανα διοίκησης του φυλετικού κράτους ήταν τα εξής : ο αρχηγός, η συνέλευση των πολεμιστών (ή μαχίμων) και το συμβούλιο των εκπροσώπων του φύλου. Ο αρχηγός ήταν επικεφαλής του φύλου.<sup>7</sup> Αρχικά εκλεγόταν από τη συνέλευση των πολεμιστών και έπειτα έγινε κληρονομικός, αλλά εξακολούθησε να λαμβάνει το

<sup>3</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Β' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 34

<sup>4</sup> Προελληνικά φύλλα ήταν οι Πελασγοί, Αίμονες, Κάδμειοι και Δρύοπες, οι οποίοι κατοικούσαν στον ελλαδικό χώρο πριν από το 2<sup>ο</sup> π.Χ αι. Πρωτοελληνικά φύλλα ήταν οι Άβαντες, Δαναοί και Αχαιοί, που συναντώνται στα 1600-1100 π.Χ.

<sup>5</sup> Οι Ίωνες, Αιολείς και Δωριείς.

<sup>6</sup> Βλ. λήμ. 'φρατρία', 60 Τομ., *Πάπυρος-Larousse-Britannica*, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος, Αθήνα 1996, σελ. 142

<sup>7</sup> Κατά τα ιστορικά χρόνια (από τον 11<sup>ο</sup> αι. π.Χ.) ονομαζόταν αρχαγέτας, ταγός ή βασιλεύς.



αξίωμά του από το ίδιο σώμα. Είχε στην ιδιοκτησία ένα μέρος γης (τέμενος) από το χώρο στον οποίο εγκαθίστανται το φύλο.

Ο αρχηγός ήταν ανώτερος από τη συνέλευση των πολεμιστών, την οποία συγκαλούσε κατά την κρίση του, όποτε επιθυμούσε να ανακοινώνει τις αποφάσεις του. Παρ' ότι δε ζητούσε τη γνώμη της συνέλευσης, έπρεπε να λαμβάνει τις αποφάσεις του μέσα στα πλαίσια του εθιμικού δικαίου που τηρούσε το φύλο. Επιπλέον, για τη νομιμοποίηση των αποφάσεών του απαιτείτο η έγκρισή τους από τα μέλη της συνέλευσης, η οποία εκφραζόταν 'δια βοής'.

Ο αρχηγός αφ' ενός έπρεπε να μεριμνά για την προστασία του φύλου με τρόπο αποτελεσματικό, αφ' ετέρου έπρεπε να κατέχει όλα τα ψυχικά, πνευματικά και σωματικά χαρίσματα (τόσο κατά την ανάληψη του αξιώματος όσο και στη συνέχεια) που ήταν απαραίτητα για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Εάν δεν ίσχυε αυτό, η συνέλευση των πολεμιστών επανερχόταν στο ρόλο του κυρίαρχου σώματος και έθετε τέρμα όχι μόνο στην εξουσία του αρχηγού, αλλά και στην ίδια του τη ζωή, καθώς ήταν αδύνατο ο έκπτωτος αρχηγός να ζει πλέον ως ιδιώτης, μέσα ή έξω από του κόλπους του φύλου.

Η συνέλευση των πολεμιστών αποτελούνταν από τους ενήλικες άνδρες, οι οποίοι ήταν ικανοί να πολεμούν. Όπως προαναφέρθηκε, έδινε το αξίωμα στον αρχηγό, ενέκρινε τις αποφάσεις του, έλεγχε εάν εξυπηρετούσε αποτελεσματικά τα συμφέροντα του φύλου και επανερχόταν σε κυρίαρχο σώμα όταν επρόκειτο να άρει το αξίωμα από τον αρχηγό.

Το συμβούλιο των εκπροσώπων του φύλου πλαισίωνε τον αρχηγό και τον επικουρούσε, διατυπώνοντας γνώμες, στη λήψη των αποφάσεων. Ο χώρος στον οποίο συνεδρίαζε το συμβούλιο ονομαζόταν βουλή.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να αναφερθεί ότι στο φυλετικό κράτος παρατηρούνται βασικοί θεσμοί που συναντώνται στα μεταγενέστερα ελληνικά πολιτεύματα : ο θεσμός της βασιλείας, που σε ορισμένα κράτη εξελίχθηκε σε μοναρχία ή καταργήθηκε, η συνέλευση των πολεμιστών, την οποία διαδέχθηκε η Εκκλησία του Δήμου και η βουλή, που θα παραμείνει σε όλα τα πολιτειακά συστήματα.

## 1.2 ΠΟΛΙΣ-ΚΡΑΤΟΣ

Όπως προαναφέρθηκε, ο δεύτερος τύπος κλασσικού κράτους στον ελλαδικό χώρο, ήταν η πόλις – κράτος. Ο θεσμός της πόλης- κράτους είναι μεταγενέστερος του φυλετικού κράτους, καθώς άρχισε να εμφανίζεται στις αρχές του Ή αι. π.Χ.<sup>8</sup> Ο όρος 'πόλις- κράτος' δεν αναφέρεται σε κράτος με γεωγραφικά όρια που συμπίπτουν με έναν οικισμό, τύπου πόλης, αλλά έχει να κάνει με μια μορφή κρατικής οργάνωσης, σύμφωνα με την οποία, τα μέλη ενός κοινωνικού συνόλου συμμετέχουν άμεσα στη διαχείριση των υποθέσεων που τους αφορούν.

Οι διαφορές μεταξύ πόλης –κράτους και φυλετικού κράτους είναι σχετικά λίγες και δυσδιάκριτες, καθώς δεν έχουν να κάνουν τόσο με την ύπαρξη ή τη μη ύπαρξη διαφορετικών θεσμών, όσο με την έκταση του ρόλου των κοινών θεσμών, τις σχέσεις κράτους και ατόμου και τη θέση του κράτους απέναντι στο φύλο.

Ωστόσο, παρά το γεγονός αυτό, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι ακόλουθες παρατηρήσεις :

Στην πόλη-κράτος, τα όργανα διοίκησης έχουν πιο διευρυμένο ρόλο και λειτουργούν με διαφορετικό τρόπο, σε σχέση με ότι ισχύει στο φυλετικό κράτος. Πιο συγκεκριμένα, στην πόλη-κράτος η βουλή έχει δεκάδες ή και εκατοντάδες μέλη, τα οποία αναδεικνύονται από ευρύτατα εκλογικά σώματα, ώστε να καθίσταται αυτό το όργανο πιο αντιπροσωπευτικό. Επιπλέον, η βουλή έχει καθορισμένες αρμοδιότητες τις οποίες ασκεί στα πλαίσια που ορίζουν γραπτοί νόμοι και όχι με εθιμικοί κανόνες, όπως ισχύει στο φυλετικό κράτος.

Η Εκκλησία του Δήμου συνέρχεται απαραίτητα σε τακτά χρονικά διαστήματα ή και έκτακτα, όποτε το απαιτούν οι περιστάσεις, σε αντίθεση με το φυλετικό κράτος, όπου ο αρχηγός καλούσε τη συνέλευση των πολεμιστών κατά την κρίση του.

Οι σχέσεις του κράτους με το άτομο είναι πιο άμεσες στην πόλη- κράτος, καθώς το άτομο λειτουργεί ως πολίτης, δηλαδή ως ενεργό μέλος της κοινωνίας στην οποία ζει και δραστηριοποιείται. Αντίθετα, στο φυλετικό κράτος, το άτομο δεν είχε τη συνείδηση του πολίτη, καθώς αναγνώριζε ως υπεύθυνο για την προάσπιση των συμφερόντων του κράτους, τον αρχηγό (βασιλέα).

Στην πόλη-κράτος η θέση του φύλου είναι λιγότερο αισθητή, καθώς τις λειτουργίες που καθόριζαν οι υποομάδες του φυλετικού κράτους (φρατρίες, γένη), τις

<sup>8</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Β' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 49

καθορίζει πλέον το ίδιο το κράτος, μέσα από τη διεύρυνση του ρόλου των διοικητικών οργάνων του.

Χαρακτηριστικά πόλης- κράτους απέκτησαν τα κράτη της Σπάρτης και της Αθήνας, πριν από τα μισά του 8<sup>ου</sup> αι. π.Χ, ενώ κατά τη διάρκεια του αιώνα αυτού ακολούθησαν και άλλα κράτη.

### 1.3 ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ

Στον τύπο του φυλετικού κράτους επικράτησε το πολίτευμα της βασιλείας, όπως αυτό περιγράφηκε προηγούμενα. Ωστόσο, περίπου από το 700 αι. π.Χ, το πολίτευμα της βασιλείας, άρχισε να περιορίζεται στα περισσότερα ελληνικά κράτη και τη θέση του έλαβε αρχικά το αριστοκρατικό πολίτευμα. Με την εδραίωση της πόλης- κράτους, η τάση για μεταστροφή σε διαφορετικά πολιτεύματα, έγινε πιο έντονη.

Στη συνέχεια, επιχειρείται μια αναφορά στα πολιτεύματα που εμφανίστηκαν στα ελληνικά κράτη τύπου πόλις-κράτος.<sup>9</sup>

#### 1.3.1 Αριστοκρατικό πολίτευμα

Το βασιλευόμενα καθεστώτα, όπως προαναφέρθηκε, διαδέχθηκαν οι αβασίλευτες αριστοκρατίες.<sup>10</sup> Οι αβασίλευτες αριστοκρατίες διακρίνονται σε ευρύτερες, όπου πολιτικά δικαιώματα είχαν όλοι οι ενήλικες ευγενείς και στενές, όπου πολιτικά δικαιώματα είχαν είτε μερικές οικογένειες ευγενών είτε οι αρχηγοί των οικογενειών κατά την εποχή της εγκαθιδρύσεως του πολιτεύματος, είτε ένας σταθερός αριθμός προσώπων, που ανανεωνόταν με νέα μέλη.

Οι αριστοκρατίες διατήρησαν τα προηγούμενα επίπεδα εξουσίας, δηλαδή την εκκλησία του δήμου, τη βουλή και έναν (ή δύο) άρχοντα, που αντικατάστησε το βασιλέα (αρχηγό).

Στην εκκλησία του δήμου μετείχαν μόνο οι ενεργοί πολίτες, δηλαδή όσοι είχαν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Το σώμα συνερχόταν τακτικά για την έγκριση (χωρίς συζήτηση) προτάσεων που υποβάλλονταν από τη βουλή και τους άρχοντες. Η

<sup>9</sup> Σημειώνεται ότι αυτά τα πολιτεύματα δεν ίσχυαν ταυτόχρονα σε όλο τον αρχαίο ελληνικό κόσμο διότι οι εσωτερικές μεταβολές που επήλθαν στα ελληνικά κράτη δεν ήταν ενιαίες, αλλά διέφεραν, για λόγους που δεν εξετάζονται στην παρούσα εργασία.

<sup>10</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Β' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 214

έγκριση των αποφάσεων έδινε μεγαλύτερο κύρος σ' αυτές και απάλλασσε από ευθύνες τους εισηγητές τους.

Η βουλή είχε απεριόριστες και ακαθόριστες αρμοδιότητες και δεν υφίσταται κανέναν έλεγχο. Εκτός από νομοθετικές είχε και δικαστικές αρμοδιότητες.

Όσον αφορά στους άρχοντες, ο αριθμός τους, τουλάχιστον αρχικά, ήταν πολύ περιορισμένος. Επιπλέον, ήταν αιρετοί και διατηρούσαν το αξίωμά τους για μακρό χρονικό διάστημα. Βαθμιαία, ο αριθμός τους αυξήθηκε, αλλά η διάρκεια της θητείας τους περιορίστηκε στο ένα έτος. Αυτές οι αλλαγές στόχευαν στον αφ' ενός στον έλεγχο της εξουσίας των αρχόντων και αφ' ετέρου στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

### 1.3.2 Τιμοκρατικό πολίτευμα

Το τιμοκρατικό πολίτευμα αντικατέστησε το αριστοκρατικό από τη στιγμή που προϋπόθεση για την παροχή πολιτικών δικαιωμάτων δεν ήταν η αριστοκρατική καταγωγή, αλλά το 'τίμημα', δηλαδή η ποσότητα του πλούτου ή των εισοδημάτων που έπρεπε να έχουν οι υποψήφιοι φορείς πολιτικών δικαιωμάτων.<sup>11</sup> Το τιμοκρατικό πολίτευμα έχει πολλά κοινά χαρακτηριστικά με το αριστοκρατικό, ωστόσο μπορούν να αναφερθούν οι ακόλουθες παραλλαγές :

- το τιμοκρατικό πολίτευμα, ανάλογα με το εύρος εφαρμογής του, αναγνώριζε πολιτικά δικαιώματα σε όσους κατείχαν οπλισμό (οπλίτες), αλλά ορισμένες φορές και σε μη οπλίτες. Ωστόσο, επιβαλλόταν το «τίμημα» να είναι μεγαλύτερο για την απόκτηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι απ' ό,τι για την απόκτηση του δικαιώματος του εκλέγειν.
- η εκκλησία του δήμου είχε τυπικά δικαιώματα ως προς την επιψήφιση των νόμων
- η βουλή ήταν ολιγάριθμη, αλλά παρέμενε ισχυρή
- ο αριθμός των αρχόντων ήταν πιο μικρός και η εκλογή τους γινόταν πιο συχνά από την Εκκλησία του Δήμου

Στις τιμοκρατίες δημιουργήθηκε ο θεσμός των Προβούλων, οι οποίοι αρχικά αποτελούσαν ολιγομελείς επιτροπές της βουλής και είχαν ως αποστολή την προμελέτη και την εισήγηση νομοσχεδίων. Βαθμιαία, έλαβαν ουσιαστικές νομοθετικές

---

<sup>11</sup> Ο.π. σελ. 216

αρμοδιότητες, ενώ συγχρόνως άρχισαν να μετέχουν και στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας.

Με το τιμοκρατικό πολίτευμα διευρύνθηκε το σώμα των ενεργών πολιτών διότι για πρώτη φορά δόθηκε η δυνατότητα σε οποιονδήποτε κατέβαλε το απαιτούμενο «τίμημα», να αποκτά πολιτικά δικαιώματα, ανεξάρτητα εάν είχε καταγωγή ευγενούς.

### 1.3.3 Τυραννικό Πολίτευμα

Τυραννικό πολίτευμα ή τυραννίδα ήταν η "μοναρχία ανδρός", ο οποίος κατελάμβανε την εξουσία είτε με δόλο είτε με τη βία, την ασκούσε χωρίς έλεγχο, με στόχο την ικανοποίηση προσωπικών συμφερόντων εις βάρος των αρχομένων.<sup>12</sup>

Οι τυραννίδες εμφανίστηκαν σε πόλεις-κράτη που προηγουμένως είχαν αριστοκρατικά ή τιμοκρατικά πολιτεύματα και εξακολούθησαν να εφαρμόζονται έως τη ρωμαϊκή εποχή. Όλοι οι τύραννοι ήταν φορείς άσκησης της πολιτικής ή και στρατιωτικής εξουσίας.

Στην τυραννίδα οδηγούσαν συνήθως τρεις δρόμοι :

1. η κατοχή ενός πολιτικού αξιώματος με μεγάλη δύναμη
2. η άσκηση στρατιωτικής εξουσίας, συνήθως έπειτα από ένα νικηφόρο πόλεμο, και
3. η "δημαγωγία", δηλαδή η κατάκτηση της εμπιστοσύνης των μη ενεργών πολιτών ή των οικονομικά ασθενέστερων πολιτών.

Μερικοί τύραννοι χρησιμοποιούσαν συγχρόνως και τη στρατιωτική δύναμη που διέθεταν και τη δημαγωγία. Επιπλέον, για τη βίαιη κατάληψη της εξουσίας, απαιτούνταν συνήθως και η σύσταση μια ομάδας μνημένων (εταιρία), που θα συνεργούσαν στη συνωμοσία.

Για τη διατήρηση της τυραννίδας, οι τύραννοι χρησιμοποιούσαν μισθοφορικό στρατό, φρόντιζαν να εξουδετερώνουν κάθε αντιπολιτευτική δύναμη και διόριζαν, στις διοικητικές θέσεις, πρόσωπα της εμπιστοσύνης τους.

Συμπερασματικά, μπορεί να αναφερθεί ότι τα τυραννικό πολίτευμα, παρ' ότι εμφανίστηκε σε πόλεις-κράτη, παρέκαμψε τα διοικητικά τους όργανα, με αποτέλεσμα να καλείται ως "άρνηση πόλεως".

---

<sup>12</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Β' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 217

### 1.3.4 Δημοκρατικό πολίτευμα

Το δημοκρατικό πολίτευμα εμφανίστηκε από τις αρχές του ΣΤ΄αι. π.Χ, σε διάφορες πόλεις- κράτη του ελλαδικού χώρου (Αθήνα, Σπάρτη, Μέγαρα, Χίος κ.α).

Ιδιαίτερο ρόλο στη διαμόρφωση του δημοκρατικού πολιτεύματος έπαιξαν η Αθήνα και η Σπάρτη. Η ειδοποιός διαφορά, μεταξύ Αθήνας και Σπάρτης, ήταν ότι η πρώτη εφάρμοσε την άμεση δημοκρατία, τη μόνη μορφή πολιτεύματος που αναγνώριζαν ως δημοκρατία οι αρχαίοι, καθώς ανταποκρινόταν απόλυτα στην ετυμολογία του όρου : ήταν το πολίτευμα όπου υπερίσχυε ο δήμος (δηλαδή το σύνολο των ελεύθερων πολιτών) μέσω της εκκλησίας του, ενώ η δεύτερη εφάρμοσε την έμμεση, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όπου το δήμο αντιπροσώπευαν οι έφοροι, αλλά δεν ελέγχονταν από αυτόν.<sup>13</sup>

Βεβαίως κοινό χαρακτηριστικό και των δύο καθεστώτων ήταν η σταθερότητα και η αποδοχή τους από το σύνολο των πολιτών. Ο λόγος που συνέβαινε αυτό, έγκειτο στο γεγονός ότι η εξουσία πήγαινε από τη βάση των πολιτών και όχι από την κορυφή της.

Το δημοκρατικό πολίτευμα πήρε την οριστική του μορφή στην Αθήνα της κλασσικής εποχής (5<sup>ος</sup> αι. π.Χ).Οι κύριοι διοικητικοί θεσμοί<sup>14</sup> (οι οποίοι καθιερώθηκαν στα πλαίσια της νομοθεσίας των Σόλωνα, Κλεισθένη και Δράκοντα) που εφαρμόστηκαν στην αθηναϊκή δημοκρατία ήταν οι ακόλουθοι :

- Εκκλησία του Δήμου :

Πρόκειται για το κύριο σώμα, το οποίο αρχικά απαρτιζόταν (όπως και στις υπόλοιπες πόλεις-κράτη) από τους στρατευμένους πολίτες. Ο Δράκοντας (το 624 ή 621 π.Χ) παρείχε δικαίωμα συμμετοχής μόνο στους ‘ όπλα παρεχόμενους’, ενώ ο Σόλωνας (το 594 ή 593 π.Χ) διεύρυνε το δικαίωμα και στους θήτες (πρόκειται για τους ελεύθερους πολίτες που δεν είχαν στην ιδιοκτησία τους ένα μέρος γης).

Η Εκκλησία του Δήμου ήταν το σώμα που συζητούσε και ψήφισε για όλα τα θέματα που αφορούσαν στην εσωτερική και εξωτερική πολιτική, εξέλεγε ορισμένους άρχοντες και στρατηγούς και επέβαλε, σε ειδικές περιπτώσεις, την ποινή του θανάτου, εξορίας ή δήμευσης.

<sup>13</sup> Ο ρόλος των εφόρων θα μπορούσε να παραλληλισθεί με αυτόν των μελών κυβέρνησης των σύγχρονων συνταγματικών κρατών.

<sup>14</sup> Βλ. λημ. ‘Αθήνα’, 3 Τομ., Πάπυρος- Larousse- Britannica, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος, Αθήνα 1996, σελ. 310

Ωστόσο, η ευρύτητα των θεμάτων που επεξεργαζόταν η Εκκλησία του Δήμου, καθοριζόταν από τη Βουλή.

- Βουλή :

Ήταν το πολιτικό σώμα που είχε ως κύρια αποστολή την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Κυρίως, προετοίμαζε τα θέματα που θα συζητούσε η Εκκλησία του Δήμου και επιπλέον ασχολούνταν με εξωτερικές, οικονομικές και δικαστικές υποθέσεις.

- Άρειος Πάγος :

Αρχικά ήταν πολιτικό σώμα, το οποίο προερχόταν από το συμβούλιο των ευγενών, που πλαισίωνε το βασιλέα (στα πλαίσια του φυλετικού κράτους). Αργότερα, πολλές εξουσίες του μεταβιβάστηκαν στη Βουλή, ενώ ο νομοθέτης Εφιάλτης (το 462 π.Χ) αφαίρεσε τις πολιτικές δικαιοδοσίες του, με αποτέλεσμα να παραμείνει ουσιαστικά διακοσμητικό σώμα, με αποστολή την εκδίκαση υποθέσεων ιεροσυλίας, ασέβειας κλπ.

- Ηλιαία :

Ήταν το κύριο δικαστήριο της Αθήνας και θεσμοθετήθηκε από το Σόλωνα. Μέλη της ήταν όλοι οι ελεύθεροι πολίτες άνω των 30 ετών και ορίζονταν με κλήρο για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις της.

Σπάνια συνεδρίαζε σε ολομέλεια, ενώ για σπουδαίες υποθέσεις ενώνονταν δύο ή τέσσερα τμήματά της.<sup>15</sup> Δίκαζε κατ'εξοχήν τις πολιτικές υποθέσεις και τις σοβαρές δικαστικές υποθέσεις.

- Οι εννέα άρχοντες :

Ο θεσμός εμφανίστηκε στα 683-682 π.Χ. Αναδεικνύονταν με κλήρο και στα χρόνια του Κλεισθένη έχασαν τις περισσότερες εξουσίες τους. Στους εννέα άρχοντες περιλαμβάνονταν :

- ο επώνυμος άρχων, που μεριμνούσε για τις μεγάλες εορτές
- ο βασιλεύς, που ήταν πρόεδρος του Αρείου Πάγου και είχε θρησκευτικά καθήκοντα
- Ο πολέμαρχος, που φρόντιζε για τις επίσημες θυσίες και τις υποθέσεις των μετοίκων και των ξένων της Αθήνας, χωρίς όμως να ασχολείται με πολεμικές υποθέσεις.
- Οι έξι νομοθέτες, οι οποίοι φρόντιζαν για την κωδικοποίηση των νόμων και των προγραμματισμό των δικών, χωρίς όμως να έχουν αρμοδιότητα να αποδίδουν δικαιοσύνη.

- Οι δέκα στρατηγοί :

Καθιερώθηκαν από τον Κλεισθένη (το 508-507 π.Χ) και ήταν αιρετοί. Στις αρχές του 5<sup>ου</sup> αι. π.Χ καθιερώθηκε ο αρχιστράτηγος, ο οποίος είχε την εξουσία των στρατιωτικών δυνάμεων.

#### 1.4 ΕΛΛΗΝΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Ο θεσμός της πόλης-κράτους, στα πλαίσια του οποίου ίσχυσαν τα προαναφερθέντα πολιτεύματα, λειτούργησε ως ανεξάρτητη οντότητα έως την αρχή της ελληνοιστικής περιόδου. Οι λόγοι για τους οποίους η πόλις-κράτος έτεινε να εκλείψει με αυτή τη μορφή, ήταν κυρίως κοινωνικοοικονομικοί και όχι θεσμικοί, καθώς προσέφερε όλα εκείνα τα στοιχεία που δεν παρατηρούνταν στα απολυταρχικά καθεστώτα, όπως ήταν : η ταύτιση του κράτους με τους πολίτες, η συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση και τον έλεγχο των πράξεών της. Ως εξωτερικοί παράγοντες αναφέρονται : η μικρή γεωγραφική έκταση, ο μικρός πληθυσμός και οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι, που αναπόφευκτα οδήγησαν σε συνεχείς πολεμικές διαμάχες και σταδιακά στην αποδυνάμωση των πόλεων-κρατών.

Στην αρχή της ελληνοιστικής περιόδου, υπό το καθεστώς της κυριαρχίας των ελληνοιστικών μοναρχιών, οι οποίες διαμορφώθηκαν με την επικράτηση του Μ. Αλεξάνδρου στην Ανατολή, οι «πόλεις» διακρίνονταν σε τρεις κατηγορίες : στις αυτόνομες, τις ενταγμένες σε «κοινά» και τις εντασσόμενες στην επικράτεια των μοναρχικών κρατών<sup>15</sup>.

Οι αυτόνομες «πόλεις» του ελλαδικού χώρου παρέμειναν λίγες και σε περιοχές που δεν ήταν υποταγμένες σε μοναρχικά καθεστώτα. Οι «πόλεις» αυτής της κατηγορίας διατήρησαν (σχεδόν στο σύνολό τους) τα στοιχεία που χαρακτήριζαν το θεσμό της πόλης- κράτους.

Στη δημιουργία «κοινών» προχώρησαν οι «πόλεις» της νότιας Ελλάδας, από τη στιγμή που συνειδητοποίησαν πως δεν μπορούσαν μεμονωμένα να αντισταθούν στα ισχυρά ελληνοιστικά κράτη. Τα «κοινά» της ελληνοιστικής περιόδου, σε αντίθεση με τα «κοινά» της κλασικής περιόδου, δε σχηματίζονταν μόνο από «πόλεις» του ίδιου φύλου, αλλά ήταν πιο διευρυμένα. Τα μέλη 'παραχωρούσαν' ορισμένα από τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, προκειμένου ο σκοπός του «κοινού» να είναι εφικτός.

<sup>15</sup> Η Ηλιαία απαρτιζόταν από δέκα τμήματα, που αντιστοιχούσαν στις δέκα φυλές, οι οποίες αποτελούσαν την αρχαία αθηναϊκή κοινωνία.

<sup>16</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Δ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 472



Τα «κοινά» είχαν γενικώς δημοκρατικά καθεστώτα. Οι πολίτες κάθε πόλης-μέλους είχαν ταυτόχρονα πολιτικά δικαιώματα που πήγαζαν από την «πόλη» και από το «κοινό». Οι «πόλεις» που γειτνιάζαν γίνονταν αυτομάτως μέλη, ενώ όσες ήταν απομακρυσμένες, υπέγραφαν μία συνθήκη ισοπολιτείας. Ως πιο σημαντικά «κοινά» αναφέρονται αυτά των Αιτωλών, των Βοιωτών, των Αχαιών και των Αρκάδων. Οι «πόλεις» που εντάσσονταν σε μοναρχικά καθεστώτα διατήρησαν τα βασικά πολιτειακά τους όργανα, παρά την εναλλαγή των πολιτευμάτων που συχνά υπέστησαν.

Ο λόγος που διατηρήθηκε ο χαρακτήρας της πόλης-κράτους μέσα στην επικράτεια των ελληνιστικών μοναρχιών ήταν κυρίως η αδυναμία βούλησης του μονάρχη για αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης ή και η αδυναμία έντονης επιρροής λόγω της γεωγραφικής απόστασης από την έδρα του μονάρχη. Έτσι, οι «πόλεις» αυτής της κατηγορίας (τουλάχιστον αρχικά) δεν προσομοιώθηκαν με τις πόλεις των ελληνιστικών μοναρχιών, οι οποίες σχηματικά ήταν φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το καθεστώς αυτών των τριών μορφών «πόλεων» διατηρήθηκε έως την εξασθένηση των ελληνιστικών κρατών.

### 1.5 ΡΩΜΑΪΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Την εξασθένηση των ελληνιστικών κρατών διαδέχθηκε η εδραίωση των Ρωμαίων. Η ενσωμάτωση του ελλαδικού χώρου στο ρωμαϊκό κράτος ήταν μια μακρόχρονη και πολυσύνθετη διαδικασία διότι ήταν αποτέλεσμα μιας εξελικτικής πορείας από την κατάλυση των ελληνιστικών κρατών έως την οριστική διαμόρφωση της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας.

Κατά τη διάρκεια της ρωμαϊκής περιόδου, ο ελλαδικός χώρος αποτέλεσε τμήμα επαρχιών της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας. Η ρωμαϊκή αυτοκρατορία ήταν διαιρεμένη σε επαρχίες, δηλαδή σε καθορισμένες γεωγραφικές ενότητες, προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματική η διοίκηση και εφικτή η ενότητά της. Ο αριθμός των επαρχιών αυξήθηκε σταδιακά, με την ενσωμάτωση νέων εδαφών.

Η εξουσία επί των επαρχιών ήταν μοιρασμένη στο πρόσωπο του αυτοκράτορα και στο σώμα της Συγκλήτου. Σε κάθε επαρχία διοριζόταν ένας διοικητής, ο οποίος ονομαζόταν ανθύπατος (στις συγκλητικές επαρχίες) ή πρεσβευτής-έπαρχος<sup>17</sup> (στις αυτοκρατορικές επαρχίες).

<sup>17</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΣΤ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 49

Οι διοικητές των επαρχιών κάλυπταν όλο το φάσμα της κρατικής δραστηριότητας, καθώς είχαν διοικητικές, νομοθετικές, δικαστικές και στρατιωτικές αρμοδιότητες. Ωστόσο, η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων (εκτός των στρατιωτικών) περιοριζόταν συνήθως σε επίπεδο εποπτείας και καθοδήγησης, καθώς η ουσιαστική εφαρμογή τους είχε περιέλθει στις αρχές των πόλεων κάθε επαρχίας. Πραγματικά, την πρώτη θέση στη διοίκηση των επαρχιών είχαν οι πόλεις και τα κέντρα, που αποτελούσαν τις βασικές μονάδες.

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια που καθόριζε ο θεσμός των επαρχιών, λειτούργησαν και οι πόλεις του ελλαδικού χώρου, οι οποίες ως μη κυρίαρχα κράτη-πόλεις πλέον, εντάχθηκαν στο διοικητικό σύστημα της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας ως μονάδες αυτοδιοίκησης.

Οι ελλαδικές πόλεις, όπως και όλες οι πόλεις του ελληνικού κόσμου, διατήρησαν το θεσμό των κοινών, ο οποίος βέβαια δεν είχε το ρόλο των κοινών της κλασικής και ελληνιστικής περιόδου<sup>18</sup> και αποτέλεσαν υπόδειγμα εσωτερικής οργάνωσης των πόλεων, που υιοθετήθηκε από το ρωμαϊκό καθεστώς, ιδιαίτερα στις δυτικές επαρχίες.

## **2. ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ- ΟΘΩΜΑΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ**

### **2.1 ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ**

Το διοικητικό σύστημα των επαρχιών εξακολουθούσε να υφίσταται έως τους πρώτους αιώνες από την ίδρυση της βυζαντινής αυτοκρατορίας (324-680 μ.Χ).<sup>19</sup> Πιο συγκεκριμένα, η επικράτεια της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας, η οποία ήταν διαιρεμένη σε 100 επαρχίες (επί Διοκλητιανού) και σε 120 (επί Μ.Κωνσταντίνου), διαιρέθηκε τον 4 αι. μ.Χ σε 15 "διοικήσεις" (έπειτα από την κατάργηση των επαρχιών). Αυτές οι "διοικήσεις" συμπύχθηκαν τελικά σε τέσσερις (4) μεγαλύτερες γεωγραφικές ενότητες, που αναφέρονται ως "υπαρχίες"<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ο ρόλος των «κοινών» αυτής της περιόδου, συνίσταται πλέον στην αντιμετώπιση κοινωνικών αναγκών και όχι εξωτερικών κινδύνων, καθώς τέτοιοι δεν υφίστανται.

<sup>19</sup> Έως αυτή την περίοδο, η βυζαντινή αυτοκρατορία διατήρησε το ρωμαϊκό χαρακτήρα της και λειτούργησε ως το ανατολικό τμήμα της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας.

<sup>20</sup> Αυτές οι υπαρχίες ήταν οι ακόλουθες : 1) η υπαρχία της Ανατολής, Πόντου, Ασίας και Θράκης 2) η υπαρχία του Υλλυρικού 3) η υπαρχία του Ιλλυρικού, Ιταλίας και Αφρικής και 4) η υπαρχία των Γαλατιών

Επικεφαλής κάθε υπαρχίας ήταν ο ύπαρχος (ή έπαρχος), ο οποίος είχε μεγάλη εξουσία και αναφερόταν άμεσα στον αυτοκράτορα. Επικεφαλής κάθε "διοίκησης", ήταν ο βικάριος και κάθε επαρχίας ο άρχων ή ηγεμών.<sup>21</sup>

Ο ελλαδικός χώρος υπαγόταν στις υπαρχίες της Ανατολής και του Ιλλυρικού. Αυτές οι υπαρχίες έπαυσαν να υπάρχουν περίπου από τα τέλη του 7<sup>ου</sup> αι. ή αρχές του 8<sup>ου</sup> αι. π.Χ. Γενικά, ο θεσμός των υπαρχιών διατηρήθηκε περίπου έως το πρώτο μισό του 8<sup>ου</sup> αι. μ.Χ..

Από εκείνη την περίοδο, κάνει την εμφάνισή του ο θεσμός των θεμάτων<sup>22</sup>. Η αρχική έννοια του όρου αναφερόταν στο στρατιωτικό κατάλογο (θέμα), στον οποίο ήταν εγγεγραμμένοι οι στρατιώτες μιας μονάδας, που ήταν εγκατεστημένη σε συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο. Κατόπιν δήλωνε την ίδια τη στρατιωτική μονάδα και τέλος την περιοχή στην οποία έδρευε αυτή.

Κατά τον 9<sup>ο</sup> και 10<sup>ο</sup> αι. μ.Χ ο θεσμός απέκτησε στρατιωτική, γεωγραφική και διοικητική σημασία. Συνήθως, το θέμα ήταν διαιρεμένο σε τρεις (3) τούρμες, κάθε τούρμα σε δρούγγες και οι δρούγγοι σε βάρδα.

Διοικητής κάθε θέματος ήταν ο στρατηγός, ο οποίος είχε απεριόριστη εξουσία. Διοριζόταν από τον Αυτοκράτορα κάθε 3 ή 4 χρόνια και είχε εξουσία επί του πληθυσμού που κατοικούσε στην επικράτεια του θέματος. Για την άσκηση των καθηκόντων του, είχε στην υπηρεσία του διάφορους υφιστάμενους, όπως :

- το χαρτουλάριο, που ήταν υπεύθυνος για την τήρηση των στρατιωτικών καταλόγων
- τον πρωτονοτάριο, ο οποίος ήταν υπεύθυνος για την άσκηση της πολιτικής διοίκησης και την είσπραξη φόρων σε είδος (για την τροφοδοσία του στρατού)
- τον επόπτη, εξισωτή και διοικητή, που ήταν υπεύθυνοι για την απογραφή της γης και την είσπραξη του εγγείου φόρου
- τον πραιίτωρα ή κριτή, που συνεργαζόταν με το στρατηγό, για την εκδίκαση αστικών και ποινικών υποθέσεων.

Κατά τους αιώνες που ακολούθησαν, τα θέματα διασπάστηκαν σε μικρότερες γεωγραφικές ενότητες και διακρίθηκαν χαρακτηριστικά σε θέματα της Ανατολής και θέματα της Δύσης. Επιπλέον, σημειώθηκαν και αλλαγές στην ίδια τη λειτουργία των θεμάτων, με χαρακτηριστική τη διάσπαση της στρατιωτικής και πολιτικής εξουσίας, που συνέπιπταν στο πρόσωπο του στρατηγού. Πλέον, την άσκηση της πολιτικής εξουσίας

<sup>21</sup> Η εξουσία των δύο τελευταίων αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα σε ενδεχόμενη κατάχρηση εξουσίας από τον ύπαρχο.

<sup>22</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Η' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 167

αναλαμβάνουν οι κριτές- πραιίτωρες, ενώ οι στρατηγοί περιορίζονται στην άσκηση της στρατιωτικής εξουσίας.

Ο ελλαδικός χώρος έπαυσε να διοικείται στα πλαίσια των θεμάτων από την εποχή που η βυζαντινή αυτοκρατορία συρρικνώθηκε από αλλεπάλληλες απώλειες και διασπάσεις μερών της επικράτειάς της. Από την Άλωση της Κωνσταντινούπολης από τους Ενετούς (1204 μ.Χ) ο ελλαδικός χώρος διοικήθηκε από Ενετούς, Φράγκους (κυρίως στις νησιωτικές περιοχές και σε παραλιακές πόλεις της Ν. Ελλάδας) και από τοπικά δεσποτάτα ( Ηπείρου, Μορέος ). Με την Άλωση της Κωνσταντινούπολης από τους Τούρκους (1453 μ.Χ) το μεγαλύτερο μέρος του ελλαδικού χώρου (κυρίως η ηπειρωτική Ελλάδα) περιήλθε στην επικράτεια της οθωμανικής αυτοκρατορίας.

## 2.2 ΟΘΩΜΑΝΙΚΗ – ΕΝΕΤΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ

### 2.2.1 Οθωμανική Κυριαρχία

Η επικράτεια της οθωμανικής αυτοκρατορίας, τόσο πριν όσο και μετά την κατάκτηση των εδαφών της βυζαντινής αυτοκρατορίας, ήταν διαιρεμένη διοικητικά σε δύο μεγάλα γεωγραφικά διαμερίσματα που ονομάζονταν μπεηλερμπεηλίκια<sup>23</sup>(στο ευρωπαϊκό -rumeli και στο ανατολικό –anadolu). Με την προσάρτηση νέων εδαφών, ο αριθμός αυτών των διαμερισμάτων αυξήθηκε, ώστε την πρώτη δεκαετία του 17<sup>ου</sup> αι. να αναφέρονται 33-36 διαμερίσματα, τα οποία ονομάζονταν πλέον βιλαέτια ή εγιαλέτια.

Κάθε μπεηλερμπεηλήκι ή βιλαέτι ήταν διαιρεμένο σε περιφέρειες που ονομάζονταν σαντζάκια.<sup>24</sup> Αντίστοιχα κάθε σαντζάκι χωριζόταν σε καζάδες, δηλαδή σε επαρχίες που περιελάμβαναν συνήθως μια πόλη με τα γύρω χωριά.

Το παραπάνω διοικητικό σύστημα δεν εφαρμοζόταν αυτούσιο σε όλες στις επαρχίες της αυτοκρατορίας, καθώς μερικές (ιδίως οι παραμεθόριες) διατηρούσαν ένα είδος αυτονομίας (π.χ Μολδοβλαχία) ή έως ένα σημείο ανεξαρτησία (π.χ Αλγερία, Τυνησία).

Η δομή και η λειτουργία αυτού του διοικητικού συστήματος στηρίχθηκε στην ύπαρξη του τιμαριωτικού συστήματος<sup>25</sup>. Σύμφωνα με αυτό το σύστημα, το οθωμανικό κράτος παραχωρούσε σε οθωμανούς (σπαχήδες) το δικαίωμα να εκμεταλλεύονται (μέσω επιβολής και κάρπωσης φόρων) γαίες (τιμάρια) που ήταν στην ιδιοκτησία της,

<sup>23</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΑ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 103

<sup>24</sup> Οι περιφέρειες αυτές ήταν κατά βάση στρατιωτικές.

<sup>25</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΑ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 108

με αντάλλαγμα την παροχή στρατιωτικών υπηρεσιών (όποτε κρινόταν αναγκαίο). Σε ενδεχόμενη άρνηση των σπαχήδων να προσφέρουν τις στρατιωτικές τους υπηρεσίες, έχαναν το δικαίωμα νομής των τιμαρίων (έπειτα το δικαίωμα αυτό έγινε κληρονομικό).

Το τιμαριωτικό σύστημα διατηρήθηκε έως τα μέσα του 16<sup>ου</sup> αι., καθώς αντικαταστάθηκε σταδιακά από το σύστημα των τσιφλικιών. Η διαφορά του νέου συστήματος, σε σχέση με το προηγούμενο σύστημα, ήταν ότι οι γαίες δίνονταν πλέον και σε άλλους ευνοούμενους του οθωμανικού κράτους, εκτός από τους σπαχήδες. Επιπλέον, τα τσιφλίκια είχαν μεγαλύτερη γεωγραφική έκταση από τα τιμάρια και έφεραν τίτλους ιδιοκτησίας.

### 2.2.2 Ενετική Κυριαρχία

Οι ενετοκρατούμενες περιοχές του ελλαδικού χώρου (κυρίως η Κρήτη και τα Επτάνησα) είχαν εύλογα διαφορετικό διοικητικό σύστημα. Η δομή του διοικητικού συστήματος της ενετοκρατούμενης Κρήτης, ήταν η ακόλουθη :

Η επικράτεια της νήσου ήταν διαιρεμένη σε γεωγραφικά διαμερίσματα<sup>26</sup>, επικεφαλής των οποίων ήταν ο δούκας (στα μέσα του 16<sup>ου</sup> αι. η δικαιοδοσία του περιορίσθηκε μόνο στην ανατολική πλευρά της νήσου). Ο δούκας έδρευε στο Χάνδακα (το σημερινό Ηράκλειο) ενώ στα διαμερίσματα Χανίων, Ρεθύμνου και Σητείας έδρευαν οι ρέκτορες, οι οποίοι ασκούσαν τοπικά στρατιωτικά καθήκοντα.

Από το δεύτερο μισό του 16<sup>ου</sup> αι., εισήχθηκε στο νησί ο θεσμός του γενικού προβλεπτή.<sup>27</sup> Ο ρόλος του ήταν ρυθμιστικός και στόχευε στο συντονισμό των ενεργειών της διοίκησης.

Η δομή του διοικητικού συστήματος των ενετοκρατούμενων νησιών του Ιονίου Αιγαίου ήταν η ακόλουθη : κατ' αρχήν στη διοίκηση των Ιονίων Νήσων λειτούργησε ο θεσμός της μητρόπολης (στα πρότυπα της δομής του ομοσπονδιακού ενετικού κράτους). Μητρόπολη αποτέλεσε η Κέρκυρα, στην οποία ( από το 14<sup>ο</sup>-16<sup>ο</sup> αι.) έδρευε ο διοικητής<sup>28</sup> (βαΐλος) και το συμβούλιό του. Επιπλέον, υπήρχαν άλλοι αξιωματούχοι, όπως ο προβλεπτής-καπετάνος, που διαχειριζόταν δικαστικές υποθέσεις σχετικές με

---

<sup>26</sup> Χανίων, Ρεθύμνου, Χάνδακα και Σητείας.

<sup>27</sup> Η θέση αυτή δημιουργήθηκε το 1568 από τη Βενετική Σύγκλητο, για να αντιμετωπισθούν τόσο οι εξωτερικοί κίνδυνοι που προκαλούσε η παρουσία της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας όσο και η εσωτερική κατάσταση του νησιού.

<sup>28</sup> Ο Βαΐλος διοριζόταν από το Μέγα Συμβούλιο της Βενετίας και η θητεία του ήταν συνήθως διετής.

τους δημόσιους φόρους και ο καστελάνος, που μεριμνούσε για την οχύρωση και συντήρηση των φρουρίων.

Από το 16<sup>ο</sup> αι., καθώς η ενετική κυριαρχία διευρύνθηκε στην ανατολική μεσόγειο, η εξουσία του βαίλου περιορίσθηκε και την ανώτατη αρχή αντιπροσώπευε πλέον ο γενικός προβλεπτής θαλάσσης, ο οποίος αργότερα ονομάσθηκε γενικός προβλεπτής της ανατολής.

Το διοικητικό σύστημα που εφαρμόσθηκε αρχικά στην Κέρκυρα, εφαρμόσθηκε και στα υπόλοιπα νησιά του Ιονίου. Επιπλέον, παράλληλα με την εξουσία που ασκούσαν οι Ενετοί ως κατακτητές, για την επίλυση των τοπικών υποθέσεων των νησιών λειτουργούσε και το Μέγα ή Γενικό Συμβούλιο των Ευγενών.<sup>29</sup> Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου των Ευγενών, ήταν ο ορισμός των πρέσβων, που οι κοινότητες των νησιών έστελναν στη Βενετία για να εκθέτουν τα αιτήματά τους.

### 2.2.3 Ελληνικές Κοινότητες

Μέσα στο διοικητικό σύστημα που καθιέρωσε η οθωμανική και η ενετική κυριαρχία στον ελλαδικό χώρο, λειτούργησε ο θεσμός των ελληνικών κοινοτήτων<sup>30</sup>.

Όσον αφορά τις ελληνικές κοινότητες που λειτούργησαν στο τουρκοκρατούμενο ελλαδικό χώρο, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

Με την ευρεία έννοια, η κοινότητα αναφέρεται στο σύνολο των χριστιανικών πληθυσμών, με επικεφαλής τον Πατριάρχη. Με τη στενή έννοιά της, η κοινότητα αναφέρεται στο σύνολο των χριστιανών ενός χωριού, με επικεφαλής τους κοινοτικούς τους άρχοντες. Αντίστοιχα, οι χριστιανοί κάτοικοι μιας πόλης αποτελούσαν την κοινότητα της πόλης. Τέλος, με μια πιο ευρύτερη έννοια, η κοινότητα αποτελούσε το σύνολο των χωριών, μαζί με την πόλη-πρωτεύουσα της διοικητικής περιφέρειας της βαθμίδας του καζά (επαρχία). Στην πόλη-πρωτεύουσα του καζά έδρευαν οι οθωμανικές διοικητικές αρχές, οι οποίες σε συνεργασία με τους κοινοτικούς άρχοντες, κατένημαν τους φόρους και μεταβίβαζαν τις διοικητικές επιταγές των προϊσταμένων διοικητικών και περιφερειακών αρχών, προς τους υπόδουλους κατοίκους.

Οι κοινότητες, ανάλογα με τη σύνθεση και τις δραστηριότητες των κατοίκων που την αποτελούσαν, διακρίνονταν σε :

<sup>29</sup> Οι ευγενείς αποτελούσαν μια από τις τρεις τάξεις της κοινωνίας των Ιονίων Νήσων. Οι υπόλοιπες δύο ήταν οι αστοί και ο λαός (ποπολάροι)

<sup>30</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΑ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 136

- αγροτικές, οι οποίες αποτελούσαν την πλειονότητα των κοινοτήτων, και συναντώνται όχι μόνο σε χωριά αλλά και σε πόλεις, καθώς η κύρια δραστηριότητα των κατοίκων τους ήταν κατά κανόνα, ο αγροτικός τομέας.
- αστικές, οι οποίες συναντώνται σε πόλεις (κυρίως τους τελευταίους αιώνες της τουρκοκρατίας) όπου η κύρια δραστηριότητα των κατοίκων τους ήταν το εμπόριο και η βιοτεχνία.
- ναυτικές, όπου συναντώνται σε νησιωτικές και παραθαλάσσιες περιοχές, όπου η κύρια δραστηριότητα των κατοίκων ήταν η εμπορική ναυτιλία και η αλιεία.
- οι αμιγώς βιοτεχνικές, όπου συναντώνται σε περιοχές με έντονη βιοτεχνική δραστηριότητα, όπως αναφέρονται χαρακτηριστικά τα Αμπελάκια της Θεσσαλίας και τα Μαδεμοχώρια της Χαλκιδικής.

Οι κοινότητες αποτέλεσαν επικουρικό όργανο του κρατικού μηχανισμού του οθωμανικού καθεστώτος, χωρίς να έχουν καθιερωθεί από αυτό, καθώς μόλις στο δεύτερο μισό του 19<sup>ου</sup> αι. αποτέλεσαν επίσημο διοικητικό όργανο της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας.

Εξαιτίας της ανεπίσημης λειτουργίας τους, διαμορφώθηκαν και εξελίχθηκαν ελεύθερα, με αποτέλεσμα να ποικίλλει η μορφή τους από περιοχή σε περιοχή.

Οι κοινοτικοί άρχοντες αναφέρονται με διάφορα ονόματα, ανάλογα με το χώρο που αντιπροσώπευαν. Έτσι, προκειμένου για τους αντιπροσώπους χωριών και συνοικιών πόλεων, αναφέρονται ως πρωτόγεροι ή γέροντες.

Προκειμένου για τους εκπροσώπους της κοινότητας στην πρωτεύουσα του καζά, αναφέρονται ως προεστοί ή προεστώντες, δημογέροντες, επίτροποι ή κατζαμπάσηδες.

Η θητεία των κοινοτικών αρχόντων ήταν συνήθως ετήσια.<sup>31</sup> Κατά την έναρξη του οικονομικού έτους (1 Απριλίου) ή κατά την ετήσια είσπραξη των φόρων (23 Απριλίου) γινόταν σε κάθε χωριό η " κοινή μάζωξις ", δηλαδή η συνέλευση των κατοίκων (μόνο των αυτόχθονων) προκειμένου να γίνει η εκλογή (με αναφώνηση) του νέου πρωτόγερου. Σε αυτή τη διαδικασία μετείχαν οι ιερείς ως διαιτητές. Αντίστοιχα, εκλέγονταν οι κοινοτικοί άρχοντες στην πρωτεύουσα του καζά (συνήθως ήταν περισσότεροι του ενός) όπου συμμετείχε και ο αρχιερέας του τόπου (όπου υπήρχε).

Για την εκλογή των υποψηφίων κοινοτικών αρχόντων λαμβάνονταν υπόψη ορισμένα κριτήρια. Τέτοια ήταν η ικανότητα, η τιμιότητα, η φρόνηση, η ηλικία (συνήθως

έπρεπε να είναι γέροντες) η κοινωνική προέλευση και ο πλούτος. Βεβαίως, πρωτεύοντα ρόλο είχαν η φρόνηση, η κοινωνική προέλευση και ο πλούτος.

Πραγματικά, ο υποψήφιος κοινοτικός άρχοντας, έπρεπε να συγκαταλέγεται στους "φρονημότερους", διότι δεν έπρεπε να θέτει σε κίνδυνο την κοινότητα από τυχόν αρνητική, προς το οθωμανικό καθεστώς, συμπεριφορά.

Επιπλέον, η ισχυρή τάξη των γαιοκτημόνων (που αναπτύχθηκε ιδιαίτερα από τη στιγμή που το σύστημα των τσιφλικιών αντικατέστησε το τιμαριωτικό σύστημα) επηρέαζε συχνά τη διαδικασία εκλογής των κοινοτικών αρχόντων, με αποτέλεσμα να αποκλείονται από αυτή τη διαδικασία άτομα που προέρχονταν από τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Για το λόγο αυτό οι ελληνικές κοινότητες συχνά χαρακτηρίζονται από ολιγαρχική δομή και λιγότερη δημοκρατική.<sup>32</sup>

Τα καθήκοντα των κοινοτικών αρχόντων ήταν, σε γενικές γραμμές, τα ίδια σε όλες τις ελληνικές κοινότητες. Βασικό τους καθήκον ήταν η εκτίμηση της φορολογικής δύναμης κάθε μέλους της κοινότητας, προκειμένου να καθορίζεται το ύψος της καταβολής φόρου που καρπωνόταν ο τούρκος κατακτητής. Επιπλέον, οι κοινοτικοί άρχοντες στα χωριά διόριζαν τους αγροφύλακες, τους υδρονόμους, τους εκκλησιαστικούς επιτρόπους, το δάσκαλο και (σε ορισμένες περιοχές) τους ενόπλους που είχαν την ευθύνη της παροχής ασφάλειας από ληστές ή πειρατές.

Τέλος, είχαν και δικαστικές αρμοδιότητες, για υποθέσεις που αφορούσαν διαφορές μεταξύ των μελών της κοινότητας.

Ο θεσμός της ελληνικής κοινότητας, στα χρόνια της τουρκοκρατίας, παρά τις όποιες ανισότητες ανέπτυξε στους κόλπους της, αποτέλεσε παράγοντα συσπείρωσης και επιβίωσης του ελληνικού στοιχείου, μέσα στο εχθρικό κλίμα που διαμόρφωσε ο τούρκικος ζυγός. Επιπλέον, συντήρησε (όπως και η Εκκλησία και η άνθηση του νεοελληνικού διαφωτισμού) την εθνική συνείδηση των Ελλήνων, που ήταν βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη επαναστατικών κινήσεων.

---

<sup>31</sup> Βεβαίως, λόγω της ποικίλων μορφών κοινοτήτων, η θητεία και η ημερομηνία εκλογής των κοινοτικών αρχόντων διέφερε κατά περιοχές.

<sup>32</sup> Ωστόσο, αυτή η κατάσταση άρχισε να αλλάζει από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αι., όταν με την ανάπτυξη του εμπορίου και την άνθηση του παροικιακού ελλήνισμού, άρχισε να σχηματίζεται σε διάφορες



### 3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ

Το νέο ελληνικό κράτος ιδρύθηκε και απέκτησε διεθνή αναγνώριση με την υπογραφή του πρωτοκόλλου της 22<sup>ης</sup> Ιανουαρίου/3<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1830, της Διάσκεψης του Λονδίνου. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της ελληνικής επανάστασης, πριν δηλαδή αναγνωρισθεί η ανεξαρτησία της Ελλάδας, οι επαναστατημένοι Έλληνες είχαν επιδιώξει να συγκροτήσουν κράτος, κατά τα πρότυπα των τότε ευρωπαϊκών κρατών.

Πραγματικά, από την Α Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου, στα πλαίσια των εργασιών που έλαβαν χώρα, οι επαναστατημένοι Έλληνες διατύπωσαν το "Προσωρινόν Πολίτευμα της Επιδαύρου"<sup>33</sup>. Σε αυτό το κείμενο, διακηρύσσεται η βούληση του ελληνικού έθνους για ανεξαρτησία. Το κείμενο αυτό είναι επηρεασμένο τόσο από τα γαλλικά συντάγματα του 1793 και 1795 όσο και από το αμερικανικό του 1787, καθώς έχει πολυαρχικό χαρακτήρα και αναφέρεται σε πολυαρχική εξουσία.

Η απολυταρχική υφή του οφείλεται στην ύπαρξη φιλελεύθερων πολιτικών ρευμάτων (που παρατηρούνται στη δυτική Ευρώπη εκείνη την εποχή) όσο και στις δυσμενείς πολιτικές συνθήκες στις οποίες ζούσε τότε ο ελληνισμός.

Η πολυαρχική εξουσία την οποία πρεσβεύει το εν λόγω κείμενο, αποτελούσε την καλύτερη λύση εκείνη την εποχή, καθώς μόνο με αυτόν τον τρόπο θα ικανοποιούνταν τα συμφέροντα των τοπικών παραγόντων. Εξάλλου, δεν υπήρχε τότε ένα πρόσωπο κοινής αποδοχής, το οποίο θα αναλάμβανε την εξουσία.

Το " Προσωρινόν Πολίτευμα της Επιδαύρου " περιλαμβάνει 110 άρθρα και διαιρείται σε πέντε ενότητες-τίτλους και σε ένα Παράρτημα που ονομάζεται " Προσωρινόν". Τα άρθρα 9-24 αποτελούν την ενότητα " Περί σχηματισμού της Διοικήσεως " και αναφέρεται στον τρόπο οργάνωσης της Πολιτείας.

Σύμφωνα με τα άρθρα αυτά, η "Διοίκησης " αποτελείται από δύο σώματα, το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό. Το Βουλευτικό σώμα αποτελείται από τους πληρεξούσιους εκλεγμένους παραστάτες των διάφορων περιοχών της Ελλάδας. Τα μέλη του έπρεπε να είναι άνω των 30 ετών και να εκπροσωπούν τις ελεύθερες περιοχές της Ελλάδας. Ο τρόπος εκλογής και ο αριθμός τους, οριζόταν με νόμο. Το Εκτελεστικό σώμα αποτελείται από πέντε μέλη που εκλέγονται από τη Συνέλευση. Η

---

περιοχές του ελλαδικού χώρου, η αστική τάξη, η οποία απαίτησε τη διεύρυνση της συμμετοχής και των άλλων τάξεων στη διοίκηση των κοινοτήτων.

<sup>33</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΒ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 212

θητεία και των δύο σωμάτων ορίζεται για ένα χρόνο. Στην αρμοδιότητα του Εκτελεστικού σώματος ανήκει ο διορισμός των υπουργών (μινίστρων).<sup>34</sup>

Πέρα από τη συγκρότηση της Κεντρικής Διοίκησης, στα πλαίσια που διαμόρφωσε το "Προσωρινόν Πολίτευμα της Επιδαύρου", το Βουλευτικό (με την επικύρωση του Εκτελεστικού) θέσπισε νόμο (30/04/1822) με τον οποίο διαμόρφωσε την Επαρχιακή Διοίκηση. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, οι ελεύθερες περιοχές της Ελλάδας διαιρέθηκαν σε επαρχίες. Σε κάθε επαρχία θα ιδρύονταν αντεπαρχίες πρώτης και δεύτερης τάξης, που και αυτές χωρίζονταν σε κοινότητες.

Επικεφαλής κάθε επαρχίας διοριζόταν, από τον Υπουργό Εσωτερικών, ο έπαρχος ο οποίος δεν έπρεπε να κατάγεται από την περιοχή στην οποία θα υπηρετούσε.

Οι αντέπαρχοι θα ήταν υπόλογοι στον έπαρχο και οι κοινότητες θα είχαν τρεις δημογέροντες, που θα εκλέγονταν μεταξύ των "χρησιμότερων και φρονιμότερων κατοίκων".

Τον επόμενο χρόνο, συνήλθε η Β' Εθνοσυνέλευση στο Άστρος, η οποία ψήφισε (13/04/1823) νέο αναθεωρημένο Σύνταγμα που ονομάστηκε "Νόμος της Επιδαύρου"<sup>35</sup>. Σύμφωνα με το νέο Σύνταγμα, ίσχυσαν τα ακόλουθα :

Γενικά, διατηρήθηκε το βασικό σχήμα της Διοίκησης (Βουλευτικό-Εκτελεστικό σώμα). Ωστόσο, ενισχύθηκε το Βουλευτικό σε βάρος του Εκτελεστικού σώματος, καθώς το προηγούμενο δικαίωμα του δευτέρου ( η άσκηση απόλυτης αρνησικυρίας – βέτο- κατά την επικύρωση των νόμων) μετατρεπόταν απλώς σε αναβλητική, με αποτέλεσμα να καταλύεται η προηγούμενη "ισοβάθμιση" μεταξύ των δύο σωμάτων.

Το Εκτελεστικό παρέμενε πενταμελές και εξακολουθούσε να διορίζει και να παύει τους υπουργούς.

Τα Υπουργεία περιορίστηκαν σε επτά : Εσωτερικών, Οικονομίας, Δικαίου, Πολεμικών, Ναυτικών, Λατρείας και Αστυνομίας.

Όσον αφορά στην Επαρχιακή Διοίκηση, με Συντακτική Πράξη, ανατέθηκε ο διορισμός των επάρχων και στα δύο σώματα. Επιπλέον, με νόμο (16/04/1823), οι επαρχίες διαιρέθηκαν σε κωμοπόλεις και χωριά. Ο έπαρχος θα είχε στην υπηρεσία του ένα γενικό γραμματέα, δύο επιστάτες εσόδων-εξόδων και έναν αστυνόμο. Η διοίκηση των χωριών εξακολούθησε να ασκείται από τους δημογέροντες.

<sup>34</sup> Τα υπουργεία που αποτελούσαν τη Διοίκηση ήταν : των Εξωτερικών, των Εσωτερικών, της Οικονομίας, του Δικαίου, των Πολεμικών, των Ναυτικών, της Θρησκείας και της Αστυνομίας.

<sup>35</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΒ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 298

Τρία χρόνια αργότερα (Απρίλιος 1826), συγκλήθηκε στη Νέα Επίδαυρο (Πιάδα) η Γ΄ Εθνοσυνέλευση, η οποία ολοκλήρωσε τις εργασίες της το Μάιο του 1827 (με μεταφορά των συνεδριάσεων στην Αίγινα και την Τροιζήνα). Στα πλαίσια των εργασιών της αποφασίστηκε η απονομή του αξιώματος του Κυβερνήτη στον Ι. Καποδίστρια και ψηφίστηκε νέο Σύνταγμα.

Το νέο Σύνταγμα ονομάστηκε “Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος”<sup>36</sup> και σύμφωνα με αυτό ίσχυσαν τα ακόλουθα :

- Η οργάνωση του κράτους έπαυσε να είναι “προσωρινή”
- Η διάκριση των λειτουργιών του κράτους (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) ήταν σαφής
- Η εκτελεστική εξουσία ανατέθηκε σε μονομελές όργανο (τον κυβερνήτη) το οποίο είχε επταετή θητεία
- Οι υπουργοί ήταν υπεύθυνοι για τις πράξεις του Κυβερνήτη και τις δικές τους και διώκονταν ενώπιον της Βουλής
- Η νομοθετική εξουσία ανατέθηκε στη Βουλή, ενώ πρωτοβουλίες για θέσπιση νόμων μπορούσε να αναλάβει και ο Κυβερνήτης
- Η θητεία της Βουλής ήταν τριετής

Με την ανάληψη του αξιώματος του Κυβερνήτη από τον Ι. Καποδίστρια, επήλθαν αλλαγές στην Κεντρική και Επαρχιακή Διοίκηση. Όσον αφορά στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με το ψήφισμα ΝΗ΄ της Βουλής (18/01/1828), η Βουλή μετονομάστηκε σε Πανελλήνιον. Αποστολή του ήταν η συμμετοχή στο κυβερνητικό έργο που επιτελούσε ο Κυβερνήτης.

Το Πανελλήνιο χωριζόταν σε τρία τμήματα :

- Σε αυτό που ασχολούνταν με την οικονομία
- Σε αυτό που ασχολούνταν με την Εσωτερική Διοίκηση
- Σε αυτό που ασχολούνταν με την Στρατιωτική Δύναμη

Κάθε τμήμα του Πανελληνίου είχε πρόεδρο ένα από τα μέλη του, που ονομαζόταν Πρόβουλος. Επιπλέον, δύο άλλα μέλη από κάθε τμήμα, αναλάμβανε τη σύνταξη των πράξεών του και διακρίνονταν σε Γραμματείς Α΄ και Β΄. Οι Πρόβουλοι και των τριών τμημάτων προέδρευαν στις συνελεύσεις του Πανελληνίου, ενώ χρέη

---

<sup>36</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΒ΄ τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 440

γραμματέα αναλάμβανε κάθε φορά ο Γραμματέας του Τμήματος που απασχολούσε με υποθέσεις του το Πανελλήνιο.

Το ψήφισμα αυτό συμπληρώθηκε με το ψήφισμα Α΄ του Κυβερνήτη (20/12/1828) το οποίο όριζε τον αριθμό των μελών του Πανελληνίου σε 27 και συγκέντρωνε τη νομοθετική εξουσία στο πρόσωπο του Κυβερνήτη. Μαζί με τον Κυβερνήτη προσυπέγραφε τα ψηφίσματα και ο Γραμματέας της Επικράτειας.

Στις 23/12/1828 ο Καποδίστριας εξέδωσε τα ψηφίσματα Β΄, Γ΄ και Δ΄, όπου μεταξύ άλλων, ορίσθηκε Υπουργικό Συμβούλιο που είχε αποστολή τη διεύθυνση των εξωτερικών υποθέσεων, του εμπορίου, της ναυτιλίας και όλων των αντικειμένων, που ο Κυβερνήτης έκρινε απαραίτητα για την επιτέλεση του κυβερνητικού έργου.

Όσον αφορά στην επαρχιακή διοίκηση, ο Καποδίστριας αρχικά, με το ψήφισμα Ι της 13/04/1828, καθόρισε τη διοικητική διαίρεση της “ Επικράτειας “, η οποία αφορούσε σε όλες τις ελεύθερες περιοχές. Με διάταγμα της 16/04/1828 καθορίσθηκε η οριστική διαίρεση των ελεύθερων περιοχών, με την ακόλουθη ιεραρχική δομή : Τμήματα, Επαρχίες, Πόλεις- Κωμοπόλεις –Χωριά.

Στην κεντρική πόλη κάθε Επαρχίας έδρευε η επαρχιακή δημογεροντία, η οποία προέκυπτε με την εξής διαδικασία : σε κάθε πόλη, κώμη και χωριό εκλέγονταν (ανάλογα με τον αριθμό των οικογενειών) δημογέροντες. Οι εκλεγμένοι δημογέροντες, μαζί με τον Έκτακτο Επίτροπο που έδρευε στην κεντρική πόλη της επαρχίας, εξέλεγαν με τον ίδιο τρόπο, ανάλογα με το συνολικό πληθυσμό της Επαρχίας, δύο ή τρεις δημογέροντες. Από αυτούς (ένας ή δύο) σχημάτιζαν μαζί με τους δημογέροντες της κεντρικής πόλης της Επαρχίας, την επαρχιακή δημογεροντία.

Οι Έκτακτοι Επίτροποι ήταν τα ανώτερα κυβερνητικά όργανα της επαρχιακής διοίκησης. Οι δημογέροντες αποτελούσαν τα ακραία όργανα της επαρχιακής διοίκησης και παράλληλα λειτουργούσαν ως όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## **4. ΝΕΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ**

### **4.1 ΒΑΣΙΛΕΙΑ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ**

#### **4.1.1 Περίοδος της Απόλυτης Μοναρχίας**

Όπως προαναφέρθηκε, η Ελλάδα έγινε ανεξάρτητο κράτος με το πρωτόκολλο της 22<sup>ης</sup> Ιανουαρίου/3<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1830. Τη διακυβέρνηση του νέου ελληνικού κράτους, έπειτα από αλλεπάλληλες προσπάθειες για εξεύρεση ηγεσίας, ικανής να

διακυβερνήσει το νέο κράτος, ανέλαβε ο βασιλιάς Όθωνας, ο οποίος ήταν επιλογή των Τριών Προστατριών Δυνάμεων (Αγγλία, Γαλλία και Ρωσία).

Η βασιλεία του Όθωνα διήρκεσε από το 1833 έως το 1862 και διακρίνεται σε δύο περιόδους : την περίοδο της Απόλυτης Μοναρχίας (1833-1843) και την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας (1843-1862)<sup>37</sup>. Η πρώτη περίοδος χαρακτηρίζεται από την απολυταρχική υφή της διακυβέρνησης, με κύρια στοιχεία : τη συγκέντρωση της εξουσίας στο πρόσωπο του μονάρχη (αρχικά, την εξουσία ανέλαβε η Αντιβασιλεία, που αντικατέστησε τον Όθωνα έως ότου αυτός ενηλικιωθεί), την αυταρξία συντάγματος και την επιβολή του ενός ξένου, προς τα ελληνικά πράγματα, καθεστώτος (βαυαρικό).

Η απόλυτη εξουσία του μονάρχη (ή αρχικά της Αντιβασιλείας) διαφαίνεται χαρακτηριστικά μέσα από το περιεχόμενο του Β.Δ της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 1833, στο οποίο γίνεται λόγος για την ύπαρξη Υπουργικού συμβουλίου (το οποίο αποτελούνταν από επτά υπουργούς (όπως είχε οριστεί από τη Β' Εθνοσυνέλευση του Άργους) που διορίζονταν άμεσα από το βασιλιά χωρίς τη διενέργεια εκλογών. Τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου ήταν ισότιμα, χωρίς να γίνεται αναφορά στην ύπαρξη προέδρου, ο οποίος θα είχε το ρόλο του πρωθυπουργού. Αποστολή του Υπουργικού Συμβουλίου ήταν η επεξεργασία όλων των κρατικών υποθέσεων. Ο βασιλιάς είχε τη δυνατότητα να αποφασίζει για την επίλυση των υποθέσεων αυτών κατά την κρίση του, χωρίς να περιορίζεται από τις απόψεις του Υπουργικού συμβουλίου. Δηλαδή, το Υπουργικό Συμβούλιο είχε μόνο υποβοηθητικό και όχι καταλυτικό ρόλο στην άσκηση της εξουσίας.

Από την άλλη μεριά, παρ' ότι στον κρατικό μηχανισμό τις περισσότερες θέσεις κατείχαν Έλληνες υπήκοοι, η Αντιβασιλεία είχε την ευχέρεια να χρησιμοποιεί σε καίριες θέσεις βαυαρούς, με αποτέλεσμα να ελέγχει τη διοίκηση του κράτους.

Όσον αφορά στη διοικητική διάρθρωση του νέου ελληνικού κράτους, με Β.Δ. της 3/15 Απριλίου 1833 η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομαρχίες, οι οποίες διαιρέθηκαν σε 47 επαρχίες. Οι δήμοι αποτέλεσαν την πρώτη διοικητική βαθμίδα. Επικεφαλής των τριών αυτών βαθμίδων ήταν αντίστοιχα ο νομάρχης, ο έπαρχος και ο δήμαρχος. Για τη εκτέλεση των καθηκόντων τους περιστοιχίζονταν από συμβούλια εκλεγμένα από το λαό.

Αυτό το διοικητικό σύστημα ήταν ιδιαίτερα συγκεντρωτικό (σύμφωνο με το απολυταρχικό χαρακτήρα της κεντρικής διοίκησης) καθώς οι νομάρχες και οι έπαρχοι

<sup>37</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΓ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 35

διορίζονταν απ' ευθείας από το βασιλιά και άρα ήταν υποκείμενοι, ανά πάσα στιγμή, σε αποπομπή ή μετάθεση. Επιπλέον, η διαδικασία εκλογής των δημάρχων από το λαό, ήταν τέτοια που η ανάδειξή τους γινόταν ουσιαστικά από το κέντρο.

#### 4.1.2 Συνταγματική Μοναρχία – Σύνταγμα του 1844

Η δεύτερη περίοδος της βασιλείας του Όθωνα αναφέρεται ως συνταγματική, καθώς εισάγεται για πρώτη φορά στο νέο Ελληνικό Κράτος, Σύνταγμα το οποίο έδωσε τη δυνατότητα στο ελληνικό πολιτικό κόσμο να συμμετέχει ενεργά στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας, παραμερίζοντας τον απολυταρχικό χαρακτήρα με τον οποίο κυβερνούσε ο Όθωνας και η Αντιβασιλεία. Με την εισαγωγή συντάγματος αναπτύχθηκε για πρώτη φορά ο κοινοβουλευτισμός. Αυτό διαφαίνεται μέσα από τις διατάξεις του Συντάγματος και τον Εκλογικό Νόμο, που ψηφίσθηκε στις 18/04/1844, σύμφωνα με τον οποίο ίσχυσαν τα ακόλουθα :

- Η Βουλή απαρτίζεται από τους Βουλευτές που εκλέγονται από τους πολίτες.
- Οι Βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος και όχι μόνο την επαρχία στην οποία εκλέγονται.
- Οι εκλογικές περιφέρειες ταυτίζονταν με τις υφιστάμενες επαρχίες, καθεμιά από τις οποίες εξέλεγε αριθμό βουλευτών, ανάλογα με τον πληθυσμό της.

Το Σύνταγμα του 1844 συντάχθηκε με βάση το γαλλικό σύνταγμα του 1830 και το βελγικό σύνταγμα του 1831. Άφηνε πολλές αρμοδιότητες στο βασιλιά και δεν περιέλεβε διατάξεις για την αναθεώρησή, με αποτέλεσμα να απαιτείται η σύμπραξη του βασιλιά για ένα τέτοιο ενδεχόμενο.

#### 4.2 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΒΑΣΙΛΕΙΑ- ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1864

Αυτό το Σύνταγμα διατηρήθηκε έως το 1864 καθώς αντικαταστάθηκε από το νέο σύνταγμα του της 17/11/1864, αφού προηγουμένως τον Όθωνα αντικατέστησε ο βασιλιάς Γεώργιος ο Α΄.

Το νέο Σύνταγμα είχε 110 άρθρα και στηρίχθηκε σε πολλά σημεία στο Σύνταγμα του 1844<sup>38</sup> καθώς και βελγικό του 1831 και το δανέζικο του 1849. Με το νέο Σύνταγμα :

- Καθιερώθηκε το πολίτευμα της "Βασιλευόμενης Δημοκρατίας" που αντικατέστησε την "Συνταγματική Μοναρχία"

<sup>38</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΓ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 112

- Η ψήφος ορίσθηκε να είναι άμεση, μυστική και καθολική.
- Η αναθεώρηση του Συντάγματος ανατέθηκε αποκλειστικά στη Βουλή, χωρίς να δικαιούται ο βασιλιάς να συμμετέχει σε αυτή τη διαδικασία.
- Καθιερώθηκε η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η κληρονομική διαδοχή του βασιλιά και το αντιπροσωπευτικό σύστημα.
- Θεσπίστηκε το νομοθετικό σώμα της Γερουσίας, τα μέλη της οποίας διορίζονταν από το βασιλιά και είχαν ισόβια θητεία.

Επιπλέον, με επιμέρους διατάξεις, ορίσθηκαν τα ακόλουθα :

- Ο βασιλιάς ορίσθηκε ανώτατος άρχοντας του κράτους. Στο πρόσωπό του ανατέθηκε η νομοθετική λειτουργία, που θα ασκούσε και η Βουλή. Μπορούσε, μέσω των υπουργών που ο ίδιος διορίζει, να υποβάλλει σχέδια νόμου στη Βουλή, η οποία τα επεξεργαζόταν και τα ψήφιζε. Για την κύρωση και τη δημοσίευση των νομοσχεδίων (προκειμένου να γίνουν νόμοι) ήταν απαραίτητη η έγκρισή τους από το βασιλιά.
- Επιπλέον, στο βασιλιά ανατέθηκε και η εκτελεστική εξουσία, την οποία ασκούσε μέσω των υπουργών που ο ίδιος διορίζει. Το πρόσωπο του βασιλιά αναγνωρίσθηκε ως ανεύθυνο και απαραβίαστο και ορίσθηκε ότι καμιά πράξη του βασιλιά δε θα ήταν έγκυρη ούτε εκτελεστή, εάν δεν ήταν προσυπογεγραμμένη από τον καθ' ύλην Υπουργό, ο οποίος με την υπογραφή του καθίστανται υπεύθυνος.
- Η Βουλή καθίστανται το κατ' εξοχήν νομοθετικό σώμα. Ο αριθμός των μελών της ορίσθηκε στους 150 και άνω και η θητεία τους τετραετής.

#### 4.3 ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ – ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1911

Το Σύνταγμα του 1864 διατηρήθηκε έως το 1911, όπου αντικαταστάθηκε με νέο. Το Σύνταγμα του 1911<sup>39</sup>, σε γενικές γραμμές, διατήρησε τη μορφή του πολιτεύματος (βασιλευόμενη δημοκρατία) και την οργανωτική δομή του κράτους ενώ προχώρησε στην περαιτέρω κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και στην καθιέρωση νέων κανόνων στην άσκηση της κρατικής εξουσίας.

Το ελληνικό κράτος, ήδη από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. έως τις δύο πρώτες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αι., σημείωσε μια σημαντική διεύρυνση της γεωγραφικής του έκτασης, καθώς συμμετείχε σε μια σειρά πολεμικών περιόδων (Βαλκανικοί πόλεμοι, Α΄ Παγκ. Πόλεμος, Μικρασιατική Εκστρατεία). Λόγω αυτών των γεγονότων, η λειτουργία του κράτους και γενικά η πολιτική ζωή της χώρας, υπήρξε ιδιαίτερα ταραχώδης. Τα στοιχεία που

χαρακτήριζαν εκείνη την περίοδο (έως και την τρίτη δεκαετία του 20<sup>ου</sup> αι) ήταν : η συχνή εναλλαγή της πολιτικής και πολιτειακής εξουσίας και η έντονη παρέμβαση της στρατιωτικής εξουσίας στα πολιτικά πράγματα.

#### 4.4 ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΣ (1918-1940)

Υπό αυτή την κατάσταση μπορούν να εξηγηθούν τα ακόλουθα γεγονότα που σημάδεψαν εκείνη της περίοδο την πολιτική ζωή της χώρας:

Έπειτα από τη μικρασιατική καταστροφή, που συντελέστηκε το 1922, η στρατιωτική εξουσία παρενέβη στα πολιτικά πράγματα και απαίτησε την αλλαγή του πολιτικού και πολιτειακού καθεστώτος, με αποτέλεσμα να ανακηρυχθεί το ελληνικό κράτος ως Ελληνική Δημοκρατία, με το ψήφισμα της Δ΄ Συντακτικής Συνέλευσης στις 25/03/1924. Με αυτό το ψήφισμα, θεμελιώδη άρθρα του ισχύοντος Συντάγματος (του 1911) παρακάμφθηκαν, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος, προκειμένου η λειτουργία του νέου πολιτεύματος να είναι εφικτή.

Πραγματικά, μέσα σε αυτό το πνεύμα, ψηφίσθηκε το Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας<sup>40</sup> στις 03/06/1927. Το νέο Σύνταγμα είχε 127 άρθρα, πολλά από τα οποία πάρθηκαν αυτούσια από τα συντάγματα του 1862/1911.

Σύμφωνα με το νέο Σύνταγμα ίσχυσαν τα εξής :

- Η πρόταση νόμων ανήκε στην κυβέρνηση και σε δύο νομοθετικά σώματα, τη Βουλή και τη Γερουσία. Στην κατάρτιση και ψήφιση νόμων, η Βουλή είχε σχετική υπεροχή απέναντι στη Γερουσία.
- Η Βουλή εκλεγόταν με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Ο αριθμός των μελών της έπρεπε να κυμαίνεται στα 200-250 και κάθε βουλευτής έπρεπε να είναι από 30 ετών και άνω. Για τη διάλυση της Βουλής ήταν απαραίτητη η σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας, ενώ δεν επιτρεπόταν η διάλυση δύο συνεχών Βουλών για την ίδια αιτία.
- Η Γερουσία απαρτιζόταν από 120 μέλη που έπρεπε να είναι τουλάχιστον 40 ετών. Τουλάχιστον οι 90 (τα 9/12) εκλέγονταν με άμεση και καθολική ψηφοφορία και έως 10 γερουσιαστές εκλέγονταν από κοινή συνεδρία Βουλής και Γερουσίας, η θητεία των οποίων διαρκούσε όσο και η θητεία της Βουλής που τους εξέλεγε.

---

<sup>39</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, 1Δ΄ τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 276

<sup>40</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, 1Ε΄ τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 281



- Η εκτελεστική εξουσία ανήκε στον “ανεύθυνο” Πρόεδρο της Δημοκρατίας, που την ασκούσε με τους “υπεύθυνους” υπουργούς. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε πενταετή θητεία και εκλεγόταν σε κοινή συνεδρία Βουλής και Γερουσίας, υπό τις εξής προϋποθέσεις : να υπάρχει απαρτία των 3/5 των σωμάτων και να λάβει την απόλυτη πλειοψηφία του αθροιστικού συνόλου Βουλευτών και Γερουσιαστών (δηλαδή τουλάχιστον 160-185 ψήφους). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και έπαινε των Πρωθυπουργό, και με πρότασή του τελευταίου, τους υπόλοιπους υπουργούς. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 84, για τη μη διατήρηση της κυβέρνησης στην εξουσία, ήταν απαραίτητη η έκφραση αμφισβήτησης από τη Βουλή.

Το πολίτευμα της Αβασίλευτης Δημοκρατίας, όπως αυτό διαμορφώθηκε με το Σύνταγμα του 1927, διατηρήθηκε έως το Νοέμβριο του 1935, όπου έπειτα από παρέμβαση της στρατιωτικής εξουσίας (όπως συνέβη και το 1923), διενεργήθηκε δημοψήφισμα, με το οποίο αποφασίσθηκε η παλινόρθωση της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας<sup>41</sup>. Ωστόσο, λόγω της ρευστής πολιτικής κατάστασης, το πολίτευμα της Βασιλευόμενης Δημοκρατίας ήταν μόνο τυπικό, καθώς η χώρα περιήλθε σε δικτατορικό καθεστώς. (Ι. Μεταξάς). Το δικτατορικό καθεστώς λειτούργησε με βάση το Σύνταγμα του 1911, από το οποίο όμως αφαιρέθηκαν βασικά άρθρα του, σχετικά με την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Ο κοινοβουλευτισμός, κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του δικτατορικού καθεστώτος, ατόνησε δεδομένου ότι η συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας, κρίθηκε ως “συμβουλευτική” και όχι ως “κυριαρχική”<sup>42</sup>. Σύμφωνα με το πνεύμα αυτό, δε συγκροτήθηκε κοινοβούλιο αλλά τρία “συμβούλια” με καθαρά συμβουλευτικό ρόλο, για κάθε μια από τις τρεις εξουσίες του κράτους (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική). Επιπλέον, για την έκφραση της θέλησης των πολιτών, θεσμοθετήθηκε το δημοψήφισμα.

Η εκτελεστική εξουσία συγκεντρώθηκε κυρίως στο πρόσωπο του δικτάτορα, καθώς ανέλαβε προσωπικά τα κυριότερα Υπουργεία<sup>43</sup>. Η τάση συγκεντρωτισμού της εξουσίας συνοδεύτηκε από τη στελέχωση, σε όλα τα επίπεδα της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, από πρόσωπα έμπιστα και υπόλογα στους φορείς του καθεστώτος.

<sup>41</sup> *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ΙΕ' τόμ., Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997, σελ. 368

<sup>42</sup> Εξάλλου, απαγορεύθηκε η λειτουργία των πολιτικών κομμάτων.

<sup>43</sup> Τα Υπουργεία Εξωτερικών, Εσωτερικών, τα τρία πολεμικά Υπουργεία και (από το 1938) το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Ο ρόλος του βασιλιά περιορίστηκε στη διαχείριση των υποθέσεων του στρατού και της εξωτερικής πολιτικής, χωρίς να μετέχει ουσιαστικά στην άσκηση της εσωτερικής πολιτικής της χώρας.

#### 4.5 ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ

Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, επανήλθε το πολίτευμα της βασιλευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ο Βασιλιάς ήταν αρχηγός των ένοπλων δυνάμεων, η εκτελεστική εξουσία ανήκε στην κυβέρνηση και η νομοθετική στη Βουλή.

Αυτό το πολίτευμα καταλύθηκε το 1968 από τη δικτατορία των Συνταγματαρχών. Με την ανάληψη της εξουσίας, οι φορείς του δικτατορικού καθεστώτος συνέταξαν Σύνταγμα, στα πλαίσια του οποίου αναγνωρίστηκαν υπερεξουσίες στις ένοπλες δυνάμεις, ο κοινοβουλευτισμός τέθηκε υπό τον έλεγχο του καθεστώτος και ιδιαίτερα υπό τη επιτήρηση ενός ειδικού «Συνταγματικού Δικαστηρίου» που όριζε και έπαιε τα πολιτικά κόμματα. Επιπλέον, θεσπίστηκε και το Συμβούλιο του Έθνους, το οποίο είχε το ρόλο του εγγυητή των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Το 1973 με δημοψήφισμα, το οποίο προωθήθηκε από το δικτατορικό καθεστώς, αποφασίστηκε η κατάργηση του θεσμού της βασιλείας και η ανακήρυξη του πολιτεύματος σε «Προεδρική Κοινοβουλευτική Δημοκρατία», με Πρόεδρο τον επικεφαλής του δικτατορικού καθεστώτος.

Το καθεστώς της δικτατορίας λειτούργησε έως το 1974. Την ίδια χρονιά, με δημοψήφισμα (27/07/74) αποφασίστηκε τελεσίδικα η μη επαναφορά του θεσμού της Βασιλείας.

Το 1975 συντάχθηκε νέο Σύνταγμα, στο οποίο αναφέρεται ότι το πολίτευμα της Ελλάδας είναι η «Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία», με εγγυητή του πολιτεύματος τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αυτό το Σύνταγμα περιέχει διατάξεις που εγγυώνται τη σταθερότητα του πολιτεύματος και τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού, προστατεύει με σαφή τρόπο τα δικαιώματα των πολιτών και καθορίζει με σαφήνεια τη διακριτότητα των λειτουργιών του κράτους.

Το Σύνταγμα του 1975 αναθεωρήθηκε το 1986, όπου μεταξύ των αλλαγών που επήλθαν, αναφέρεται ο περιορισμός των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/86 ισχύει έως σήμερα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> :

### Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ

Την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις σύγχρονες αντιλήψεις, συνθέτουν τα εξής βασικά στοιχεία<sup>44</sup> :

- Ο συγκεκριμένος χώρος στον οποίο ασκείται
- Ο βαθμός της διοικητικής αυτονομίας που λαμβάνει
- Η εκλογή των οργάνων της, και
- Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων

Με βάση αυτά τα στοιχεία, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαμορφώθηκε θεσμικά, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, στα χρόνια της διακυβέρνησης της χώρας από τον Κυβερνήτη Ιω. Καποδίστρια.

Σαφώς Δε μπορεί να παραβλεφθεί ο ρόλος των κοινοτήτων την περίοδο της τουρκοκρατίας, ωστόσο, όπως αναφέρθηκε στην πρώτη ενότητα της παρούσας μελέτης, ο θεσμός των κοινοτήτων δεν εντάχθηκε στο διοικητικό σύστημα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Ήταν επικουρικό όργανο με αποστολή (κυρίως) την είσπραξη των φόρων. Από την άλλη μεριά, οι υπόδουλοι Έλληνες αναγνώριζαν τις κοινότητες ως φορείς συσπείρωσής τους και όχι ως όργανα αυτοδιοίκησης.

Επιπλέον, Δε μπορούν να παραβλεφθούν οι προσπάθειες των επαναστατημένων Ελλήνων, οι οποίοι μέσα από τα συντάγματα που συνέταξαν, κατά τη διάρκεια της Επανάστασης, έκαναν λόγο για σύσταση επαρχιακής διοίκησης. Ωστόσο, και στα συντάγματα της Επανάστασης, γίνεται λόγος για σύσταση επαρχιακών οργάνων (επαρχία) που όμως τα μέλη τους (έπαρχοι) δεν εκλέγονταν αλλά διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση.

Ο Ιω. Καποδίστριας, επιδιώκοντας να συγκεράσει τη διαμόρφωση του νέου κράτους (κατά τα πρότυπα των τότε δυτικών κρατών) με το παλαιό καθεστώς εξουσίας των δημογερόντων, εισήγαγε το θεσμό των επαρχιακών δημογεροντιών.

Οι επαρχιακές δημογεροντίες αποτέλεσαν όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης, που προαναφέρθηκαν. Κύριο χαρακτηριστικό αυτού του οργάνου ήταν η συγκέντρωση της τοπικής εξουσίας στην κεντρική πόλη κάθε επαρχίας, καθώς εκεί οριζόταν η έδρα της

δημογεροντίας. Με τη θεσμοθέτηση αυτού του οργάνου, ο Κυβερνήτης επιδίωκε να διαμορφώσει ένα θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, τέτοιο ώστε η τοπική εξουσία να είναι συγκεντρωμένη. Με τον τρόπο αυτό η συνοχή του, υπό διαμόρφωση, κράτους θα ήταν εφικτή.

## **2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ- ΤΟ Β.Δ ΤΗΣ 27/12/1833 «ΠΕΡΙ ΣΥΣΤΑΣΕΩΣ ΔΗΜΩΝ»**

Κατά τη βασιλεία του Όθωνα, όταν πλέον η Ελλάδα ήταν (διεθνώς αναγνωρισμένο) ανεξάρτητο κράτος, θεσπίστηκε το Β.Δ. της 27/12/1833 με τίτλο ' Περί συστάσεως των Δήμων '. Αυτό το διάταγμα αποτελεί σταθμό για την καθιέρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς διαμόρφωσε τα πλαίσια οργάνωσης και λειτουργία των Δήμων. Για το λόγο αυτό αξίζει να γίνει μια λεπτομερής αναφορά στα κύρια σημεία του.

Το Β.Δ. διαιρείται σε επτά μέρη<sup>45</sup>. Καθένα από τα οποία πραγματεύεται διαφορετικές ενότητες. Τα μέρη αυτά είναι τα ακόλουθα :

- Μέρος Α' «Περί σχηματισμού και διαιρέσεως των Δήμων» (άρθρα 1-8)
- Μέρος Β' «Περί των Δημοτών» (άρθρα 9-14)
- Μέρος Γ' «Περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των Δήμων» (άρθρα 15-18)
- Μέρος Δ' «Περί των πόρων των Δήμων προς εκπλήρωση των Δημοτικών υποχρεώσεων»
- Κεφάλαιο Α' «Περί της Δημοτικής Περιουσίας» (άρθρα 20-26)
- Κεφάλαιο Β' «Περί των έμμεσων δημοτικών φόρων» (άρθρο 27)
- Κεφάλαιο Γ' «Περί των άμεσων δημοτικών εράνων» (άρθρα 28-33)
- Κεφάλαιο Δ' «Περί των δημοτικών εργασιών» (άρθρα 34-37)
- Μέρος Ε' «Περί των δημοτικών Αρχών» (άρθρα 38-39)
- Κεφάλαιο Α' «Περί του Δημάρχου» (άρθρα 40-44)
- Κεφάλαιο Β' «Περί των Παρέδρων» (άρθρα 45-48)
- Κεφάλαιο Γ' «Περί του Δημοτικού Συμβουλίου» (άρθρα 49-60)
- Μέρος Ζ' «Περί ενός εκάστου της δημοτικής Διοίκησης»
- Κεφάλαιο Α' «Περί Αστυνομικής Διοίκησης» (άρθρα 91-96)
- Κεφάλαιο Β' «Περί διαχείρισης της δημοτικής περιουσίας» (άρθρα 97-113)

---

<sup>44</sup> Γ Κόντης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα 1988, σελ. 229

- Κεφάλαιο Γ΄ «Περί της Διοίκησης της περιουσίας των κατά τόπους αγαθοεργών καταστημάτων» (άρθρα 114-116)
- Μέρος Η΄ « Περί της υπαλληλίας των Δήμων εις τους Έπαρχους και Νομάρχες» (άρθρα 117-122).

Από τη μελέτη των άρθρων του Β.Δ. μπορούν να αναφερθούν οι ακόλουθες παρατηρήσεις :

1. Οι Δήμοι αποτελούν το μοναδικό όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 1) και συστήνονται με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο των 300 κατοίκων (άρθρο 4), το οποίο παραβλέπεται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (άρθρο 5).

Διακρίνονται σε τρεις τάξεις, ανάλογα με τον πληθυσμό τους : α΄ τάξη- τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β΄ τάξη- τουλάχιστον 2.000 κατοίκους και γ΄ τάξη- κάτω των 2.000 κατοίκων (άρθρο 7)

Τα χωριά που υπάγονται σε κάθε Δήμο έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διαχείριση της περιουσίας τους (άρθρο 6)

Ο σχηματισμός και η διαίρεση των Δήμων διατάσσεται από το Βασιλιά. Έπειτα από την εφαρμογή του Διατάγματος, για οποιαδήποτε μεταβολή των Δήμων, απαιτείται προηγουμένως η γνωμοδότηση του αρμόδιου Δημοτικού Συμβουλίου καθώς και του Επαρχιακού και Νομαρχιακού Συμβουλίου.<sup>46</sup> (άρθρο 8)

2. Κάθε δημότης που έχει το δικαίωμα του εκλέγειν, οφείλει να συμμετέχει στις δημοτικές εκλογές. Επιπλέον, κάθε δημότης που έχει το δικαίωμα του εκλέγεσθαι οφείλει (ελλείψει υποψηφίων) να θέτει τον εαυτό του στη διάθεση της δημοτικής υπηρεσίας (άρθρο 14)

3. Οι Δήμοι, υπό την επιτήρηση της Κυβερνητικής Αρχής,

- ασκούν την τοπική και αγρονομική υπηρεσία (στο όνομα της Κυβερνητικής Αρχής)
- διοικούν ανεξάρτητα τις υποθέσεις τους και διαχειρίζονται τη δημοτική περιουσία
- διαχειρίζονται με τον ίδιο τρόπο την περιουσία των αγαθοεργών καταστημάτων που είναι στην ιδιοκτησία τους
- εκλέγουν τις δημοτικές τους αρχές από τα ίδια τα μέλη τους (άρθρο 15)

<sup>45</sup> Σ. Ι. Φλογαίτη, *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1986, σελ. 47

<sup>46</sup> Βεβαίως, οι γνωμοδοτήσεις των συγκεκριμένων Συμβουλίων δεν είναι δεσμευτικές για τις αποφάσεις του Βασιλιά, αλλά χρησιμοποιούνται επικουρικά προς όφελος των τοπικών συμφερόντων.

4. Τα μέσα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των Δήμων είναι τα ακόλουθα πέντε<sup>47</sup> :

- οι πρόσοδοι από τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας
- τα πρόστιμα που προκύπτουν από τις αστυνομικές παραβάσεις
- οι έμμεσοι δημοτικοί φόροι
- οι άμεσοι έρανοι, και
- οι αμισθί δημοτικές εργασίες (άρθρο 19)

5. Τα όργανα διοίκησης των Δήμων είναι τρία : ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και το Δημοτικό Συμβούλιο.

Ο Δήμαρχος είναι εκτελεστικό όργανο, προϊστάται των υπηρεσιών και του προσωπικού του Δήμου και ενεργεί στα πλαίσια των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου (άρθρο 40).

Λαμβάνει αμοιβή<sup>48</sup> (όχι υπό μορφή μισθού) για τις υπηρεσίες του και τα έξοδα λειτουργίας του γραφείου του, καθώς και αντιμισθία για την κάλυψη εξόδων μεταφοράς, σε περίπτωση που βρίσκεται, για υπηρεσιακούς λόγους, εκτός των ορίων του Δήμου (άρθρο 41).

Η θητεία του είναι τριετής, ενώ παύεται και πριν από αυτή τη λήξη της τριετίας εάν δεν πληροί τα απαιτούμενα προσόντα ή υποπέσει σε αξιόποινες πράξεις (άρθρο 43). Η παύση του γίνεται είτε με απόφαση του Βασιλιά, ο οποίος λαμβάνει υπόψη τη γνώμη του Υπουργικού Συμβουλίου είτε με δικαστική απόφαση. Επίσης το Δήμαρχο παύει προσωρινά και ο Νομάρχης σε κατεπείγουσες περιπτώσεις, αναφέροντας του λόγους (εντός τριών ημερών) στην αρμόδια Γραμματεία της Επικράτειας (άρθρο 44)

Οι Πάρεδροι είναι διορισμένοι<sup>49</sup> αντιπρόσωποι των χωριών που υπάγονται στους Δήμους. Είναι βοηθοί του Δημάρχου και ενεργούν σύμφωνα με τις επιταγές του (άρθρο 45). Έχουν τριετή θητεία και παύονται για τους ίδιους λόγους και με τις ίδιες διαδικασίες που ισχύουν για το Δήμαρχο (άρθρο 46). Αντικαθιστούν το Δήμαρχο όταν αυτός απέχει από τα καθήκοντά του (άρθρο 47). Υπηρετούν αμισθί, ενώ λαμβάνουν αντιμισθία για την κάλυψη εξόδων μεταφοράς, σε περίπτωση που βρίσκονται, για υπηρεσιακούς λόγους, εκτός των ορίων του Δήμου (άρθρο 48).

---

<sup>47</sup> Τα δύο πρώτα μέσα χαρακτηρίζονται ως βασικές πηγές εσόδων. Τα αμέσως επόμενα δύο μέσα χρησιμοποιούνται μόνο όταν οι βασικές πηγές εσόδων δεν επαρκούν για την κάλυψη των δημοτικών αναγκών. Οι αμισθί δημοτικές εργασίες γίνονται από τους δημότες για τις ανάγκες κατασκευής ή επισκευής των δημοτικών έργων.

<sup>48</sup> Δεν ελέγχεται για τη διαχείριση αυτών των χρημάτων

<sup>49</sup> Εκλέγονται από δημοκρασιακό σώμα και διορίζονται από το Βασιλιά ή το Νομάρχη.

Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί συμβουλευτική και συνεπιτηρούσα, με το Δήμαρχο, Αρχή (άρθρο 49). Συσκέπτεται μόνο όταν συντρέχει λόγος και όχι σε τακτά χρονικά διαστήματα (άρθρο 50). Κάθε τριετία εκλέγει, από τα μέλη του, έναν Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος συγκαλεί σε συνεδρίαση το Δημοτικό Συμβούλιο σε συνεδρίαση, συνεργάζεται με το Δήμαρχο για τη λειτουργία του Δημοτικού Συμβουλίου και ενημερώνεται σχετικά με τα πρακτικά των δημοτικών υπηρεσιών, προκειμένου να έχει γνώση επί των θεμάτων που αφορούν το Δήμο (άρθρο 52). Συγκαλεί Δε το Δημοτικό Συμβούλιο στις περιπτώσεις που ορίζει το άρθρο 52 και όποτε άλλοτε θεωρεί ότι είναι αναγκαίο (άρθρο 53)

Στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου μετέχουν ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και ο Εφημέριος του τόποι, οι οποίοι εκθέτουν τις προτάσεις και παρατηρήσεις τους, αλλά Δεν έχουν δικαίωμα ψήφου (άρθρο 55).

Οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου είναι έγκυρες όταν λαμβάνονται με παρουσία (στις συνεδριάσεις) τουλάχιστον των 2/3 των μελών και με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων. Σε περίπτωση ισοψηφίας προκρίνεται η ψήφος του Προέδρου (άρθρο 56)

Τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου υπηρετούν αμισθί αλλά λαμβάνουν αντιμισθία για την κάλυψη εξόδων μεταφοράς, σε περίπτωση που βρίσκονται, για υπηρεσιακούς λόγους, εκτός των ορίων του Δήμου (άρθρο 60)

Το Δημοτικό Συμβούλιο διαλύεται από το Βασιλιά<sup>50</sup>. Όταν συμβαίνει αυτό, πρέπει εντός τεσσάρων εβδομάδων να εκλεγεί νέο (άρθρο 59)

6. Οι Δήμοι υπάγονται στους Έπαρχους. Οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων ελέγχονται από τον Έπαρχο και το Νομάρχη.<sup>51</sup>

Για αποφάσεις που αφορούν το διορισμό ή την ανανέωση των έμμεσων δημοτικών φόρων ή την εισαγωγή άλλου μέσου εσόδων, απαιτείται η έγκριση του Βασιλιά (άρθρο 120)

Σε περιπτώσεις απόρριψης αποφάσεων, το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να προσφύγει στην Προεστία Αρχή (άρθρο 122).

<sup>50</sup> Οι λόγοι διάλυσής του είναι : η υπέρβαση των ορίων εξουσίας του, η μη σύγκλησή του, η μη υπηρετήση των συμφερόντων του Δήμου ή η υπονόμευση αυτών.

<sup>51</sup> Οι Έπαρχοι λαμβάνουν τις αποφάσεις των δημοτικών Συμβουλίων, τις ελέγχουν και τις καθυποβάλουν με τις παρατηρήσεις τους, στους Νομάρχες οι οποίοι τις ελέγχουν και τις εγκρίνουν ή τις απορρίπτουν

### 3. ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΤΗΣ 29/4/1863 «ΠΕΡΙ ΣΥΣΤΑΣΕΩΣ ΔΗΜΩΝ»

Στα πλαίσια των εργασιών για τη σύνταξη του Συντάγματος του 1864 (όταν πλέον ο Όθωνας είχε φύγει από την εξουσία) η Εθνική Συνέλευση, εκτός των άλλων, ασχολήθηκε και με τη μεταρρύθμιση του δημοτικού συστήματος, το οποίο στηριζόταν στα άρθρα του Β.Δ. της 27/12/1833. Στα πλαίσια αυτής της μεταρρύθμισης κατατέθηκε (στις 29/4/1863) σχέδιο Ψηφίσματος με τίτλο «Περί συστάσεως των Δήμων».

Από τη μελέτη άρθρων του εν λόγω σχεδίου, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

Σύμφωνα με το άρθρο 1 « το Βασίλειο της Ελλάδας διαιρείται σε Δήμους, ο καθένας από τους οποίους σύγκεται από μια ή περισσότερες κοινότητες». Με αυτό το άρθρο, η κοινότητα αντικαθιστά το χωριό και επανενοτάσσεται ως θεσμική οντότητα στο δημοτικό σύστημα, χωρίς όμως να αποτελεί αυτοτελή ΟΤΑ. Δηλαδή, ο Δήμος παραμένει μοναδικός ΟΤΑ με ενιαία περιφέρεια και αιρετή διοίκηση, αλλά διαιρείται διοικητικά μέσω της αναγνώρισης των κοινοτήτων, ως επιμέρους οντότητες<sup>52</sup>.

Οι κοινότητες έχουν τη δυνατότητα πλέον να διαχειρίζονται τα άμεσα προβλήματά των χωριών, καθώς αποκτούν διοικητικές αρμοδιότητες, με αποτέλεσμα να καθίστανται φορείς δημοτικής αποκέντρωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 8 «οι κοινότητες, ως εκ του σκοπού της συνοικήσεως, έχουν κοινά δικαιώματα και υποχρεώσεις». Ως δικαιώματα αναφέρονται : η σύγκλιση των μελών σε συνέλευση και «σκέψη» για τα κοινά προβλήματα και η συμμετοχή στη διοίκηση και διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας.

Ως υποχρεώσεις αναφέρονται: η υποχρεωτική συμμετοχή των κατοίκων του χωριού στις συνελεύσεις, η υπακοή στους κανόνες της κοινότητας, η συνεισφορά στα έξοδα και η παροχή βοήθειας σε όσους χρήζουν κοινωνικής προστασίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 9, διοικητικό όργανο της κοινότητας είναι ο Πάρεδρος, ο οποίος εκλέγεται από τα μέλη της και ασκεί καθήκοντα ανάλογα με αυτά του Δημάρχου, αντιπροσωπεύοντάς τον στη διοίκηση της κοινότητας. Επιπλέον, όργανο της κοινότητας είναι και η συνέλευση των κατοίκων, με τη λειτουργία της οποίας εφαρμοζόταν άμεση δημοκρατία.

Παρά τις πρωτοποριακές διατάξεις του, το εν λόγω σχέδιο Διατάγματος δεν συμπεριλήφθηκε ολοκληρωμένο στο νόμο ΗΔ΄ του 1864 «Περί Δημεραιοσύνης». Ωστόσο, η αναγνώριση των κοινοτήτων ως θεσμού δημοτικής αποκέντρωσης, θεσμοθετήθηκε

<sup>52</sup> Δ. Κατσούλης, *Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993, σελ. 87



το 1884 και εφαρμόσθηκε στις αποκαλούμενες Νέες Χώρες, δηλαδή στις περιοχές που προσαρτήθηκαν τότε στην ελληνική επικράτεια.

## 4. Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ- Ο ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ/1912

### 4.1 Ο Ν. ΔΝΖ/1912

Επόμενο σταθμό στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί ο ν. ΔΝΖ (4057) /1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων». Με το νόμο αυτό εισάγεται το δυαδικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που το αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Ο νόμος ΔΝΖ/1912 εισάγει το θεσμό των κοινοτήτων ως ανεξάρτητες διοικητικές μονάδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σαφή διαχωρισμό από τους Δήμους.

Από τις διατάξεις των άρθρων του εν λόγω νόμου, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα<sup>53</sup> :

Δήμοι αποτελούν : α) οι πρωτεύουσες των Νομών –ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους και β) όσες πόλεις έχουν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων.

Κοινότητες αποτελούν οι συνοικισμοί που :

- Έχουν πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης
- Έχουν πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων, με σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, εάν το ζητήσει το ½ των εκλογέων κατοίκων
- Έχουν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους, εάν κατά την εφαρμογή του παρόντος νόμου, ήταν έδρες δήμων ή έχουν ετήσια έσοδα άνω των 2.000 δρχ, εφόσον ζητηθεί από το ½ των εκλογέων κατοίκων.
- Έχουν πληθυσμό άνω των 400 κατοίκων, ανεξάρτητα εάν έχουν σχολείο ή κοινοτική περιουσία, εάν το ζητήσει το ½ των εκλογέων κατοίκων.
- Τέλος, οι συνοικισμοί που δεν αποτελούν ίδια κοινότητα, αλλά μέρος Δήμου, μπορούν να συνενωθούν με κοινότητα εάν το ζητήσει το ½ των εκλογέων κατοίκων και παράλληλα δηλωθεί η σχετική βούληση του ½ των εκλογέων κατοίκων της κοινότητας.

Οι κοινότητες έχουν την αυτοδιοίκηση των ιδίων τοπικών υποθέσεων, που απορρέουν από τον κοινωνικό και δημόσιο προορισμό τους, όπως ορίζουν οι νόμοι.

<sup>53</sup> Σ Ι Φλογαΐτη, *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθίνα-Κομοπονή 1986, σελ. 315

Με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται η δυνατότητα των κοινοτήτων να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις τους, ανεξάρτητα από τους δήμους.

Όσον αφορά στη διοίκηση των κοινοτήτων, ο νόμος όριζε τα ακόλουθα<sup>54</sup> :

Η διοίκηση των κοινοτήτων ανήκει στο κοινοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία.

Ανάλογα με τον πληθυσμό των κοινοτήτων, τα κοινοτικά συμβούλια, διακρίνονται σε :

- πενταμελή, με πληθυσμό έως 1.000 κατοίκους
- εξαμελή, με πληθυσμό από 1.001 έως 2.000 κατοίκους
- εννιамελή, με πληθυσμό από 2.001 έως 4.000 κατοίκους
- δωδεκαμελή, με πληθυσμό από 4.001 έως 6.000 κατοίκους, και
- δεκαπενταμελή, με πληθυσμό άνω των 6.000 κατοίκων

Η θητεία του κοινοτικού συμβουλίου είναι τετραετής και κάθε έτος, το κοινοτικό συμβούλιο εκλέγει, εκ των μελών του, έναν πρόεδρο.

Το κοινοτικό συμβούλιο αποφασίζει για τις υποθέσεις της κοινότητας και ο πρόεδρος του διευθύνει τις συνεδριάσεις, εισηγείται τα θέματα και εκτελεί τις αποφάσεις του συμβουλίου.

Οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου είναι άμεσα εκτελεστές, εφόσον δεν αφορούν στη διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας.

Ο νομάρχης έχει το δικαίωμα να ακυρώνει, μέσα σε προθεσμία 30 ημερών, αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, για παράβαση νόμου. Ορισμένες αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, για να καταστούν εκτελεστές, πρέπει προηγουμένως να έχουν εγκριθεί από το νομάρχη και ορισμένες φορές και από τον Υπουργό Εσωτερικών. Οι υπόλοιπες αποφάσεις είναι εκτελεστές, έπειτα από την παρέλευση 30 ημερών από τη στιγμή που αποστέλλονται στο νομάρχη.

Τέλος, όσον αφορά το θεσμό των κοινοτήτων, ο νόμος εισήγαγε το θεσμό των συνδέσμων κοινοτήτων (ως ιδίων νομικών προσώπων) που είχαν ως αποστολή την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων και την παροχή κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Ο νόμος ΔΝΖ/1912, εκτός από την εισαγωγή του θεσμού των κοινοτήτων, επέφερε αλλαγές τόσο στη πληθυσμιακή και χωρική διάρθρωση των δήμων, όσο και στη διοίκησή τους.

---

<sup>54</sup> Α. Μεντζέλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση-Βασικές Σημειώσεις*, Τ.Ε.Ι Καλαμάτας, Καλαμάτα 2000, σελ. 35

Εύλογα, με τη σύσταση των κοινοτήτων, ο πληθυσμός και η γεωγραφική έκταση των δήμων μειώθηκε, καθώς πολλοί οικισμοί τους διασπάσθηκαν, προκειμένου να αποτελέσουν κοινότητες.

Όσον αφορά στη διοίκηση των δήμων, ο νόμος όριζε τα ακόλουθα :

Τα όργανα διοίκησης των δήμων είναι :

- ο δήμαρχος
- οι πάρεδροι
- το δημοτικό συμβούλιο και
- η δημαρχιακή επιτροπή

Οι δήμοι με πληθυσμό από 10.000 έως 30.000 κατοίκους εκλέγουν τέσσερις (4) δημαρχιακούς πάρεδρους και είκοσι (20) δημοτικούς συμβούλους. Οι δήμοι με πληθυσμό άνω των 30.000 κατοίκων εκλέγουν τέσσερις (4) δημαρχιακούς πάρεδρους και τριάντα δημοτικούς συμβούλους.

Η θητεία του δημοτικού συμβουλίου είναι τετραετής. Μεταξύ των μελών του εκλέγει έναν πρόεδρο. Το δημοτικό συμβούλιο έχει τη γενική εποπτεία της διοίκησης του δήμου, αποφασίζει για τα θέματα που καθορίζει ο νόμος και γνωμοδοτεί στις περιπτώσεις που ορίζουν οι νόμοι. Όσον αφορά στις διαδικασίες λήψης και εκτέλεσης των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, ισχύει ότι και για τα κοινοτικά συμβούλια.

Ο δήμαρχος είναι το εκτελεστικό όργανο του δήμου, εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και εκπροσωπεί το δήμο. Συμμετέχει στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου, αλλά δεν έχει δικαίωμα ψήφου.

Οι πάρεδροι είναι βοηθοί του δημάρχου και ενεργούν σύμφωνα με τις επιταγές του.

Η δημαρχιακή επιτροπή επιβλέπει τακτικά τη διοίκηση του δήμου και συμπράττει με το δήμαρχο στη διεξαγωγή σημαντικών υποθέσεων του δήμου, όπως προβλέπει ο νόμος.

Η δημαρχιακή επιτροπή εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο (εκ των μελών του) και είναι :

- τριμελής, σε δήμους με πληθυσμό έως 30.000 κατοίκους και
- πενταμελής σε δήμους με πληθυσμό από 30.000 κατοίκους και άνω

## 4.2 Ο ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ (ΔΚΚ)

Το δυαδικό σύστημα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι-κοινότητες), όπως αυτό διαμορφώθηκε με το ν. ΔΝΖ/1912, διατηρείται έως σήμερα και αναγνωρίζεται συνταγματικά από το 1925 και έπειτα<sup>55</sup>.

Ο ν. ΔΝΖ/1912 τροποποιήθηκε από σειρά μεταγενέστερων νόμων και για το λόγο αυτό χρειάστηκε η κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων (1926, 1936). Με το ν.δ. 2888/1954 συντάχθηκε νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ΔΚΚ). Με αυτόν τον κώδικα εισήχθησαν οι ακόλουθες ρυθμίσεις<sup>56</sup>:

Καθορίστηκαν σαφέστερα και σταθερά κριτήρια για την αναγνώριση νέων δήμων και κοινοτήτων<sup>57</sup>, τα οποία ωστόσο δεν εφαρμόστηκαν, για διάφορους λόγους, όπως θα έπρεπε.

Η διαχείριση ορισμένων κατηγοριών τοπικών υποθέσεων, αναγνωρίστηκε ως αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων.

Ο δήμαρχος απέκτησε νέες αρμοδιότητες για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των δήμων. Ο δήμαρχος ορίστηκε πρόεδρος της δημαρχιακής επιτροπής και απέκτησε το δικαίωμα διορισμού, απόλυσης, προαγωγής και πειθαρχικής τιμωρίας, του τακτικού προσωπικού του δήμου.

Περιορίστηκε η κρατική εποπτεία μόνο στον έλεγχο νομιμότητας, επί των πράξεων των ΟΤΑ. Ορισμένες από αυτές καθίστανται άμεσα εκτελεστές, ενώ οι υπόλοιπες ήταν εκτελεστές με την παρέλευση δέκα ημερών από την αποστολή τους στο νομάρχη, ο οποίος μπορούσε να τις ακυρώνει μόνο για λόγους νομιμότητας. Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις, (διαχείριση της περιουσίας) η έγκριση των σχετικών αποφάσεων, από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια, γινόταν από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Θεσπίστηκε η υποχρέωση των ΟΤΑ να καταρτίζουν ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα κοινωφελών έργων.

Ο ΔΚΚ του 1954 αντικαταστάθηκε με το ΔΚΚ του 1980 (ν. 1065/1980), ο οποίος αντικαταστάθηκε με τον ισχύοντα ΔΚΚ (ΠΔ 410/1995).

<sup>55</sup> Άρθρο 104 του Συντ. 1925, άρθρο 107 του Συντ. 1927, άρθρο 99 του Συντ. 1952 και άρθρο 102 του Συντ. 1975/86

<sup>56</sup> Α. Μεντζέλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση-Βασικές Σημειώσεις*, Τ Ε Ι Καλαμάτας, Καλαμάτα 2000, σελ. 37

<sup>57</sup> Το πληθυσμιακό όριο για την αναγνώριση των κοινοτήτων ορίστηκε στην τάξη των 500 κατοίκων. Επιπλέον ως προϋπόθεση για την αναγνώριση οικισμού σε κοινότητα, ορίστηκε η «οικονομική του δυνατότητα» (άρθρο 2). Από την άλλη μεριά καθιερώθηκε η δυνατότητα κατάργησης κοινότητας, σε περίπτωση που δεν πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου (άρθρο 3).

### 4.3 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η πορεία των κοινοτήτων, από τη σύστασή τους έως σήμερα, επηρεάστηκε από δύο συνιστώσες :

- από την πληθυσμιακή μεταβολή τους και
- από αντιμετώπισή τους από την κεντρική διοίκηση

Όσον αφορά στον πληθυσμό των κοινοτήτων, θα μπορούσαν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

Ο πληθυσμός των κοινοτήτων, από τη σύστασή τους έως σήμερα, έφθινε σταδιακά. Πραγματικά, ενώ ο συνολικός πληθυσμός των κοινοτήτων το 1920 αποτελούσε περίπου 77% του πληθυσμού της χώρας, το 1990 αποτελούσε μόλις το 33% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Στον ακόλουθο πίνακα περιγράφεται ο πληθυσμός των δήμων, με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, σύμφωνα με την απογραφή του 1920 :

ΠΟΛΕΙΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (1920)
Αγρίνιο	11.892
Αμαλιάδα	10.090
Βέροια	14.279
Βόλος	30.046
Δράμα	16.755
Ερμούπολη	18.663
Ζάκυνθος	12.298
Ηράκλειο	29.491
Θεσ/νικη	174.390
Ιωάννινα	21.266
Καβάλα	22.939
Καλαμάτα	20.977
Κέρκυρα	30.569
Κομοτηνή	21.294
Λαμία	11.895
Λάρισα	22.401
Μεσολόγγι	9.338
Μυτιλήνη	20.081
Ξάνθη	16.584
Πάτρα	53.255
Πολεοδομικό Συγκρότημα Αθήνα-Πειραιά	453.042
Πύργος	13.246
Σέρρες	14.564
Τρίκαλα	21.474
Τρίπολη	12.067
Φλώρινα	12.513
Χαλκίδα	14.398
Χανιά	28.373
Χίος	20.032
Σύνολο	1.158.212
Σύνολο Πληθυσμού της Χώρας	5.021.790
Ποσοστό Δήμων >10.000 κατοίκων (%)	23,1

ΠΗΓΗ : ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ, ΙΕ Τομ., ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΘΗΝΩΝ, ΑΘΗΝΑ 1997, ΣΕΛ. 81

Σύμφωνα με την απογραφή του 1981, ο πληθυσμός των κοινοτήτων είχε την κατανομή που περιγράφει ο ακόλουθος πίνακας :

<b>ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (ΑΠΟΓΡΑΦΗ 1981)</b>			
<b>Πληθυσμιακό</b>	<b>Αριθμός κοινοτήτων</b>	<b>Ποσοστό (%)</b>	<b>Αθροιστική</b>
<b>0-199</b>	<b>1335</b>	<b>22,1</b>	<b>22,1</b>
<b>200-499</b>	<b>2114</b>	<b>34,9</b>	<b>57,0</b>
<b>500-999</b>	<b>1440</b>	<b>23,8</b>	<b>80,8</b>
<b>1000-1999</b>	<b>669</b>	<b>11,1</b>	<b>91,9</b>
<b>2000-4999</b>	<b>297</b>	<b>4,9</b>	<b>96,8</b>
<b>5000 και άνω</b>	<b>193</b>	<b>3,2</b>	<b>100</b>

ΠΗΓΗ: Γ. Α. ΔΑΟΥΤΟΠΟΥΛΟΣ, «ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ», ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΤΕΥΧΟΣ ΙΟΥΛΙΟΣ – ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 1997, ΣΕΛ. 49

Από τα στοιχεία του πίνακα διαπιστώνουμε ότι για το 80% των κοινοτήτων ο πληθυσμός κυμαίνεται από 0-1.000 κατοίκους, ενώ για το 57% αυτών, ο πληθυσμός κυμαίνεται από τους 0-500 κατοίκους.

Η φθίνουσα πληθυσμιακή πορεία των κοινοτήτων (καθώς και των μικρών δήμων) οφείλεται κυρίως στη μεταστροφή της ελληνικής κοινωνίας, η οποία από αγροτική που ήταν, κατά τις πρώτες δεκαετίες του 20ου αι. στράφηκε σταδιακά στο δευτερογενή και τριτογενή τομέα παραγωγής.

Ένας άλλος λόγος (σχετικός με τον πρώτο) είναι η ύπαρξη χαμηλών εισοδημάτων που εξασφάλιζε ο αγροτικός κόσμος, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη μετανάστευση του αγροτικών ομάδων προς τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας και προς το εξωτερικό.

Χαρακτηριστική είναι η ακόλουθη περιγραφή της ανοδικής πληθυσμιακής μεταβολής των μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας (που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην εσωτερική μετανάστευση) και της εξωτερικής μετανάστευσης (για την περίοδο 1960-1977) :

<b>ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΘΗΝΑΣ- ΠΕΙΡΑΙΑ (1920-1991)</b>		
<b>Περίοδος</b>	<b>Πληθυσμός</b>	<b>Ποσοστιαία μεταβολή (%)</b>
<b>1920</b>	<b>426.199</b>	<b>-</b>
<b>1928</b>	<b>574.199</b>	<b>34,6</b>
<b>1940</b>	<b>670.845</b>	<b>16,8</b>
<b>1951</b>	<b>1.378.586</b>	<b>105,4</b>
<b>1961</b>	<b>1.852.709</b>	<b>34,3</b>
<b>1971</b>	<b>2.540.241</b>	<b>37,1</b>
<b>1981</b>	<b>3.409.145</b>	<b>34,2</b>
<b>1991</b>	<b>3.096.775</b>	<b>- 9,1</b>

ΠΗΓΗ: Σ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ, ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 1993, ΣΕΛ. 149

<b>ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΑΣΤΙΚΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ (1961-1981)</b>		
<b>Πόλη</b>	<b>Ποσοστιαία μεταβολή (%)</b>	
	<b>(1961-1971)</b>	<b>(1971-1981)</b>
<b>Βόλος</b>	<b>8,5</b>	<b>+21,6</b>
<b>Ηράκλειο</b>	<b>21</b>	<b>+31</b>
<b>Καβάλα</b>	<b>3,8</b>	<b>+20</b>
<b>Λάρισα</b>	<b>27</b>	<b>+35</b>
<b>Πάτρα</b>	<b>16,2</b>	<b>+27,9</b>

ΠΗΓΗ : Ο.Π ΣΕΛ. 154

<b>Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1960-1975</b>			
<b>Ετος</b>	<b>Μόνιμη</b>	<b>Παλλινόστηση</b>	<b>Καθαρή Μετανάστευση</b>
1960	47.768	668	- 47.100
1961	58.837	18.537	- 40.300
1962	84.054	29.754	- 54.300
1963	100.072	32.372	- 67.700
1964	105.569	41.769	- 63.800
1965	117.169	62.269	- 54.900
1966	86.896	63.596	- 23.300
1967	42.730	11.930	- 30.800
1968	50.866	18.882	- 31.984
1969	91.552	18.132	- 73.420
1970	92.681	22.665	- 70.016
1971	61.745	24.709	- 37.036
1972	43.397	27.552	- 15.875
1973	27.525	22.285	- 5.240
1974	24.448	24.476	+ 28
1975	20.330	34.214	+ 13.844
<b>ΣΥΛΟΓΟ</b>	<b>1.055.639</b>	<b>453.778</b>	<b>- 601.861</b>

ΠΗΓΗ: Γ. ΚΟΡΡΕΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, ΑΘ. ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, ΑΘΗΝΑ 1998, ΣΕΛ. 44

Οι συνέπειες από τη φθίνουσα πληθυσμιακή πορεία των κοινοτήτων είναι οι ακόλουθες :

- τα έσοδά τους (ίδιοι πόροι) είναι πενιχρά, σε βαθμό που να μην επαρκούν για την κάλυψη των εξόδων λειτουργίας τους.
- Η στελέχωση των κοινοτικών οργάνων από ικανά άτομα είναι δυσχερής
- Η εφαρμογή αναπτυξιακών δράσεων, τόσο από την κεντρική και περιφερειακή διοίκηση, όσο και από τις ίδιες τις κοινότητες είναι ανέφικτη.

Όσον αφορά στην άλλη συνιστώσα, η οποία επηρέασε την πορεία των κοινοτήτων, δηλαδή την κεντρική διοίκηση, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

Η κεντρική διοίκηση σύστησε το θεσμό των κοινοτήτων με κύριο στόχο τον περιορισμό της εξουσίας των δημάρχων, οι οποίοι έθεταν σε κίνδυνο τη συνοχή του κοινοβουλευτικού κόσμου, ανεξάρτητα εάν τυπικά έγινε λόγος για επαναφορά των κοινοτήτων ως ιστορικό θεσμό, που παραπέμπει στα χρόνια της τουρκοκρατίας.

Πραγματικά, οι δήμαρχοι έως εκείνη την εποχή (την πρώτη δεκαετία του 20ου αι.) αποτελούσαν έναν κρίκο στην αλυσίδα του πελατειακού συστήματος, το οποίο

λειτουργούσε μεταξύ των εκλογέων και των τοπικών βουλευτών. Οι δήμαρχοι αποτελούσαν το δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ αυτών των δύο ομάδων (ελλείπει άλλων πρόσφορων μεθόδων επικοινωνίας) και ως εκ τούτου κατεύθυναν το εκλογικό σώμα ανάλογα με την εύνοια που έδιναν στους τοπικούς βουλευτές. Όμως, αυτό το καθεστώς ευνοιοκρατίας, έθετε σε κίνδυνο τη σταθερότητα της πολιτικής ζωής και μάλιστα σε μια περίοδο όπου η χώρα ήταν αναμειγμένη σε σειρά πολεμικών συγκρούσεων (ελληνοτουρκικός πόλεμος του 1897, βαλκανικοί πόλεμοι, Α΄ Παγκ. Πόλεμος).

Για το λόγο αυτό, η απαίτηση του πολιτικού κόσμου ήταν να περιορισθεί η εξουσία των δημάρχων και έτσι προκρίθηκε η σύσταση των κοινοτήτων ως ένα επιπλέον όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Υπό αυτό το πνεύμα, οι κοινότητες συστήθηκαν για να εξυπηρετήσουν την κεντρική διοίκηση χωρίς να στοχεύεται ουσιαστικά η βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα η λειτουργία τους να είναι διαρκώς ανεπαρκής και δέσμια της κεντρικής διοίκησης.

Πράγματι, η λειτουργία των κοινοτήτων (τουλάχιστον στο μεγαλύτερο μέρος τους) περιορίσθηκε στην παροχή γραμματειακών υπηρεσιών προς τους κατοίκους τους, χωρίς να ασκείται το σύνολο των αρμοδιοτήτων που προβλέπει ο ΔΚΚ. Εξάλλου, η κατασκευή έργων υποδομής γινόταν συνήθως με την αρωγή της κεντρικής διοίκησης, καθώς οι ίδιοι πόροι των κοινοτήτων ήταν μηδαμινοί.



## 5. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΑΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20ΕΤΙΑ.

Αυτή η κατάσταση ήταν σαφώς ορατή από την κεντρική διοίκηση, η οποία ωστόσο, λόγω οικονομικών και πολιτικών παραγόντων Δεν μπόρεσε να επιφέρει ουσιαστική βελτίωση της λειτουργίας των κοινοτήτων. Μια πιο οργανωμένη προσπάθεια μεταβολής της υφιστάμενης κατάστασης των κοινοτήτων, από την πλευρά της κεντρικής διοίκησης, παρατηρείται κατά τη δεκαετία του '80. Στη διάρκεια αυτής της δεκαετίας έγιναν προσπάθειες για τον περιορισμό του περαιτέρω κατακερματισμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να περιορισθούν οι συνέπειες που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Στα πλαίσια αυτών των προσπαθειών εντάσσονται οι νόμοι 1416/1984 και 1622/1986. Γενικά, με αυτούς τους δύο νόμους επιχειρήθηκε η συνένωση των ΟΤΑ (κυρίως των κοινοτήτων) μέσω εθελοντικών συνενώσεων, υπό την παροχή (από τη Πολιτεία) διοικητικών και οικονομικών κινήτρων.

### 5.1 Ο ΝΟΜΟΣ 1416/1984

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά το νόμο 1416/1984, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

Ο ν. 1416/1984 εισήγαγε το θεσμό των αναπτυξιακών συνδέσμων των ΟΤΑ, οι οποίοι λειτούργησαν στα πλαίσια 573 οριοθετημένων γεωγραφικών ενοτήτων και είχαν στόχο την προετοιμασία των ΟΤΑ για μελλοντικές συνενώσεις. Στον ακόλουθο πίνακα αναφέρονται οι γεωγραφικές ενότητες ανά νομό, καθώς και το αντίστοιχο πλήθος των αναπτυξιακών συνδέσμων που συστήθηκαν :

ΝΟΜΟΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΓΕ	ΠΛΗΘΟΣ ΑΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	22	2	9,1
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	9	9	100,0
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	13	11	86,4
ΑΡΤΑΣ	9	6	66,7
ΑΧΑΪΑΣ	17	8	47,1
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	14	11	78,6
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	5	3	60,0
ΔΡΑΜΑΣ	5	4	80,0
ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	3	2	66,7
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	10	9	90,0
ΕΒΡΟΥ	7	3	42,9
ΕΥΒΟΙΑΣ	14	5	35,7
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	13	3	23,1
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	8	6	75,0
ΗΛΕΙΑΣ	14	13	92,9
ΗΜΑΘΙΑΣ	15	12	80,0

ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	16	8	50.0
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	10	10	100.0
ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ	19	16	84.2
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	21	21	100.0
ΚΑΒΑΛΑΣ	7	4	57.1
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	16	15	93.8
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	15	5	33.3
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	11		
ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ	6	6	100.0
ΚΙΛΚΙΣ			
ΚΟΖΑΝΗΣ	12	6	50.0
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	12	7	58.3
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	21	9	42.9
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	15	13	86.7
ΛΑΡΙΣΑΣ	19	9	47.4
ΛΑΣΙΘΙΟΥ			
ΛΕΣΒΟΥ	14	14	100.0
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	4		
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	11	7	63.6
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	22	15	68.2
ΞΑΝΘΗΣ	6	4	66.7
ΠΕΙΡΑΙΩΣ	4	4	100.0
ΠΕΛΛΑΣ	18	4	22.2
ΠΙΕΡΙΑΣ	5	5	100.0
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	7	8	114.3
ΡΕΘΥΜΝΟΥ	12	3	25.0
ΡΟΔΟΠΗΣ	8	2	25.0
ΣΑΜΟΥ			
ΣΕΡΡΩΝ	17	17	100.0
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	18	11	61.1
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	14	7	50.0
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	8	2	25.0
ΦΩΚΙΔΑΣ	11	3	27.3
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	8	8	100.0
ΧΑΝΙΩΝ	15	9	60.0
ΧΙΟΥ	5	1	20.0
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>585</b>	<b>360</b>	<b>65.2</b>

ΠΗΓΗ: ΕΕΤΑΑ

Επιπλέον, ο νόμος προώθησε συνενώσεις (εθελοντικές) ΟΤΑ, τις οποίες ενίσχυσε με την παροχή συγκεκριμένων διοικητικών και οικονομικών κινήτρων, σε όσους ΟΤΑ συνενώνονταν.

Αυτά τα κίνητρα διακρίνονται στις ακόλουθες πέντε κατηγορίες<sup>58</sup>:

- Διασφάλιση της ταυτότητας των συνενωμένων ΟΤΑ

Ο νόμος προέβλεπε ότι, σε κάθε κοινότητα που συνενώνεται με δήμο ή άλλες κοινότητες, εκλέγεται πάρεδρος (ανεξάρτητα από τον πληθυσμό της κοινότητας) και ότι το μισό τουλάχιστον της τακτικής κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, που θα λαμβάνει ο νέος (διευρυμένος) ΟΤΑ θα διατίθεται υποχρεωτικά για την εκτέλεση έργων ή

<sup>58</sup> Ε. Βελώνιας, «Η ανάγκη δημιουργίας ευρύτερων μονάδων Τ.Α. Α' Βαθμού», Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάιος 1994, Τεύχος 65, σελ. 30

προγραμμάτων, στις περιφέρειες των συνενωμένων οργανισμών, ανάλογα με τον πραγματικό τους πληθυσμό.

- **Μετατροπή κοινοτήτων σε δήμους**

Εάν το σύνολο του πληθυσμού των κοινοτήτων που συνενώνονται υπερβαίνει τους 2.000 κατοίκους, ο νέος ΟΤΑ που προκύπτει αναγνωρίζεται σε δήμο με Προεδρικό Διάταγμα. Ο νέος ΟΤΑ, που προκύπτει από τη συνένωση κοινοτήτων με δήμο, ανεξάρτητα από το συνολικό πληθυσμό που προκύπτει, αναγνωρίζεται σε δήμο.

- **Παροχή αυξημένης τακτικής κρατικής οικονομικής ενίσχυσης και άλλες οικονομικές διευκολύνσεις.**

Οι δήμοι και οι κοινότητες, που προκύπτουν από συνένωση πολλών δήμων και κοινοτήτων, με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους, λαμβάνουν διπλάσια ετήσια τακτική οικονομική ενίσχυση από αυτή που θα δικαιούνταν πριν από τη συνένωση. Οι νέοι ΟΤΑ, που προκύπτουν από συνένωση και έχουν πληθυσμό έως 1.000 κατοίκους, λαμβάνουν ετήσια οικονομική ενίσχυση, πολλαπλασιασμένη με τον αριθμό των ΟΤΑ που τους συστήνουν.

Οι νέοι ΟΤΑ λαμβάνουν (κατά προτεραιότητα) από το ΥΠΕΣ δάνειο, το ύψος του οποίου είναι ίσο με το άθροισμα του ύψους των δανείων που αναλογούν στους συνενωμένους ΟΤΑ. Επιπλέον, οι οφειλές για δάνεια, που είχαν χορηγηθεί στους συνενωμένους ΟΤΑ, διαγράφονται.

- **Διατήρηση των δικαιωμάτων των δημάρχων και των προέδρων των κοινοτήτων, σχετικά με τα έξοδα παράστασης και τη θητεία που απομένει, από συνένωση έως τον κανονικό χρόνο λήξης.**

Ο νόμος προβλέπει ότι, η θητεία που απομένει, από τη συνένωση των ΟΤΑ έως την κανονική λήξη της, λαμβάνεται ως πραγματική υπηρεσία, ενώ παράλληλα, τα έξοδα παράστασης εξακολουθούν να δίδονται έως τη λήξη της δημοτικής/ κοινοτικής περιόδου.

Η καταβολή αυτών των δαπανών γίνεται από τους νέους ΟΤΑ, οι οποίοι για το σκοπό αυτό θα ενισχύονται από το ΥΠΕΣ.

- **Επιχορήγηση των νέων ΟΤΑ από φορείς του δημοσίου, για την κάλυψη των αποδοχών του προσωπικού τους.**

Προβλέπεται η δυνατότητα, να καταρτίζουν οι φορείς του δημοσίου τομέα, ειδικά προγράμματα επιχορηγήσεων, για την πληρωμή του προσωπικού των ΟΤΑ.

## 5.2 Ο ΝΟΜΟΣ 1622/1986

Όσον αφορά το ν. 1622/1986 αναφέρονται τα ακόλουθα :

Ο ν. 1622/1986 καθόριζε κριτήρια για τον προσδιορισμό του μεγέθους των ΟΤΑ και προέβλεπε νέα κίνητρα για τη συνένωση ΟΤΑ.

Συγκεκριμένα, με τον εν λόγω νόμο προβλεπόταν ότι, σε κάθε νομό προσδιορίζονται γεωγραφικές ενότητες<sup>59</sup>, με βάση τις συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, γεωγραφικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που επικρατούν, προκειμένου να διαμορφωθούν (με συνενώσεις) νέοι ΟΤΑ.

Ο προσδιορισμός αυτών των γεωγραφικών ενοτήτων είχε χρονική προθεσμία έως τις 31/12/1987. Σε περίπτωση που δεν επιτυγχανόταν συνένωση των ΟΤΑ μέσα σε αυτό το διάστημα, προβλεπόταν η δυνατότητα να προχωρήσει η διαδικασία των συνενώσεων, εάν το ζητούσαν τα 3/5 των εκλογέντων των ΟΤΑ, τα οποία έπρεπε να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% του συνολικού πληθυσμού των, προς συνένωση, ΟΤΑ.<sup>60</sup> Αν και το πνεύμα του νόμου ήταν η προώθηση εθελοντικών συνενώσεων, η τελευταία περίπτωση προωθεί μια ιδιότυπη, μερικώς αναγκαστική συνένωση<sup>61</sup>.

Τα κίνητρα που παρέχονταν με αυτό το νόμο, κατατάσσονται στις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες :

- Εξασφάλιση της ταυτότητας των ΟΤΑ που συνενώνονταν

Προβλεπόταν ότι στην έδρα κάθε συνενωμένου ΟΤΑ, ο οποίος είχε πληθυσμό άνω των 200 κατοίκων, συνίσταται (με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, το οποίο θα προέκυπτε από τη σύσταση του νέου ΟΤΑ) δημοτικό νομικό πρόσωπο, που αναφέρεται ως τοπικό συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από τον πρόεδρό (πάρεδρος) και άλλα τρία μέλη, που εκλέγονται από το σύνολο των εκλογέντων, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό του πρώην ΟΤΑ.

- Μετατροπή κοινοτήτων σε δήμους

Προβλέπεται ότι, οι κοινότητες που συνενώνονται αποτελούν δήμο, ανεξάρτητα από το συνολικό πληθυσμό που σχηματίζουν.

- Παροχή οικονομικών κινήτρων

<sup>59</sup> Ο νόμος έκανε λόγο για 1151 γεωγραφικές ενότητες.

<sup>60</sup> Πρόκειται για ένα είδος αναγκαστικής συνένωσης, υπό προϋποθέσεις.

<sup>61</sup> Ν. Κ. Χλέπας, «Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων των ΟΤΑ στην Ελλάδα», Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 92, Οκτώβριος 1997, σελ.86

Με το ν. 1622/1986 προβλέπονταν τα ακόλουθα οικονομικά κίνητρα<sup>62</sup> :

- Κατάρτιση (για μία τριετία), από το νομαρχιακό συμβούλιο, ειδικού προγράμματος από το νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, για τις αναπτυξιακές ανάγκες των νέων δήμων.
- Παροχή, μέχρι του 50% των εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας και ισόποσο τουλάχιστον ποσό από το πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων.
- Αυτά τα οικονομικά κίνητρα εφαρμόζονται έως τις 31/12/1989.
- Διατήρηση των δικαιωμάτων των δημάρχων και των προέδρων των κοινοτήτων, σχετικά με τα έξοδα παράστασης και τη θητεία που απομένει, από συνένωση έως τον κανονικό χρόνο λήξης.

Ουσιαστικά προέβλεπε ότι και ο ν. 1416/1984.

Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή αυτών των δύο νόμων ήταν πενιχρά, δεδομένου ότι, έως το 1997 συνενώθηκαν μόλις 369 παλαιοί ΟΤΑ για να δημιουργηθούν 108 νέοι ΟΤΑ, με μέσο πληθυσμό τους 3.000 κατοίκους.

Κύρια αιτία για την οποία, η εφαρμογή των εν λόγω νόμων δεν περιόρισε τον κατακερματισμό των ΟΤΑ, θεωρείται ο εθελοντικός χαρακτήρας των επιχειρούμενων συνενώσεων. Πραγματικά, ο χαρακτήρας των εθελοντικών συνενώσεων των ΟΤΑ δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς παρατηρήθηκαν φαινόμενα, που είχαν εμφανισθεί και σε χώρες της Δ. Ευρώπης, οι οποίες είχαν αναλάβει αντίστοιχα επιχειρήματα. Ως τέτοια φαινόμενα, αναφέρονται τα ακόλουθα<sup>63</sup> :

- Η δύναμη της αδράνειας. Πραγματικά αυτός ο παράγοντας είναι ιδιαίτερα ανασταλτικός, στην επίτευξη συνενώσεων. Χαρακτηρίζει τους ΟΤΑ, οι οποίοι αν και αντιλαμβάνονται τη δυσλειτουργία της υφιστάμενης οργανωτικής δομής τους, δεν προχωρούν με δική τους πρωτοβουλία σε κινήσεις συνενώσεων.
- Το τοπικιστικό πνεύμα. Οι τοπικές κοινωνίες, συχνά καλλιεργούν πνεύμα τοπικισμού το οποίο δημιουργεί, ιδιαίτερα στην περίπτωση των συνενώσεων, τάσεις αντιπαλότητας.

### 5.3 Η 3194/1990 ΤΟΥ ΣτΕ

Ένας από τους λόγους για τους οποίους η κεντρική διοίκηση, κατά τη δεκαετία του '80, δεν προχώρησε σε αναγκαστικές συνενώσεις των ΟΤΑ, ήταν η νομική ασάφεια

<sup>62</sup> Χωρίς να καταργούνται τα οικονομικά κίνητρα που προέβλεπε ο ν. 1416/1984

<sup>63</sup> Ν. Τάτσος, *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Τυπωθύτω- Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα 1999, σελ. 64

που υφίσταται, σχετικά με τη συνταγματικότητα των υποχρεωτικών συνενώσεων των ΟΤΑ, από την κεντρική διοίκηση.

Αυτή η ασάφεια έπαψε να υφίσταται με την 3194/1990 απόφαση του ΣτΕ<sup>64</sup>. Πιο συγκεκριμένα, αυτή η απόφαση προέκυψε έπειτα από τα ακόλουθα γεγονότα :

Με Π.Δ. (558/1989) συνενώθηκαν και αποτέλεσαν νέο δήμο, συγκεκριμένες κοινότητες της επαρχίας Ναυπακτίας, έπειτα από καθορισμό γεωγραφικών ενοτήτων.<sup>65</sup> Αυτό το Π.Δ. προσέβαλλε, στο ΣτΕ, μία κοινότητα που περιλαμβανόταν στη συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα, αρνούμενη να μετέχει στον, υπό συνένωση, δήμο. Το ΣτΕ κλήθηκε να απαντήσει κατά πόσο η υποχρεωτική συνένωση (η οποία έγινε υπό τις προϋποθέσεις που προέβλεπε ο ν. 1622/1986) είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα.

Το ΣτΕ, στα πλαίσια της απόφασής του, έκρινε ότι :

- η επιβολή υποχρεωτικών συνενώσεων των ΟΤΑ, από την κεντρική διοίκηση, είναι συνταγματική, καθώς οι συνενώσεις των ΟΤΑ αποτελούν κρατική και όχι τοπική υπόθεση. Θα ήταν Δε αντισυνταγματική εάν ο νομοθέτης, με την επιχειρούμενη υποχρεωτική συνένωση, ανέθετε τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, των οικείων περιοχών, σε όργανα της κεντρικής διοίκησης, καθώς έτσι θα καταργούσε τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ.
- ο νομοθέτης μπορεί να καταργεί δήμους ή κοινότητες, στα πλαίσια συνενώσεων, αλλά Δε μπορεί να καταργήσει εξ ολοκλήρου το θεσμό των δήμων ή των κοινοτήτων, αφού αυτός κατοχυρώνεται συνταγματικά.

#### 5.4 Ο ΝΟΜΟΣ 2218/ 1994

Τη δεκαετία του '90 θεσπίστηκε, με το ν.2218/1994, ο θεσμός του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, που τον αποτελούν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ενώ παράλληλα παύουν να υφίστανται οι νομαρχίες, ως αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα της κεντρικής διοίκησης.

Με τον ίδιο νόμο θεσπίστηκε και ο θεσμός των Συμβουλίων Περιοχής (Σ.Π). Τα Συμβούλια Περιοχής είναι υποχρεωτικοί σύνδεσμοι των ΟΤΑ (πολλαπλών στόχων) που διαδέχθηκαν τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του ν. 1416/1984.

Οι στόχοι, από τη θέσπιση των Συμβουλίων Περιοχής, ήταν οι ακόλουθοι :

<sup>64</sup> Γ. Δανόπουλος, «Το Συμβούλιο της Επικρατείας μιλά για τις συνενώσεις», Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 57, Ιούνιος 1993, σελ. 74

<sup>65</sup> Στα πλαίσια εφαρμογής του ν. 1622/1986

- η δημιουργία περίπου 500 λειτουργικών πρωτοβάθμιων μονάδων αυτοδιοίκησης, μέσω σύστασης διακοινοτικής συνεργασίας, ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η άσκηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Η ανακυττάρωση των ΟΤΑ, οι οποίοι αναμένεται να εκτιμήσουν τη δυναμική των συνενώσεων και να την υλοποιήσουν στο μέλλον.
- Η δημιουργία οικιστικών ενοτήτων που, μέσω της ορθολογικής λειτουργίας, αναμένεται να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής και υπηρεσιών στους κατοίκους της χώρας.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων, ο νόμος προέβλεπε την δυνατότητα άσκησης των ακόλουθων αρμοδιοτήτων<sup>66</sup> :

- Η υλοποίηση του δημοκρατικού προγραμματισμού
- Η συμμετοχή των ΣΠ, με προτάσεις, στα μεσοπρόθεσμα αναπτυξιακά νομαρχιακά προγράμματα και η διαχείριση πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και προγραμμάτων της ΕΕ
- Η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, στα γεωγραφικά όρια κάθε ΣΠ, η τήρηση δεδομένων του κτηματολογίου, η προστασία του περιβάλλοντος και η διαχείριση των φυσικών πόρων της περιοχής τους.
- Η παροχή οργανωτικής-διοικητικής υποστήριξης στους ΟΤΑ-μέλη και η άσκηση αρμοδιοτήτων που τους αναθέτουν οι τελευταίοι.

Η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων, πρόκειται να γινόταν από τα ακόλουθα όργανα των ΣΠ :

- Το διοικητικό Συμβούλιο
- Την Εκτελεστική Επιτροπή και
- Τον Πρόεδρο<sup>67</sup>

Τα ΣΠ συστήθηκαν σε 436 εδαφικές περιοχές<sup>68</sup> (ΕΠ), κατανεμημένα σύμφωνα με τον ακόλουθο πίνακα :

<sup>66</sup> Η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων προϋπέθετε την υποχρεωτική παραχώρηση μέρους των αρμοδιοτήτων των, συμμετεχόντων στα ΣΠ, ΟΤΑ

<sup>67</sup> Άρθρο 48 του ν. 2218/1994

<sup>68</sup> Σημειώνεται ότι, Δε συστήθηκαν ΣΠ σε 18 ΕΠ, καθώς αυτές συμπίπτουν με όρια συγκεκριμένων δήμων. Επίσης Δε συστήθηκαν ΣΠ σε 29 νησιά, διότι για τη σύσταση ΣΠ σε νησί, έπρεπε να περιλαμβάνονται τουλάχιστον τρεις ΟΤΑ.

<i>Πληθυσμός</i>	<i>Αριθμός ΣΠ</i>	<i>Ποσοστό (%)</i>
<b>Έως 5.000 κατοίκους</b>	70	16.1
<b>5.001- 10.000 -//-</b>	174	40.2
<b>10.001- 20.000 -//-</b>	152	34.5
<b>20.001 και άνω</b>	40	9.2
<b>Σύνολο</b>	<b>436</b>	<b>100</b>

ΠΗΓΗ:

Τα αποτελέσματα από τη λειτουργία των ΣΠ δεν είναι εφικτό να εκτιμηθούν, δεδομένου ότι ο χρόνος λειτουργίας τους ήταν μικρός, καθώς μόλις τρία χρόνια μετά ψηφίσθηκε ο ν.2539/1997, γνωστός και ο νόμος Ι. Καποδίστριας, ο οποίος έφερε ριζικές αλλαγές στο θεσμό της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για τον εν λόγω νόμο γίνεται αναφορά στην επόμενη ενότητα.



**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> :**  
**Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ/ Ο ΝΟΜΟΣ 2539/1997 /**  
**ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ**

**1. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΙΩ. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»**

Ο ν. 2539/1997, γνωστός ως νόμος « Ι. Καποδίστριας», είναι το αποτέλεσμα της υλοποίησης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Πρόγραμμα στόχευε στην ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω δύο κατευθύνσεων: αφ' ενός, με τη μεταβολή της δομής των υφιστάμενων ΟΤΑ, με επιβολή υποχρεωτικών συνενώσεων και αφ' ετέρου με την εφαρμογή συντονισμένων δράσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση των νέων ΟΤΑ, τουλάχιστον για την πρώτη περίοδο από τη λειτουργία τους.

Το Πρόγραμμα, για την αποτελεσματική εφαρμογή των δύο παραπάνω κατευθύνσεων, στηρίχθηκε σε συγκεκριμένες αρχές<sup>69</sup> :

1) Η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και της αποτελεσματικής διοίκησης.

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, η ανασυγκρότηση των υφιστάμενων ΟΤΑ (μέσω συνενώσεων) σε νέους ευρύτερους (πληθυσμιακά και χωρικά) ΟΤΑ, πρέπει να συγκεράσει την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης με την αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης.

Η δημοκρατική αντιπροσώπευση συνίσταται στην, όσο το δυνατόν, προσέγγιση των δημοτών με τη δημοτική αρχή. Όσο μικρότερος είναι ένας ΟΤΑ τόσο πιο εφικτή είναι η προσέγγιση των δημοτών με τη δημοτική αρχή. Αντίθετα, όσο μεγαλύτερος είναι ένας ΟΤΑ, τόσο πιο ανέφικτη είναι η προσέγγιση των δημοτών με τη δημοτική αρχή.

Η αποτελεσματική διοίκηση συνίσταται στην, όσο το δυνατόν, αποτελεσματικότερη αντιμετώπισης των τοπικών υποθέσεων των ΟΤΑ. Όσο μεγαλύτερος είναι ένας ΟΤΑ, τόσο πιο αποτελεσματικά αντιμετωπίζονται οι τοπικές υποθέσεις, καθώς είναι επαρκή τα τοπικά έσοδα και ευχερέστερη η στελέχωση της δημοτικής αρχής με ικανά στελέχη. Αντίθετα, όσο μικρότερος είναι ένας ΟΤΑ, τόσο

---

<sup>69</sup> «Συνενώσεις των ΟΤΑ- Ο Καποδίστριας και οι Μαυρομιχάληδες», Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, Μάρτιος- Απρίλιος 1997, σ.σ. 29-32

λιγότερο αποτελεσματική είναι η αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων, καθώς είναι λιγότερο επαρκή τα τοπικά έσοδα και δυσχερέστερη η στελέχωση της δημοτικής αρχής με ικανά στελέχη.

Με τη συνένωση των ΟΤΑ και τη δημιουργία νέων ευρύτερων ΟΤΑ, η αντίθεση αυτών των δύο αρχών είναι αναπόφευκτη. Ωστόσο, γεφυρώνεται με τη θεσμοθέτηση οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης, τα οποία λειτουργούν ως δίαυλοι επικοινωνίας και συνεργασίας, μεταξύ των δημοτών και της δημοτικής αρχής.

Η έννοια της δημοτικής αποκέντρωσης αναφέρεται στη συγκρότηση ενδοδημοτικών οργάνων χωρικής αρμοδιότητας, που έχουν κατά βάση συμβουλευτικές αρμοδιότητες, ενώ όταν ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες, αυτές μεταφέρονται από το αρμόδιο ΔΣ και ασκούνται στα πλαίσια των αποφάσεων του ΔΣ, δηλαδή δεν είναι άμεσα εκτελεστές.

2) Η αρχή της συντονισμένης δράσης, σε τοπικό επίπεδο, και ειδικών μέτρων υποστήριξης και εφαρμογής.

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, το Πρόγραμμα επιχειρεί αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, όχι μόνο σε νομοθετικό επίπεδο, καθώς εμπεριέχει και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή δράσεων, που αφορούν στην ενίσχυση (οικονομική και διοικητική) του όλου εγχειρήματος. Δηλαδή, η ίδια η Πολιτεία συντονίζει τη διαδικασία υλοποίησης της αναδιάρθρωσης, περιορίζοντας τις δυνατότητες των φορέων της ΤΑ να ενεργούν αυτόνομα.

3) Η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης.

Η αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης δε συνίσταται στην αποδοχή ή μη αποδοχή της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης από την τοπική κοινωνία και τους αντιπροσώπους της. Οι επιχειρούμενες συνενώσεις είναι δεδομένες και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα διαπραγμάτευσης.

Ωστόσο, η πολιτική και κοινωνική συναίνεση, συνίσταται στη διαμόρφωση συμφωνιών, για τους στόχους και τις επιμέρους διαδικασίες της μεταρρύθμισης και επικεντρώνεται κυρίως στον προσδιορισμό της τυπολογίας των νέων ΟΤΑ, στην εφαρμογή των ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων και στη διαμόρφωση του νέου δημοτικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος.

4) Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας.

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, η διαχείριση των ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων, καθώς και όσων άλλων σχετικών με την τοπική ανάπτυξη μέτρων,

πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται ισόρροπη ενδοδημοτική ανάπτυξη σε όλα τα επιμέρους τμήματα της περιφέρειας των νέων διευρυμένων ΟΤΑ.

5) Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, προκειμένου να επιτευχθεί ομαλή ένταξη και συνύπαρξη των υφιστάμενων ΟΤΑ (στους νέους ΟΤΑ), πρέπει να διασφαλίζεται η ελάχιστη εγγυημένη αντιπροσώπευσή τους στη διοίκηση του νέου ενιαίου ΟΤΑ. Αυτό επιτυγχάνεται με παροχή της δυνατότητας, στους κατοίκους των συνενωμένων ΟΤΑ, να μετέχουν στη διοίκηση της νέας δημοτικής αρχής.

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

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, το Πρόγραμμα εγγυάται τη διατήρηση διευκολύνσεων των κατοίκων των μικρών χωριών, εξαιτίας των ειδικών συνθηκών που επικρατούν στις εν λόγω περιοχές. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι στόχος του προγράμματος είναι η σταδιακός περιορισμός αυτών των διευκολύνσεων, οι οποίες δεν πρέπει να λάβουν σταθερό χαρακτήρα.

Όπως προαναφέρθηκε, το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είχε δύο κατευθύνσεις

- τη μεταβολή της δομής των υφιστάμενων ΟΤΑ, μέσω των συνενώσεων, και
- την εφαρμογή συντονισμένων δράσεων για την ενίσχυση των νέων διευρυμένων ΟΤΑ.

Στη συνέχεια ακολουθεί μια αναφορά στα βασικά σημεία της δεύτερης κατεύθυνσης και έπειτα επιχειρείται μια πιο αναλυτική περιγραφή της πρώτης κατεύθυνσης.

#### 1.1 ΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΠΤΑ)

Για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης, το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» συνοδεύεται από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), στο οποίο εντάσσονται τέσσερις δράσεις υποστήριξης των νέων διευρυμένων ΟΤΑ, οι οποίες είναι οι ακόλουθες :

- 1) η κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των νέων ΟΤΑ
- 2) η χρηματοδότηση του αναπτυξιακού Προγράμματος που εκπονείται, με στόχο την εφαρμογή αναπτυξιακών έργων στους νέους ΟΤΑ.
- 3) Η εκπόνηση μελετών οργάνωσης των νέων ΟΤΑ, και
- 4) Η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού των νέων ΟΤΑ

Το Ε.Π.Τ.Α περιλαμβάνεται στο ν. 2539/1997 στο άρθρο 13. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13, ισχύουν τα ακόλουθα :

- Το Ε.Π.Τ.Α καταρτίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό Πρόγραμμα του άρθρου 71, παρ. 4 του ν.1622/1986 και έχει στόχο :

A) την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων (όπως διαμορφώνονται με τον παρόντα νόμο)

B) την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

- Το Ε.Π.Τ.Α έχει πενταετή χρονική διάρκεια (1998-2002), ενώ μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια (1998-2004) έπειτα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

- Το Ε.Π.Τ.Α διαιρείται στα ακόλουθα επιμέρους υποπρογράμματα :

A) Υποπρόγραμμα 1: περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των δήμων και των κοινοτήτων.

B) Υποπρόγραμμα 2 : περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης και της εφαρμογής τους. Επιπλέον, περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση της προμήθειας και εγκατάστασης μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης, που στοχεύουν στην οργάνωση και μηχανοργάνωση των δήμων και των κοινοτήτων. Τέλος, περιλαμβάνει και τη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού των νέων ΟΤΑ.

Γ) Υποπρόγραμμα 3 : περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, της προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των κατοίκων των δήμων και κοινοτήτων και των λοιπών δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

Δ) Υποπρόγραμμα 4 : περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και των σχετικών προγραμμάτων των δήμων και κοινοτήτων. Επίσης, περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση του μηχανολογικού εξοπλισμού και των οχημάτων.

Ε) Υποπρόγραμμα 5 : περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση σχετικών έργων με αυτά που περιλαμβάνουν τα προηγούμενα υποπρογράμματα 2, 3 και 4, που αφορούν αποκλειστικά στους ΟΤΑ του άρθρου 1, 2, 3 και 4, του ν.2539/1997.

- Οι πόροι του Ε.Π.Τ.Α προέρχονται από :

Α) τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π) κατά 8,5%, που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και χρηματοδοτούν τα Υποπρογράμματα 1, 2 και 4.

Β) τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π) κατά 20%, που εγγράφονται στον προϋπολογισμό των Δημοσίων Επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α) και χρηματοδοτούν το Υποπρόγραμμα 4.

Γ) Το λογαριασμό του άρθρου 67 του ν. 3033/1954

Δ) Τους τόκους των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232 του Π.Δ/τος 410/1995, που διαχειρίζεται το ΥΠΕΣΔΔΑ.<sup>70</sup>

Ε) Τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού, που διαχειρίζονται τα Υπουργεία, οι αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί, με τα οποία επιχορηγούνται οι ΟΤΑ, και χρηματοδοτούν τα Υποπρογράμματα 4 και 5.

Στ) Το φόρο επί των τόκων από τις καταθέσεις του άρθρου 9 του ν.2503/1997, κατά ποσοστό 80% και χρηματοδοτούν τα υποπρογράμματα 1, 2 και 4.

Ζ) Τους πόρους που προέρχονται από Εθνικά-Περιφερειακά και Κοινοτικά Προγράμματα και Πρωτοβουλίες, που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, που αφορούν έργα των ΟΤΑ και χρηματοδοτούν τα Υποπρογράμματα 2, 3 και 5.

Η) Τους πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων που αφορούν έργα των ΟΤΑ και χρηματοδοτούν τα Υποπρογράμματα 3, 4 και 5.

- Την κατάρτιση, παρακολούθηση, υποστήριξη και διοίκηση της εφαρμογής του Ε.Π.Τ.Α, αναλαμβάνει Επιτροπή στο ΥΠΕΣΔΔΑ, η οποία συγκροτείται με κοινή απόφαση των Υπουργείων ΕΣ.ΔΔ.Α, Εθνικής Οικονομίας και ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, όπου μετέχουν εκπρόσωποι αυτών των Υπουργείων.

## 1.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ

Την πρωτοβουλία για τη συνένωση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού ανέλαβε το ΥΠΕΣΔΔΑ. Ως πρότυπο για τη διαδικασία συνένωσης προκρίθηκε η Σχεδιασμένη Συνένωση. Στα πλαίσια αυτού του προτύπου, το ΥΠΕΣΔΔΑ θεώρησε σκόπιμο να λάβει

<sup>70</sup> Πρόκειται για τους τόκους από τα χρηματικά υπόλοιπα των ΟΤΑ, που κατατίθενται κάθε χρόνο εντόκως στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ)

υπόψη τις προτάσεις των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σχετικά με την οριοθέτηση των νέων ΟΤΑ.<sup>71</sup>

Για το σκοπό αυτό, σε κάθε νομό συγκροτήθηκε Επιτροπή, την οποία αποτελούσαν μέλη των ΤΕΔΚ, και σε κάθε Περιφέρεια, Επιτροπή Συνένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, την οποία αποτελούσαν εξειδικευμένα στελέχη της Περιφερειακής Διοίκησης.

Κατά τη διαδικασία επεξεργασίας και υποβολής των προτάσεων, το ΥΠΕΣΔΔΑ πρότεινε να ληφθεί ως υπόδειγμα προσδιορισμού των υφιστάμενων χωρικών ενοτήτων, αυτό των χωρικών ενοτήτων των ν.1622/86 (για τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους) και ν.2218/94 (για τα Συμβούλια Περιοχής).

Τη διαδικασία πραγματοποίησης των απαραίτητων συνεδριάσεων των Επιτροπών και της αποστολής των σχετικών προτάσεων στο ΥΠΕΣΔΔΑ, ανέλαβαν οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών.

Το ΥΠΕΣΔΔΑ, κατά τη οριοθέτηση των νέων ΟΤΑ, διαμόρφωσε μια τυπολογία<sup>72</sup>, με στόχο την ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση και προσαρμογή της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Αυτοί οι τύποι νέων ΟΤΑ, είναι οι ακόλουθοι επτά :

- Ο «δήμος-ενότητα χωριών», όπου το νέο δήμο αποτελούν μόνο πρώην κοινότητες.
- Ο «δήμος-ημιαστικός οικισμός», όπου το νέο δήμο αποτελούν πρώην δήμοι (με ημιαστικό πληθυσμό) και πρώην κοινότητες.
- Ο «αστικός δήμος», όπου το νέο δήμο αποτελεί ένας πρώην αστικός δήμος.
- Ο «δήμος-τμήμα μητροπολιτικών περιοχών»(σε Αττική και Θεσσαλονίκη), όπου το νέο δήμο αποτελεί το πρώην τμήμα μητροπολιτικής περιοχής (πρόκειται για τους λεγόμενους προαστιακούς δήμους)
- Ο «δήμος-πολεοδομικό συγκρότημα» (εκτός Αττικής-Θεσσαλονίκης), όπου το νέο δήμο αποτελεί ο πρώην δήμος-αστικό κέντρο.
- Οι «κοινότητες», οι οποίες εξακολουθούν να υφίστανται με τη μορφή των πρώην κοινοτήτων.

<sup>71</sup> Ωστόσο, οι προτάσεις αυτές δεν ήταν δεσμευτικές για το ΥΠΕΣΔΔΑ καθώς, τόσο η οριοθέτηση των νέων ΟΤΑ, όσο και η διαμόρφωση των υπόλοιπων πτυχών της μεταρρύθμισης, αποτέλεσαν αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου.

<sup>72</sup> Ν. Κ. Χλέπα, «Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα», Επιθεώρηση Τ.Α., τεύχος 92, σελ. 90

Οι νέοι ΟΤΑ, όπως αυτοί οριοθετήθηκαν μέσα από τη διαδικασία που περιγράφηκε προηγουμένως, αναφέρονται στο άρθρο 1 του ν.2539/1997 (Σύσταση δήμων και κοινοτήτων).

## **2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ**

### **2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

Ο ν.2539/1997, στα πλαίσια της ανασυγκρότησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, εισάγει το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων, ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης.

Η έννοια της δημοτικής αποκέντρωσης είναι ήδη γνωστή, στην ιστορία της ελληνικής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, από τα μισά του 19<sup>ου</sup> αι. Ήδη, όπως προαναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, στα πλαίσια των εργασιών για την θέσπιση του συντάγματος του 1864, είχε προταθεί το σχέδιο ψηφίσματος, «Περί συστάσεως των δήμων» (29/4/1863), σύμφωνα με το οποίο οι κοινότητες καθιερώνονταν ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης, με συγκεκριμένες αρμοδιότητες που ασκούσαν στα πλαίσια λειτουργίας των δήμων.

Η έννοια της δημοτικής αποκέντρωσης επανέρχεται τη δεκαετία του '80, με την ψήφιση των παρακάτω νόμων :

- Ν. 1065/80. Με το νόμο αυτό καθιερώθηκε το δημοτικό διαμέρισμα ως χωρική διαίρεση των δήμων με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων.
- Ν. 1270/82. Με το νόμο αυτό θεσμοθετήθηκε το Διοικητικό Συμβούλιο των δημοτικών διαμερισμάτων, ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης.<sup>73</sup>
- Ν. 1622/86. Στα πλαίσια των επιχειρούμενων εθελοντικών συνενώσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ο εν λόγω νόμος προέβλεπε (ως διοικητικό κίνητρο) τη σύσταση τοπικών συμβουλίων, εντός ενός έτους από τη σύσταση του νέου ΟΤΑ, στην έδρα κάθε ΟΤΑ που συνενωνόταν, εάν είχε πληθυσμό άνω των 200 κατοίκων. Το τοπικό συμβούλιο είναι όργανο δημοτικής αποκέντρωσης και ασκεί τις αρμοδιότητες μιας «οιωνεί» κοινότητας.

Τα Τοπικά Συμβούλια που εισάγει ο ν. 2539/1997, λειτουργούν σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, το οποίο αντιστοιχεί στο γεωγραφικό χώρο που καταλαμβάνουν οι ΟΤΑ που έχουν συνενωθεί σε νέο ευρύτερο ΟΤΑ. Η έννοια του δημοτικού διαμερίσματος δεν έχει νομική υπόσταση, αλλά χαρακτηρίζει μόνο το γεωγραφικό χώρο στον οποίο λειτουργούν τα Τ.Σ. Χαρακτηρίζονται Δε, ως μη αστικά δημοτικά

<sup>73</sup> Άρθρα 135-156 του Π.Δ/τος 410/1995

διαμερίσματα, προκειμένου να είναι διακριτή η διαφορά με τα δημοτικά διαμερίσματα του ν. 1270/82, τα οποία αναφέρονται ως αστικά δημοτικά διαμερίσματα.

Τα Τ.Σ, ως θεσμός δημοτικής αποκέντρωσης, αποτελούν βασικό συντελεστή «νομιμοποίησης» της μεταρρύθμισης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, καθώς εφαρμόζουν έμπρακτα δύο από τις βασικές αρχές, πάνω στις οποίες στηρίχθηκε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» :

- την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και της αποτελεσματικής διοίκησης, και
- την αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης.

## 2.2 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ

Ο θεσμός των Τ.Σ περιγράφεται στα άρθρα 4-11 του ν. 2539/1997 (Κεφάλαιο Β' / Δημοτική Αποκέντρωση / Τοπικά Συμβούλια / Πάρεδροι) :

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4, ισχύουν τα ακόλουθα :

- Σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα συνίσταται Τ.Σ, το οποίο φέρει την ονομασία «Τοπικό Συμβούλιο» και ακολούθως την ονομασία του δήμου ή της κοινότητας που καταργήθηκε. Επίσης Τ.Σ συνίσταται και στον αυτοτελή οικισμό που αποσπάστηκε από δήμο ή κοινότητα και προσαρτήθηκε σε νέο δήμο ή κοινότητα. Στα δημοτικά διαμερίσματα που είναι έδρες των νέων δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων, δεν συνιστώνται Τ.Σ.
- Τα Τ.Σ λειτουργούν ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης κάθε δήμου, στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Δηλαδή, τα Τ.Σ είναι συλλογικά όργανα δημοτικής αποκέντρωσης (έχουν νομική υπόσταση) και οι όποιες αρμοδιότητές τους, ασκούνται αποκλειστικά σε συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο (δημοτικό διαμέρισμα).
- Η σύνθεση των Τ.Σ εξαρτάται από τον πληθυσμό των δημοτικών διαμερισμάτων που εκπροσωπούν. Έτσι, για δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό άνω των 1.500 κατοίκων, το Τ.Σ έχει επτά μέλη, για δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό από 300-1500 κατοίκους, το Τ.Σ έχει πέντε μέλη και για δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων, το Τ.Σ έχει τρία μέλη.
- Οι Πρόεδροι των επταμελών και των πενταμελών Τ.Σ. είναι και μέλη του ΔΣ. Οι Πρόεδροι των τριμελών Τ.Σ είναι και δημαρχιακοί πάρεδροι. Με αυτή την παράγραφο, ικανοποιείται η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης. Για τους



μεν Προέδρους των επταμελών και πενταμελών Τ.Σ ισχύει η αρχή της πλήρους εγγυημένης αντιπροσώπευσης<sup>74</sup>, καθώς είναι ταυτόχρονα και δημοτικοί σύμβουλοι και άρα έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τους υπόλοιπους δημοτικούς συμβούλους. Για τους Δε Προέδρους των τριμελών Τ.Σ ισχύει η αρχή της μερικής εγγυημένης αντιπροσώπευσης, καθώς είναι ταυτόχρονα και δημαρχιακοί πάρεδροι.

- Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Τ.Σ εκλέγονται για τέσσερα χρόνια, από το σύνολο των εκλογέων του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Η εκλογή των μελών του Τ.Σ γίνεται ταυτόχρονα με την εκλογή του Δ.Σ. Η θητεία του Τ.Σ. αρχίζει και λήγει με τη θητεία του Δ.Σ. Σε περίπτωση διάλυσης του Δ.Σ, διαλύονται αυτόματα και τα Τ.Σ
- Το αξίωμα του Προέδρου και των μελών του Τ.Σ είναι τιμητικό και άμισθο. Στους Προέδρους των Τ.Σ καταβάλλονται από το Δήμο έξοδα κίνησης, τα οποία καθορίζονται με κοινή απόφαση από τους υπουργούς ΕΣΔΔΑ και Οικονομικών.
- Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 ισχύουν τα ακόλουθα :
- Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Τ.Σ. εκλέγονται μόνο κατά συνδυασμούς, καθώς δεν επιτρέπονται υποψηφιότητες εκτός συνδυασμού. Σε κάθε συνδυασμό υποψήφιοι δημάρχου και δημοτικών συμβούλων περιλαμβάνονται και οι υποψήφιοι σύμβουλοι των Τ.Σ.
- Ο αριθμός των υποψηφίων συμβούλων σε κάθε συνδυασμό, για κάθε Τ.Σ., κυμαίνεται από : 7-9 για τα επταμελή Τ.Σ, 5-7 για τα πενταμελή Τ.Σ. και 3-4 για τα τριμελή Τ.Σ.

Από τις παραπάνω διατάξεις, γίνεται σαφές ότι τα Τ.Σ., ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης, Δε μπορούν να λειτουργούν αυτόνομα και εκτός των πλαισίων που ορίζει η λειτουργία του Δ.Σ, και για το λόγο αυτό εκλέγονται σε κοινούς συνδυασμούς με τους υποψηφίους δημοτικούς συμβούλους.

- Τα μέλη του Τ.Σ εκλέγονται μόνο από τους εκλογείς<sup>75</sup> που είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του δημοτικού διαμερίσματος.
- Η δήλωση του συνδυασμού (για την εκλογή του δημάρχου και των δημοτικών συμβούλων) είναι έγκυρη, εάν :

<sup>74</sup> Δ. Κατσούλης, «Το εκλογικό δίκαιο της νέας δημοτικής αυτοδιοίκησης», Τετράδια της Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/98, σελ. 160

<sup>75</sup> Οι εκλογείς των δημοτικών διαμερισμάτων συμμετέχουν και στην εκλογή των δημοτικών συμβούλων

A) σ' αυτή περιλαμβάνονται υποψήφιοι τουλάχιστον για το 30% των επταμελών και πενταμελών Τ.Σ. και το 30% των τριμελών Τ.Σ.

B) οι υποψήφιοι τοπικοί σύμβουλοι δεν είναι λιγότεροι από τέσσερις, για τα επταμελή Τ.Σ. και τρεις, για τα πενταμελή και επταμελή Τ.Σ.

Με τη διάταξη αυτή διασφαλίζεται η ελάχιστη συμμετοχή των Τ.Σ στην εκλογική διαδικασία και έτσι αποκλείεται το ενδεχόμενο μη ανάδειξης Τ.Σ. στους νέους ΟΤΑ.<sup>76</sup>

• Στις εκλογές των Τ.Σ., σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά, μεταξύ όλων των συμμετεχόντων συνδυασμών στις εκλογές, οι οποίοι έχουν υποψηφίους συμβούλους και για το Τ.Σ.<sup>77</sup>, κατά την ακόλουθη διαδικασία :

A) Αρχικά διαιρείται, το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων, που έλαβαν σε όλο το δημοτικό διαμέρισμα όλοι οι συνδυασμοί που συμμετείχαν στις εκλογές και είχαν υποψηφίους για το αντίστοιχο Τ.Σ, με τον αριθμό των εδρών του, αυξημένο κατά μία μονάδα<sup>78</sup>. Το πηλίκο που προκύπτει, παραλειπομένου του κλάσματος, αποτελεί το εκλογικό μέτρο.

B) Στη συνέχεια, ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού, διαιρείται με το εκλογικό μέτρο και λαμβάνει τόσες έδρες, όσο και το ακέραιο πηλίκο που προκύπτει από αυτή τη διαίρεση.

• Εάν οι έδρες που καταλαμβάνουν οι συνδυασμοί είναι λιγότερες από τις προς διάθεση έδρες, τότε οι έδρες που απομένουν, διανέμονται ανά μία, μεταξύ όλων αυτών των συνδυασμών, ανάλογα με τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα (από το σύνολο των ψηφοδελτίων που συγκεντρώνουν) που έχουν. Εάν αυτοί οι συνδυασμοί ή μερικοί από αυτούς έχουν ίσο αριθμό αχρησιμοποίητων υπολοίπων, τότε γίνεται κλήρωση από το αρμόδιο πρωτοδικείο. Εάν και μετά την διανομή των εδρών, με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα, παραμένουν αδιάθετες έδρες, τότε αυτές κατανέμονται ανά μία, ανάλογα με το συνολικό αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε κάθε συνδυασμός.

• Εάν οι έδρες που καταλαμβάνουν οι συνδυασμοί είναι περισσότερες από τις προς διάθεση έδρες, τότε οι πλεονάζουσες έδρες, αφαιρούνται από το συνδυασμό που τις έχει το μικρότερο σχετικά υπόλοιπο έγκυρων ψηφοδελτίων. Εάν αυτοί οι συνδυασμοί ή

<sup>76</sup> Βεβαίως, ο νόμος δεν καθορίζει σαφώς τι γίνεται στην περίπτωση που δεν δηλωθεί κανένας συνδυασμός, για την ανάδειξη Τ.Σ.

<sup>77</sup> Δηλαδή, κατά τη διαδικασία κατανομής των εδρών σε ένα Τ.Σ., Δε λαμβάνονται υπόψη οι συνδυασμοί που δεν έχουν υποψηφίους για το αντίστοιχο Τ.Σ..

<sup>78</sup> Έτσι, το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων διαιρείται, με  $7 + (1) = 8$ , για τα επταμελή Τ.Σ., με  $5 + (1) = 6$  για τα πενταμελή Τ.Σ. και με  $3 + (1) = 4$  για τα τριμελή Τ.Σ.

μερικοί από αυτούς έχουν ίσο αριθμό αχρησιμοποίητων υπολοίπων, τότε γίνεται κλήρωση, από το αρμόδιο πρωτοδικείο.

- Τακτικοί σύμβουλοι του Τ.Σ. εκλέγονται, από τους υποψηφίους κάθε συνδυασμού, κατά σειρά, αυτοί που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους προτίμησης. Οι υπόλοιποι υποψήφιοι είναι αναπληρωματικοί των τακτικών συμβούλων, με τη σειρά των ψήφων προτίμησης. Εάν υποψήφιοι του ίδιου συνδυασμού ισοψηφούν, γίνεται κλήρωση από το αρμόδιο πρωτοδικείο.

- Εάν έχουν ανακηρυχθεί μόνο δύο συνδυασμοί και ισοψηφούν, το αρμόδιο πρωτοδικείο διενεργεί κλήρωση για την ανάδειξη του πλειοψηφούν συνδυασμού. Σε αυτή την περίπτωση, οι έδρες των συμβούλων κατανέμονται, στον πλειοψηφούν και τον επιλαχόντα συνδυασμό, ως εξής : στα επταμελή Τ.Σ. κατά 4 προς 3, στα πενταμελή κατά 3 προς 2 και στα τριμελή κατά 2 προς 1, αντίστοιχα.

- Εάν ισοψηφούν περισσότεροι από δύο συνδυασμοί, το αρμόδιο πρωτοδικείο ενεργεί κλήρωση. Ο πρώτος συνδυασμός, στα επταμελή Τ.Σ. εκλέγει τον Πρόεδρο του Τ.Σ. (με την επιφύλαξη της παρ. 16) και δύο ακόμη τοπικούς συμβούλους, ο δεύτερος συνδυασμός εκλέγει δύο τοπικούς συμβούλους και ο τρίτος συνδυασμός εκλέγει έναν τοπικό σύμβουλο. Στα πενταμελή Τ.Σ. ο πρώτος συνδυασμός εκλέγει τον Πρόεδρο (με την επιφύλαξη της παρ. 16) και έναν τοπικό σύμβουλο, ο δεύτερος συνδυασμός εκλέγει 2 τοπικούς συμβούλους και ο τρίτος συνδυασμός εκλέγει έναν τοπικό σύμβουλο. Στα τριμελή Τ.Σ. ο πρώτος συνδυασμός εκλέγει τον Πρόεδρο του Τ.Σ. και ο δεύτερος και τρίτος συνδυασμός εκλέγουν από έναν τοπικό σύμβουλο.

- Στα επταμελή και πενταμελή Τ.Σ., Πρόεδρος του Τ.Σ. είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του πλειοψηφούν (στο δημοτικό διαμέρισμα) συνδυασμού, που έχει λάβει τις περισσότερες ψήφους προτίμησης, και σε περίπτωση ισοψηφίας, μεταξύ των υποψηφίων του πλειοψηφούν συνδυασμού, αυτός που έχει εγγραφεί πρώτος στην απόφαση ανακήρυξης του συνδυασμού, εφόσον ο συνδυασμός έχει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο.

- Εάν αυτός ο συνδυασμός δεν διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο, τότε πρόεδρος του Τ.Σ είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του δεύτερου, κατά σειρά, πλειοψηφούν συνδυασμού, εφόσον αυτός διαθέτει ανάλογη έδρα στο δημοτικό συμβούλιο. Εάν δεν πληρείται αυτή η προϋπόθεση, τότε πρόεδρος είναι ο υποψήφιος

του τρίτου, κατά σειρά, πλειοψηφούν στο δημοτικό διαμέρισμα, συνδυασμού και ούτω καθ' εξής.<sup>79</sup>

- Σε περίπτωση που ένα συνδυασμός πλειοψηφεί σε περισσότερα δημοτικά διαμερίσματα από τις έδρες που διαθέτει στο Δ.Σ, μη υπολογισμένης της έδρας που λαμβάνει ο δήμαρχος, ο συνδυασμός αυτός εκλέγει προέδρους Τ.Σ. (όσον αφορά στα επταμελή και επταμελή), κατά σειρά, σε εκείνα τα δημοτικά διαμερίσματα που έχει λάβει το μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων, εφόσον δεν έχει εκλεγεί πρόεδρος από άλλο συνδυασμό.
- Ο υποψήφιος δήμαρχος του συνδυασμού δεν μπορεί να είναι πρόεδρος του Τ.Σ., έστω κι αν ο συνδυασμός του εκλέγει μόνο μία έδρα, αυτή του Τ.Σ.
- Πρόεδρος του τριμελούς Τ.Σ. είναι ο υποψήφιος σύμβουλος του πλειοψηφούν, στο δημοτικό διαμέρισμα, συνδυασμού που έχει λάβει τις περισσότερες ψήφους προτίμησης και σε περίπτωση ισοψηφίας, μεταξύ των υποψηφίων του πλειοψηφούν συνδυασμού, αυτός που είναι πρώτος στην απόφαση της ανακήρυξης του συνδυασμού.
- Για την ανάδειξη των μελών των τοπικών συμβουλίων, δεν προκηρύσσονται εκλογές εάν δεν έχει λήξει η δημοτική περίοδος, έστω κι αν δεν υπάρχουν αναπληρωματικοί σύμβουλοι από κανέναν συνδυασμό.
- Εάν ένα Δ.Σ. διαλυθεί, τότε ταυτόχρονα διαλύονται και τα Τ.Σ. Η σύσταση νέων Τ.Σ γίνεται με την νέα εκλογή του Δ.Σ.
- Στην περίπτωση που δεν εκλέγονται τουλάχιστον πέντε τοπικοί σύμβουλοι στα επταμελή και πενταμελή και τρεις στα τριμελή, δεν λειτουργεί Τ.Σ.
- Τα Δ.Σ. λειτουργούν νόμιμα, έστω και με ελλιπή σύνθεση, όταν για οποιονδήποτε λόγο δεν υπάρχει (στις συνεδριάσεις) πρόεδρος ενός ή περισσότερων Τ.Σ.

### 2.3 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ

Οι αρμοδιότητες των Τ.Σ. περιγράφονται στο άρθρο 6 του ν. 2539/97. Μια διάκριση που μπορεί να γίνει, όσον αφορά στον τύπο των αρμοδιοτήτων, είναι η ακόλουθη<sup>80</sup> :

<sup>79</sup> Με τη διάταξη αυτή αποτρέπεται η συμμετοχή στο δημοτικό συμβούλιο σε ένα συνδυασμό, ο οποίος, δεν επιτυγχάνει να ικανοποιεί το εκλογικό μέτρο.

<sup>80</sup> Κ. Κατσούλης, «Τοπικά Συμβούλια- Οι πραγματικές διαστάσεις ενός αναγκαίου θεσμού», Τετράδια της Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/99, σελ. 134

- Συμβουλευτικές- γνωμοδοτικές αρμοδιότητες : πρόκειται για αρμοδιότητες που ασκούνται με σκοπό τη προώθηση των τοπικών αιτημάτων προς τη Δημοτική Αρχή. Σε αυτές περιλαμβάνονται γνώμες και προτάσεις, οι οποίες γίνονται από το Τ.Σ προς τη Δημοτική Αρχή, είτε με πρωτοβουλία του ίδιου του Τ.Σ είτε έπειτα από σχετική αίτηση του Δ.Σ.
- Αποφασιστικές αρμοδιότητες : πρόκειται για αρμοδιότητες που ασκεί το Τ.Σ, έπειτα από σχετική απόφαση του Δ.Σ, το οποίο ορίζει το πλήθος και το είδος τους<sup>81</sup>. Οι αρμοδιότητες αυτές κατά κανόνα, παραχωρούνται από το Δ.Σ προς το Τ.Σ, σε περιπτώσεις όπου η άσκησή τους από τη Δημοτική Αρχή είναι δυσχερής. Ωστόσο, ο νόμος ορίζει ότι το Δ.Σ μπορεί να ασκήσει πάλι αυτές τις αρμοδιότητες, εάν κρίνει ότι δεν ασκούνται ικανοποιητικά από το Τ.Σ.
- Ειδικές αρμοδιότητες : πρόκειται για αρμοδιότητες που ασκεί το Τ.Σ και αφορούν στη διαχείριση της περιουσίας του δημοτικού διαμερίσματος. Αυτές οι αρμοδιότητες μπορούν να προβλεφθούν και από άλλους νόμους, εκτός από τον ν. 2539/97.

Επιπλέον εκτός από αυτή τη διάκριση, οι αρμοδιότητες των Τ.Σ μπορούν να διακριθούν, ανάλογα με τον φορέα άσκησής τους, σε αυτές που ασκούνται από τον ίδιο τον Πρόεδρο του Τ.Σ και σε εκείνες που ασκούνται συλλογικά από το Τ.Σ.

Όσον αφορά στις αρμοδιότητες της πρώτης κατηγορίας, ισχύουν τα εξής :

- Το Τ.Σ εκφέρει γνώμες και διατυπώνει προτάσεις προς το Δ.Σ, για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα.
- Διατυπώνει προτάσεις, στα πλαίσια της κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του δήμου, για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα που αφορούν την περιφέρεια του δημοτικού διαμερίσματος.
- Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων, που αφορούν στη μελέτη και την εκτέλεσή τους, και υποβάλλει σχετικές προτάσεις στα αρμόδια όργανα του δήμου.
- Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και των εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου, που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα, και προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους.

<sup>81</sup> Αυτές οι αρμοδιότητες δίνονται προαιρετικά από το Δ.Σ.

- Προτείνει, κατά τις ισχύουσες διατάξεις, στο Δ.Σ τον ορισμό των μελών των διοικητικών συμβουλίων των Ιδρυμάτων, Ν.Π.Δ.Δ, και επιχειρήσεων του δήμου, λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα.

Όσον αφορά στις αρμοδιότητες της δεύτερης κατηγορίας, ισχύουν τα ακόλουθα :

- Το Δ.Σ, με απόφασή του που λαμβάνεται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, μπορεί να αναθέτει στα Τ.Σ ή στον Πρόεδρό τους, αρμοδιότητες για :

1. Τη συντήρηση και λειτουργία του δικτύου ύδρευσης
2. Τη συντήρηση και λειτουργία εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους
3. Τη συντήρηση του συστήματος αποχέτευσης
4. Τη συντήρηση και λειτουργία παιδικών χαρών
5. Τη συντήρηση και λειτουργία σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού τους
6. Τη συντήρηση και λειτουργία των νεκροταφείων
7. Τη συντήρηση των δημοτικών- αγροτικών οδών και γεφυρών, πλατειών, και άλλων κοινόχρηστων χώρων
8. Την εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και τη συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων
9. Την παροχή υπηρεσιών και προστασίας των ηλικιωμένων, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου
10. Την παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του δημοτικού διαμερίσματος

Στη σχετική απόφασή του, το Δ.Σ αναφέρεται υποχρεωτικά και λεπτομερώς ο τρόπος και οι όροι άσκησης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων. Εκτός από τις αρμοδιότητες που ενδείκνυνται, το Δ.Σ μπορεί να αναθέτει αρμοδιότητες και σε οποιοδήποτε άλλο τομέα κρίνει σκόπιμο.

Εάν για οποιοδήποτε λόγο, αυτές οι αρμοδιότητες δεν ασκούνται από το Τ.Σ., τότε τις ασκεί το Δ.Σ.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της τρίτης κατηγορίας, ισχύουν τα ακόλουθα :

- Ο Πρόεδρος του Τ.Σ ή και τα μέλη του, συμμετέχουν στη διοίκηση κληροδοτήματος, στην οποία αντίστοιχα προβλέπεται, σύμφωνα με την πράξη σύστασής του, η συμμετοχή του δημάρχου του καταργούμενου δήμου ή του Προέδρου της καταργούμενης κοινότητας ή/ και των δημοτικών ή κοινοτικών συμβούλων των συμβουλίων που καταργήθηκαν.

Στην περίπτωση που το κληροδότημα αποτελεί κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, τις πράξεις διαχείρισης εκδίδει η δημορχιακή επιτροπή, μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου Τ.Σ. Η αποδοχή κληροδοτήματος, κληρονομιάς ή δωρεάς, η οποία διατίθεται ρητά και αποκλειστικά για δημοτικό διαμέρισμα, γίνεται από τη δημορχιακή επιτροπή, μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου Τ.Σ.

- Διατυπώνουν σύμφωνη γνώμη, για τη εκμίσθωση (χωρίς δημοπρασία) δασικών εκτάσεων που βρίσκονται στην περιφέρεια του δημοτικού διαμερίσματος.
- Εκφέρει γνώμη για την αξιοποίηση, ανταλλαγή, δωρεά, εκποίηση περιουσιακών στοιχείων που ανήκουν στον καταργηθέντα οργανισμό.
- Οι αποφάσεις των οργάνων του δήμου, που αναφέρονται σε δραστηριότητες και ενέργειες οι οποίες αφορούν στη διοίκηση παραδοσιακού οικισμού, λαμβάνονται μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου Τ.Σ.

Οι αρμοδιότητες του Προέδρου του Τ.Σ. περιγράφονται στην παρ. 6 :

Ο Πρόεδρος του τοπικού Συμβουλίου :

- Συγκαλεί και εκπροσωπεί το Τ.Σ.
- Υπογράφει βεβαιώσεις, πιστοποιητικά και άλλα έγγραφα, για τα οποία έχει λάβει σχετική εξουσιοδότηση από το Δήμαρχο.
- Ενημερώνει το Δήμαρχο και τα άλλα αρμόδια όργανα του Δήμου, για τα προβλήματα του δημοτικού διαμερίσματος και συνεργάζεται με αυτά και τις αρμόδιες υπηρεσίες για την επίλυσή τους.
- Ασκει όλες αρμοδιότητες του μεταβιβάζει ο Δήμαρχος ή το Δ.Σ. με απόφασή τους.
- Εάν ο Πρόεδρος του Τ.Σ. και ο αναπληρωτής του απουσιάζουν, αυτές τις αρμοδιότητες τις ασκεί ο Δήμαρχος.

## 2.4 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ

Οι συνεδριάσεις των Τ.Σ. είναι δημόσιες. Το Συμβούλιο έχει απαρτία όταν είναι παρόντα τα περισσότερα μέλη του. Τα τριμελή Τ.Σ. συνεδριάζουν με την παρουσία όλων των μελών τους. (παρ.7)

Ο Πρόεδρος καλεί το Συμβούλιο σε συνεδρίαση, διευθύνει τη συζήτηση, φροντίζει με κάθε κατάλληλο μέτρο για τη τάξη στη συνεδρίαση και μπορεί να διατάσσει την

αποβολή από το ακροατήριο, κάθε προσώπου που διαταράσσει τη συνεδρίαση. (παρ. 8).

Οι συνεδριάσεις των Τ.Σ. είναι νόμιμες, εάν τα παρόντα μέλη είναι περισσότερα από τα απόντα. Δηλαδή, η συνεδρίαση είναι νόμιμη, για τα επταμελή τοπικά συμβούλια εάν είναι παρόντα τουλάχιστον τα τέσσερα (3) μέλη, για τα πενταμελή, εάν είναι παρόντα τουλάχιστον τα τρία (3) μέλη, ενώ για τα τριμελή πρέπει να είναι παρόντα και τα τρία (3) μέλη.

Το Συμβούλιο αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, εάν δεν υπάρχει άλλη διάταξη που να ορίζει διαφορετικά. Σε περίπτωση ισοψηφίας επικρατεί η ψήφος του Προέδρου.

Απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων είναι ο ακέραιος αριθμός που είναι μεγαλύτερος από το 50 % των μελών του. (παρ. 9)

Τα καθήκοντα του γραμματέα του Συμβουλίου ασκεί υπάλληλος του Δήμου, που ορίζεται από το Δήμαρχο ή σύμβουλος που ορίζεται από τον Πρόεδρο του Τ.Σ. (παρ. 10)

Τα Δ.Σ. λειτουργούν νόμιμα, έστω και με ελλιπή σύνθεση, και στις περιπτώσεις που για οποιονδήποτε λόγο δεν υπάρχουν Πρόεδροι Τ.Σ. (παρ. 12)

Όπου από τις διατάξεις του παρόντος νόμου, προβλέπεται η διατύπωση πρότασης ή γνώμης από τα Τ.Σ., αυτή υποβάλλεται εντός ανατρεπτικής προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή του ερωτήματος, μετά την πάροδο της οποίας, τα αρμόδια όργανα αποφασίζουν και χωρίς αυτήν. (παρ. 13)

Ειδικά για τους Προέδρους των τριμελών Τ.Σ. (δημαρχιακοί πάρεδροι) εφαρμόζονται κατ' αναλογία και οι διατάξεις του άρθρου 8, παράγραφοι 1, 3 β' & γ', 4, 8 έως 13. Οι σχετικές διατάξεις αφορούν στους παρέδρους των κοινοτικών διαμερισμάτων. Κατ' αναλογία, για τους δημαρχιακούς παρέδρους ισχύουν και τα ακόλουθα :

Οι δημαρχιακοί πάρεδροι καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και έχουν το δικαίωμα να εκφέρουν γνώμη σε όλα τα θέματα που συζητούνται σ' αυτό. (παρ. 1)

Οι δημαρχιακοί πάρεδροι έχουν δικαίωμα ψήφου, για θέματα που αφορούν στην εκμετάλλευση δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων που ανήκουν στην ιδιοκτησία του καταργηθέντος οργανισμού που συνενώθηκε, σύμφωνα με όσα ορίζει η παρ. 2 του άρθρου 257 του Π.Δ/τος 410/1995 (παρ. 3,β')

Οι δημαρχιακοί πάρεδροι συμμετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο της λειτουργούσας, πριν από την ισχύ του παρόντος νόμου, κοινοτικής επιχείρησης που εκμεταλλεύεται



ιαματικές πηγές. Η επιβολή τέλους για τη χρήση των ιαματικών πηγών γίνεται από το δημοτικό συμβούλιο, με τη συμμετοχή του δημαρχιακού παρέδρου, ο οποίος έχει δικαίωμα ψήφου. (παρ. 3, γ')

Οι δημαρχιακοί πάρεδροι έχουν δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις του Δ.Σ. για όλα τα θέματα που συζητούνται και αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα, το οποίο εκπροσωπούν. (παρ. 4)

Οι δημαρχιακοί πάρεδροι υποχρεούνται να μετέχουν σε όλες τις συνεδριάσεις του Δ.Σ. και σε όλες τις επιτροπές, που τυχόν τους έχει ορίσει το Δ.Σ., και να επιτελούν τα λοιπά καθήκοντά τους, όπως προβλέπει ο νόμος. Επίσης, στα πλαίσια των καθηκόντων τους, υποχρεούνται να εκτελούν με επιμέλεια κάθε εργασία που τους ανατίθεται νόμιμα από το Δ.Σ. (παρ. 8)

Εάν ένας δημαρχιακός πάρεδρος επιθυμεί αν μην εκτελεί τις υποχρεώσεις του, για διάστημα άνω των 30 ημερών, πρέπει να έχει τη σύμφωνη γνώμη του Δ.Σ. (παρ. 9)

Εάν ένα δημαρχιακός πάρεδρος δεν εκτελεί τα καθήκοντά του, πάνω από έξι μήνες, χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Δ.Σ., κηρύσσεται έκπτωτος, με την εφαρμογή των διαδικασιών που ορίζονται στα άρθρα 184, 185 του Π.Δ/τος 410/95 και καλείται αναπληρωματικός του ίδιου συνδυασμού. (παρ. 10)

Στα πρακτικά των συνεδριάσεων του Δ.Σ. γίνεται ειδική αναφορά σχετικά με την πρόσκληση των δημαρχιακών παρέδρων και την παρουσία ή απουσία αυτών (παρ. 10)

Στις αποφάσεις του Δ.Σ. γίνεται ειδική αναφορά σχετικά με τον αριθμό των δημαρχιακών παρέδρων που είναι παρόντες και ψηφίζουν, όταν πρόκειται για θέματα που αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα που εκπροσωπούν. (παρ. 12)

Εάν δεν κληθούν οι δημαρχιακοί πάρεδροι στις συνεδριάσεις του Δ.Σ. που συζητούνται θέματα σχετικά με το δημοτικό διαμέρισμα που εκπροσωπούν και στα οποία έχουν δικαίωμα ψήφου, η συγκεκριμένη απόφαση του Δ.Σ. είναι άκυρη. (παρ. 13).

## 2.5 ΟΙ ΠΑΡΕΔΡΟΙ / ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ

Τα άρθρα 7 και 8 αναφέρονται στο θεσμό των Παρέδρων των κοινοτικών διαμερισμάτων, οι οποίοι λειτουργούν ως αποκεντρωμένα μονομελή όργανα, στα πλαίσια λειτουργία των κοινοτήτων, όπως αυτές διαμορφώθηκαν με το ν. 2539/97.

Η έννοια των κοινοτικών διαμερισμάτων αναφέρεται στο γεωγραφικό χώρο που καλύπτουν οι πρώην κοινότητες ή οικισμοί, οι οποίοι συνενώθηκαν σε ενιαία κοινότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 7, ισχύουν τα ακόλουθα :

Τα κοινοτικά διαμερίσματα (ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους) κάθε νέας κοινότητας, εκπροσωπεί ο πάρεδρος. Στο κοινοτικό διαμέρισμα, που είναι έδρα της κοινότητας, δεν εκλέγεται πάρεδρος. (παρ. 1)

Ο πάρεδρος εκλέγεται σε κοινούς συνδυασμούς, στους οποίους εκλέγεται και το κοινοτικό συμβούλιο. Ο αριθμός των υποψηφίων παρέδρων σε κάθε συνδυασμό, για κάθε κοινοτικό διαμέρισμα, ορίζεται μέχρι δύο (παρ. 4, 5). Η δήλωση του συνδυασμού για την εκλογή του κοινοτικού συμβουλίου δεν είναι απαραίτητη, όταν δεν περιλαμβάνονται σε αυτή υποψήφιοι πάρεδροι για όλα τα κοινοτικά διαμερίσματα. (παρ. 9)

Πάρεδροι στα κοινοτικά διαμερίσματα, εκλέγονται οι υποψήφιοι του επιτυχόντος συνδυασμού. Εάν ο επιτυχών συνδυασμός δεν έχει σε ένα κοινοτικό διαμέρισμα υποψήφιους πάρεδρους, το αξίωμα του παρέδρου καταλαμβάνει ο υποψήφιος πάρεδρος του αμέσως επόμενου συνδυασμού. (παρ. 14).

Από τους υποψηφίους του επιτυχόντος συνδυασμού, εκλέγεται σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, εκείνος που έλαβε τις περισσότερες ψήφους προτίμησης. Ο δεύτερος υποψήφιος είναι αναπληρωματικός. (παρ. 15)

Πάρεδροι δεν εκλέγονται κατά τη διάρκεια της κοινοτικής περιόδου, ακόμα και στην περίπτωση που δεν υπάρχουν αναπληρωματικοί κανενός συνδυασμού. (παρ. 17)

Εάν ένα κοινοτικό συμβούλιο διαλυθεί, συμπαρασύρει και τους παρέδρους. Οι νέοι πάρεδροι εκλέγονται παράλληλα με την εκλογή του νέου κοινοτικού συμβουλίου.

Σύμφωνα με το άρθρο 8 ισχύουν τα ακόλουθα :

Οι πάρεδροι καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του κοινοτικού συμβουλίου και έχουν δικαίωμα να εκφέρουν γνώμη για όλα τα θέματα που συζητούνται σ' αυτό. (παρ. 1)

Οι πάρεδροι έχουν τις εξής αρμοδιότητες :

Υπογράφουν, με ανάθεση του Προέδρου της Κοινότητας, τα οριζόμενα από αυτόν έγγραφα, βεβαιώσεις και πιστοποιητικά.

Ενημερώνουν τον Πρόεδρο της κοινότητας και τα άλλα αρμόδια όργανα αυτής, για τα προβλήματα του κοινοτικού διαμερίσματος και συνεργάζεται με αυτά και τις αρμόδιες υπηρεσίες, για την επίλυσή τους.

Ασκούν τις αρμοδιότητες που τους μεταβιβάζει ο Πρόεδρος της Κοινότητας, με απόφασή του. Εάν ο πάρεδρος απουσιάζει ή κωλύεται, αυτές τις αρμοδιότητες τις ασκεί ο Πρόεδρος της Κοινότητας.

Υποβάλλει προτάσεις, προς τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, σχετικά με τους ακόλουθους τομείς, που αφορούν στο κοινοτικό διαμέρισμα που εκπροσωπούν :

- Συντήρηση και λειτουργία των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης, των αντλιοστασίων και των υδρομαστεύσεων.
- Συντήρηση συστήματος αποχέτευσης.
- Συντήρηση και λειτουργία των εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους.
- Συντήρηση και λειτουργία των νεκροταφείων.
- Συντήρηση κοινοτικών οδών και γεφυρών, πλατειών, και άλλων κοινόχρηστων χώρων και αγροτικών οδών.
- Εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων.
- Παροχή υπηρεσιών και προστασία στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής του κοινοτικού διαμερίσματος, στα πλαίσια της κοινωνικής πολιτικής της κοινότητας.
- Παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του κοινοτικού διαμερίσματος.
- Διάθεση βοσκησίμων εκτάσεων που βρίσκονται στην περιφέρεια του κοινοτικού διαμερίσματος. (παρ. 2)

Επιπλέον, ο πάρεδρος έχει και τα ακόλουθα ειδικά προσόντα :

- Συμμετέχει στη διοίκηση κληροδοτήματος, στην οποία προβλέπεται, σύμφωνα με την πράξη σύστασής του, η συμμετοχή του Προέδρου ή συμβούλων της Κοινότητας.
- Στην περίπτωση που το κληροδότημα αποτελεί κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, τις πράξεις διαχείρισης εκδίδει το κοινοτικό συμβούλιο, μετά από γνώμη του παρέδρου.
- Η αποδοχή κληροδοτήματος, κληρονομιάς, ή δωρεάς, η οποία διατίθεται και αποκλειστικά για την κοινότητα που καταργήθηκε ή το συνοικισμό που προσαρτήθηκε, από το κοινοτικό συμβούλιο, μετά από σύμφωνη γνώμη του παρέδρου.

- Έχει δικαίωμα ψήφου, στις συνεδριάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, για θέματα που αφορούν στην εκμετάλλευση δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων, που ανήκαν στην ιδιοκτησία της καταργούμενης κοινότητας ή συνοικισμού.
- Συμμετέχει στο διοικητικό συμβούλιο της λειτουργούσας, πριν από την ισχύ του ν. 2539/97, κοινοτικής περιουσίας που εκμεταλλεύεται ιαματικές πηγές. Η επιβολή του τέλους για τη χρήση των ιαματικών πηγών, γίνεται από το κοινοτικό συμβούλιο, με τη συμμετοχή του παρέδρου.
- Οι πάρεδροι έχουν δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις του κοινοτικού συμβουλίου για όλα τα θέματα που συζητούνται και αφορούν το κοινοτικό διαμέρισμα, το οποίο εκπροσωπούν.
- Οι πάρεδροι έχουν υποχρέωση να μετέχουν σε όλες τις συνεδριάσεις του κοινοτικού συμβουλίου και όλων των επιτροπών, στις οποίες τους ορίζει το κοινοτικό συμβούλιο και να επιτελούν τα λοιπά καθήκοντά τους, όπως προβλέπει ο νόμος.
- Εάν δεν κληθούν οι πάρεδροι στις συνεδριάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, για τα θέματα που αφορούν το κοινοτικό διαμέρισμα που εκπροσωπούν και στα οποία έχουν δικαίωμα ψήφου, η συγκεκριμένη απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου είναι άκυρη.

Ο νόμος προβλέπει στο άρθρο 10 τη δυνατότητα των Τ.Σ. και των παρέδρων να καλούν σε συνέλευση τους κατοίκους, προκειμένου να συζητούνται τα θέματα που τους αφορούν. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 10, ισχύουν τα ακόλουθα :

Ο Πρόεδρος του Τ.Σ. ή ο Πάρεδρος, με προκήρυξη που τοιχοκολλείται πριν από οκτώ (8) ημέρες, καλεί τους κατοίκους του δημοτικού ή κοινοτικού διαμερίσματος αντίστοιχα, έως την τελευταία Κυριακή του Σεπτεμβρίου, κάθε χρόνο, σε κατάλληλο χώρο και ώρα, σε συνέλευση.

Σ' αυτήν καλείται υποχρεωτικά ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος της Κοινότητας και τα μέλη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου αντίστοιχα.

Στη συνέλευση συζητούνται όλα τα θέματα που αφορούν το δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα και εκδίδονται ψηφίσματα, με την πλειοψηφία των κατοίκων.

Εκτός από την τακτική συνέλευση, ο Πρόεδρος του Τ.Σ. ή ο Πάρεδρος έχει δικαίωμα να καλέσει δύο ακόμα έκτακτες συνελεύσεις. Η σύγκληση γίνεται με τον ίδιο τρόπο που καλείται η τακτική συνέλευση.

Ο Πρόεδρος του Τ.Σ. ή ο πάρεδρος μεταφέρει τα ψηφίσματα της συνέλευσης στο Δήμαρχο, στον Πρόεδρο του Δ.Σ. ή στον Πρόεδρο της Κοινότητας αντίστοιχα.

### 3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

⇒ Από τις διατάξεις των παραγράφων 1, 2 του άρθρου 4 του εν λόγω νόμου, αναφέρεται ότι τα Τοπικά Συμβούλια διακρίνονται σε επταμελή, με πληθυσμό άνω των 1.500 κατοίκων, σε πενταμελή, με πληθυσμό από 300 έως 1.500 κατοίκους, και σε τριμελή με πληθυσμό έως 300 κατοίκους. Επιπλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι οι Πρόεδροι των επταμελών και πενταμελών Τ.Σ. είναι και δημοτικοί σύμβουλοι, ενώ οι Πρόεδροι των τριμελών Τ.Σ. είναι και δημαρχιακοί πάρεδροι. Η διπλή ιδιότητα των προέδρων των επταμελών και πενταμελών συμβουλίων ικανοποιεί της αρχή της (πλήρους) εγγυημένης αντιπροσώπευσης.

Η εισηγητική έκθεση του ν.2539/97 τονίζει χαρακτηριστικά ότι, *«το σύστημα της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, έτσι όπως οργανώνεται, πραγματώνει μια κρίσιμη επιλογή της μεταρρύθμισης : οι καταργούμενοι ΟΤΑ και συγκεκριμένα οι δημότες τους εξακολουθούν να απολαμβάνουν στο ακέραιο τα δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής που είχαν κατακτήσει στο πλαίσιο του δήμου ή της κοινότητας, από την οποία προέρχονται. Και όχι μόνο αυτό, τα δικαιώματα αυτά επαυξάνονται και ενδυναμώνονται γιατί δεν απευθύνονται πλέον σε αδύναμη τοπική εξουσία, αλλά απευθύνονται σε ισχυρό διοικητικό κέντρο».*

Σύμφωνα λοιπόν με την εισηγητική έκθεση του νόμου, η παρεχόμενη δυνατότητα των κατοίκων των πρώην οργανισμών, να εκπροσωπούνται στο νέο ενιαίο δημοτικό συμβούλιο, μέσω των Προέδρων των Τ.Σ., διασφαλίζει την πολιτική συμμετοχή τους.

Ωστόσο, η πολιτική συμμετοχή των κατοίκων των πρώην οργανισμών ενισχύεται μόνο στα επταμελή και πενταμελή Τ.Σ, καθώς ο πρόεδρός τους μετέχει στο Δ.Σ. ως ισότιμο μέλος, και άρα ασχολείται με όλες τις υποθέσεις που αφορούν το νέο ενιαίο δήμο.

Αντίθετα, ο πρόεδρος των τριμελών Τ.Σ. συμμετέχει στις συνεδριάσεις του ΔΣ, αλλά έχει δικαίωμα ψήφου μόνο σε θέματα που αφορούν το δ.δ., χωρίς να ασχολείται ενεργά με τις υποθέσεις που αφορούν όλο το δήμο.

Χαρακτηριστική είναι η κατανομή των Τοπικών Συμβουλίων ανά νομό, σύμφωνα με τα αποτελέσματα από τις δημοτικές εκλογές του 1998, οι οποίες διενεργήθηκαν αμέσως μετά την εφαρμογή του ν. 2539/97:

**ΠΛΗΘΟΣ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ ΑΝΑ ΝΟΜΟ**

<b>ΝΟΜΟΣ</b>	<b>ΠΛΗΘΟΣ 3ΜΕΛΩΝ ΤΣ</b>	<b>ΠΟΣ. (%)</b>	<b>ΠΛΗΘΟΣ 5ΜΕΛΩΝ ΤΣ</b>	<b>ΠΟΣ. (%)</b>	<b>ΠΛΗΘΟΣ 7ΜΕΛΩΝ ΤΣ</b>	<b>ΠΟΣ. (%)</b>	<b>ΣΥΝΟΛΟ ΤΣ</b>
<b>ΑΙΤ/ΔΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ</b>	88	40.6	118	54.4	11	5.1	217
<b>ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ</b>	10	16.9	46	78.0	3	5.1	59
<b>ΑΡΚΑΔΙΑΣ</b>	172	70.2	73	29.8	0	0.0	245
<b>ΑΡΤΑΣ</b>	9	12.9	60	85.7	1	1.4	70
<b>ΑΧΑΪΑΣ</b>	108	48.0	115	51.1	2	0.9	225
<b>ΒΟΙΩΤΙΑΣ</b>	7	12.7	45	81.8	3	5.5	55
<b>ΓΡΕΒΕΝΩΝ</b>	33	55.0	27	45.0	0	0.0	60
<b>ΔΡΑΜΑΣ</b>	21	33.9	36	58.1	5	8.1	62
<b>ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ</b>	11	20.4	37	68.5	6	11.1	54
<b>ΕΒΡΟΥ</b>	8	10.7	63	84.0	4	5.3	75
<b>ΕΥΒΟΙΑΣ</b>	41	29.1	93	66.0	7	5.0	141
<b>ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ</b>	58	71.6	23	28.4	0	0.0	81
<b>ΖΑΚΥΝΘΟΥ</b>	12	26.7	33	73.3	0	0.0	45
<b>ΗΛΕΙΑΣ</b>	75	36.4	130	63.1	1	0.5	206
<b>ΗΜΑΘΙΑΣ</b>	4	7.0	44	77.2	9	15.8	57
<b>ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ</b>	47	28.5	116	70.3	2	1.2	165
<b>ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ</b>	63	66.3	32	33.7	0	0.0	95
<b>ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ</b>	3	3.6	59	71.1	21	25.3	83
<b>ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ</b>	222	74.7	72	24.2	3	1.0	297
<b>ΚΑΒΑΛΑΣ</b>	14	19.4	51	70.8	7	9.7	72
<b>ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ</b>	29	23.6	92	74.8	2	1.6	123
<b>ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ</b>	27	50.9	26	49.1	0	0.0	53
<b>ΚΕΡΚΥΡΑΣ</b>	26	26.5	67	68.4	5	5.1	98
<b>ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ</b>	55	73.3	20	26.7	0	0.0	75
<b>ΚΙΛΚΙΣ</b>	12	16.4	56	76.7	5	6.8	73
<b>ΚΟΖΑΝΗΣ</b>	71	50.0	69	48.6	2	1.4	142
<b>ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ</b>	36	32.7	68	61.8	6	5.5	110
<b>ΚΥΚΛΑΔΩΝ</b>	36	37.9	56	58.9	3	3.2	95
<b>ΛΑΚΩΝΙΑΣ</b>	79	50.3	78	49.7	0	0.0	157
<b>ΛΑΡΙΣΑΣ</b>	19	13.6	114	81.4	7	5.0	140
<b>ΛΑΣΙΘΙΟΥ</b>	37	44.0	45	53.6	2	2.4	84
<b>ΛΕΣΒΟΥ</b>	23	25.6	65	72.2	2	2.2	90
<b>ΛΕΥΚΑΔΑΣ</b>	22	52.4	20	47.6	0	0.0	42
<b>ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ</b>	11	18.3	46	76.7	3	5.0	60
<b>ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ</b>	152	61.3	96	38.7	0	0.0	248
<b>ΞΑΝΘΗΣ</b>	2	7.4	18	66.7	7	25.9	27
<b>ΠΕΙΡΑΙΩΣ</b>	12	44.4	12	44.4	3	11.1	27
<b>ΠΕΛΛΑΣ</b>	3	3.8	67	85.9	8	10.3	78
<b>ΠΙΕΡΙΑΣ</b>	1	2.3	35	81.4	7	16.3	43
<b>ΠΡΕΒΕΖΑΣ</b>	20	31.3	44	68.8	0	0.0	64
<b>ΡΕΘΥΜΝΟΥ</b>	82	63.6	46	35.7	1	0.8	129
<b>ΡΟΔΟΠΗΣ</b>	30	37.5	48	60.0	2	2.5	80
<b>ΣΑΜΟΥ</b>	18	43.9	21	51.2	2	4.9	41
<b>ΣΕΡΡΩΝ</b>	12	9.8	101	82.1	10	8.1	123
<b>ΤΡΙΚΑΛΩΝ</b>	35	29.2	83	69.2	2	1.7	120
<b>ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ</b>	70	42.9	90	55.2	3	1.8	163
<b>ΦΛΩΡΙΝΑΣ</b>	37	45.7	42	51.9	2	2.5	81
<b>ΦΩΚΙΔΑΣ</b>	53	62.4	32	37.6	0	0.0	85
<b>ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ</b>	3	4.8	54	87.1	5	8.1	62
<b>ΧΑΝΙΩΝ</b>	85	56.3	62	41.1	4	2.6	151
<b>ΧΙΟΥ</b>	31	58.5	22	41.5	0	0.0	53
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>2135</b>	<b>40,4</b>	<b>2968</b>	<b>56,2</b>	<b>178</b>	<b>3,4</b>	<b>5281</b>

ΠΗΓΗ : ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (WWW.ΕΕΤΑΑ.GR)

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι, σε σύνολο 5.281 Τοπικών Συμβουλίων, τα επταμελή είναι 178 (3,3%), τα πενταμελή 2.968 (56,2%) και τα τριμελή 2.135 (40,4%). Αυτό σημαίνει ότι, μόνο το 59,6% των Τ.Σ εκπροσωπούνται με δημοτικό σύμβουλο στο δημοτικό συμβούλιο, καθώς το υπόλοιπο 40,4 % εκπροσωπείται από δημαρχιακούς παρέδρους.

Δηλαδή, η αρχή της (πλήρους) εγγυημένης αντιπροσώπευσης, ισχύει μόνο σε ένα μέρος του συνόλου των Τ.Σ., και στο μέλλον θα τείνει να εφαρμόζεται σε όλο και λιγότερο ποσοστό, δεδομένου ότι ο πληθυσμός των Τ.Σ. αναμένεται να έχει φθίνουσα πορεία. Εξάλλου, ήδη σε αρκετούς δήμους (ιδιαίτερα σε νομούς της Ηπείρου και της Πελοποννήσου) τα τριμελή Τ.Σ. αποτελούν την πλειοψηφία και άρα η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης σχεδόν δεν εφαρμόζεται.

Κατά συνέπεια, η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, παρά το γεγονός ότι προβάλλεται από τους εισηγητές της μεταρρύθμισης 'Ιω. Καποδίστριας' ως βασικός συντελεστής της ομαλής λειτουργίας των νέων δήμων, ενδέχεται στο μέλλον να μην εφαρμόζεται.

⇒ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 25539/97 « η θεσμική συγκρότηση των καταργηθέντων ΟΤΑ, 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 τη διασφάλιση εγγυήσεων για την ισότιμη συμμετοχή των δημοτών στη διαμόρφωση και της άσκηση της τοπικής εξουσίας. Η ενότητα του ενιαίου ΟΤΑ θεμελιώνεται με στην οργανωμένη συνύπαρξη των επιμέρους τοπικών κοινωνιών που τον συνθέτουν, με τρόπο ώστε να κατοχυρώνονται τα ειδικά συμφέροντα και ταυτόχρονα να εξυπηρετείται το κοινό δημοτικό συμφέρον».

Σύμφωνα με τα παραπάνω, αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα της συγκρότησης των πρώην ΟΤΑ, σε δημοτικά διαμερίσματα. Για το λόγο αυτό, συστήνονται τα Τ.Σ. ως όργανα δημοτικής αποκέντρωσης, τα οποία αντιπροσωπεύουν τα δημοτικά διαμερίσματα.

Ωστόσο, παρά αναγνωρισμένο ρόλο του θεσμού των Τ.Σ., ο ν.2539/97 δεν διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία τους. Πραγματικά, ο νόμος δεν προβλέπει σε καμία διάταξη την υποχρέωση των μελών των Τ.Σ., να συνέρχονται σε τακτά χρονικά διαστήματα, ούτε προβλέπει την επιβολή κυρώσεων σε ενδεχόμενη μη σύγκλησή τους, με αποτέλεσμα να εννοείται ότι τα Τ.Σ. συνεδριάζουν όποτε επιθυμούν τα μέλη.

Ωστόσο, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι, ο ισχύον ΔΚΚ του Π.Δ/τος 410/95 περιέχει άρθρα που προβλέπουν την υποχρεωτική συνεδρίαση σε τακτά χρονικά διαστήματα, για όλα τα συλλογικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>82</sup> (δημοτικά συμβούλια, κοινοτικά συμβούλια, συμβούλια –αστικών- δημοτικών διαμερισμάτων).

Ο προφανής στόχος του νομοθέτη, με τη θέσπιση αυτών των άρθρων, ήταν να διασφαλίσει την επαρκή λειτουργία των εν λόγω οργάνων, ώστε να είναι εφικτή η εφαρμογή των αρμοδιοτήτων που τους έχει αναθέσει η κεντρική διοίκηση.

Ωστόσο, παραμένει ερώτημα για ποιο λόγο δεν προβλέπεται κάτι αντίστοιχο και για τα Τ.Σ. Με τη μη πρόβλεψη μιας τέτοιας διάταξης, υπάρχει κίνδυνος, τα Τ.Σ. να μη συνέρχονται συχνά, κυρίως για δύο λόγους :

Α) διότι οι αποφάσεις που λαμβάνουν είναι, κατά κανόνα, συμβουλευτικού χαρακτήρα, και το γεγονός αυτό ενδεχομένως να αποτελεί αντικίνητρο για του τοπικούς συμβούλους να συνέρχονται σε συνεδρίαση.

Β) διότι η συνεδρίαση των Τ.Σ. είναι νόμιμη εάν τα παρόντα μέλη είναι περισσότερα από τα απόντα. Ωστόσο, το ενδεχόμενο να μην υπάρχει η νόμιμη απαρτία στις συνεδριάσεις των Τ.Σ. είναι ιδιαίτερα εφικτό, καθώς για τα επταμελή και πενταμελή Τ.Σ. αρκούν 4 και 3 μέλη αντίστοιχα να είναι απόντα, ώστε η συνεδρίαση να κρίνεται άκυρη. Όσον αφορά για τα τριμελή Τ.Σ., αρκεί ένα μέλος να είναι απών, ώστε να κρίνεται η συνεδρίαση άκυρη.

Με την ελλιπή λειτουργία των Τ.Σ., υπονομεύεται ουσιαστικά ο ρόλος τους, καθώς οι αρμοδιότητές τους δεν ασκούνται. Αυτό μπορεί να γίνει κατανοητό από τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με την παρ. 13 του άρθρου 6, Όπου προβλέπεται η διατύπωση πρότασης ή γνώμης από τα Τ.Σ., αυτή υποβάλλεται εντός ανατρεπτικής προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή του ερωτήματος, μετά την πάροδο της οποίας, τα αρμόδια όργανα αποφασίζουν και χωρίς αυτήν. Ο στόχος του νομοθέτη είναι η αποτροπή του ενδεχομένου να καθυστερεί η έκδοση απόφασης του Δ.Σ. λόγω κωλυσιεργίας του Τ.Σ. Για το λόγο αυτό τίθεται η προθεσμία των 15 ημερών.

Ωστόσο, με αυτή τη διάταξη, εμπεριέχεται ο κίνδυνος να λαμβάνονται αποφάσεις του Δ.Σ, που αφορούν τους κατοίκους των δημοτικών διαμερισμάτων, ερήμην αυτών, εξαιτίας της μη συνεδρίασης των Τ.Σ.

Από την άλλη μεριά, όσον αφορά την άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα Τ.Σ., οι οποίες δίνονται με απόφαση του Δ.Σ., ο νόμος προβλέπει ότι αυτές μπορούν

<sup>82</sup> Άρθρο 94 παρ.1, Άρθρο 108 παρ.1, άρθρο 145 παρ.1 του ΔΚΚ.



να ανακληθούν από το Δ.Σ εάν κριθεί ότι δεν ασκούνται ικανοποιητικά. Αυτό το ενδεχόμενο είναι ιδιαίτερα εφικτό, εάν τα Τ.Σ. δεν συνέρχονται τακτικά σε συνεδρίαση.

⇒ Όπως προαναφέρθηκε, οι πρόεδροι των Τ.Σ. αντιπροσωπεύουν τους κατοίκους των δημοτικών διαμερισμάτων, που αποτελούν το γεωγραφικό χώρο των πρώην κοινοτήτων. Κατά συνέπεια, μπορούν να θεωρούνται ως οι αντικαταστάτες των Προέδρων των κοινοτήτων, με διαφορετικό ασφαλώς ρόλο.

Ο νομοθέτης, προβλέπει στο άρθρο 104, παρ 1, ότι ο Πρόεδρος της Κοινότητας είναι υποχρεωμένος να διαμένει στη γεωγραφική έκταση της κοινότητας (εκτός από ειδικές περιπτώσεις που ορίζουν διαφορετικά). Ο νομοθέτης προφανώς στοχεύει στη διασφάλιση της παρουσίας του Προέδρου στο χώρο της κοινότητας, προκειμένου να είναι παρών στα προβλήματα που την αφορούν.

Ο Πρόεδρος του Τ.Σ., σύμφωνα και με το ρόλο που του αναθέτει ο νόμος, οφείλει να μεριμνά για τη διάγνωση των προβλημάτων του δημοτικού διαμερίσματος, ενημερώνει σχετικά τη δημοτική αρχή και σε συνεργασία με τα υπόλοιπα μέλη του Τ.Σ., στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, μεριμνά για την επίλυσή τους. Η άσκηση αυτού του ρόλου είναι εφικτή, όταν ο πρόεδρος του Τ.Σ. είναι κάτοικος του δημοτικού διαμερίσματος, καθώς μόνο τότε μπορεί να λαμβάνει ίδια γνώση των προβλημάτων. Ωστόσο, ο νόμος δεν προβλέπει κάποια σχετική διάταξη, με αποτέλεσμα ο πρόεδρος του Τ.Σ. έχει τη δυνατότητα, να διαμένει και εκτός του δημοτικού διαμερίσματος.

Εξάλλου, η διττή ιδιότητα των Προέδρων των επταμελών και πενταμελών Τ.Σ., ως δημοτικοί σύμβουλοι, δεν περιορίζει τη δυνατότητά τους να διαμένουν εκτός του δημοτικού διαμερίσματος που εκπροσωπούν, δεδομένου ότι οι συνεδριάσεις του Δ.Σ. γίνονται στην έδρα του νέου δήμου. Το ίδιο ισχύει και για τους προέδρους των τριμελών συμβουλίων, παρά το γεγονός ότι είναι υποχρεωμένοι από το νόμο να προσέρχονται στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>

# Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

## 1. Η ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

### 1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ.

Στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικρατούν δύο κύριες κατηγορίες, όσον αφορά στο καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ <sup>83</sup>:

- 1) Στην πρώτη κατηγορία συγκαταλέγονται χώρες όπου, το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι, σε γενικές γραμμές, ομοιόμορφο.
- 2) Στη δεύτερη κατηγορία συγκαταλέγονται χώρες, όπου το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ παρουσιάζει διαφοροποιήσεις, που συνίστανται κυρίως στην ύπαρξη δύο μορφών πρωτοβάθμιων οργανισμών, που διέπονται ωστόσο από το ίδιο καθεστώς.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι ακόλουθες χώρες :

Γαλλία : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από ομοιομορφία, καθώς το ίδιο νομικό πλαίσιο διέπει τόσο τις μεγάλες πόλεις όσο και τα χωριά, κάτω των 500 κατοίκων. Βεβαίως, υπάρχουν εξαιρέσεις όσον αφορά στις πόλεις του Παρισιού, της Λυών και της Μασσαλίας, οι οποίες χωρίζονται σε διαμερίσματα.

Βέλγιο : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από ομοιομορφία, όσον αφορά στο νομικό πλαίσιο, αλλά υπάρχει διαφοροποίηση ανάλογα με το μέγεθος του (οι μεγάλες πόλεις χωρίζονται σε επιπλέον δήμους).

Δανία : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι ομοιόμορφο, με εξαίρεση την Κοπεγχάγη και το Frederiksburg, όπου είναι συγχρόνως και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ.

Ιταλία : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι ομοιόμορφο, δεν γίνεται καμία διάκριση μεταξύ τους. Οι ΟΤΑ μπορούν να υποδιαιρούνται σε συνοικίες.

---

<sup>83</sup> Α. Μεντζέλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση-Βασικές Σημειώσεις*, Τ.Ε.Ι Καλαμάτας, Καλαμάτα 2000, σ.σ. 174-176

Λουξεμβούργο : Το καθεστώς των ΟΤΑ είναι ομοιόμορφο, ωστόσο υπάρχουν διακρίσεις όσον αφορά στο πληθυσμιακό μέγεθος των ΟΤΑ, κυρίως σε οικονομικά θέματα, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα υποδιαίρεσής τους.

Σουηδία : Το καθεστώς των ΟΤΑ είναι ομοιόμορφο και μόνο η Στοκχόλμη είναι παράλληλα και δευτεροβάθμιος ΟΤΑ.

Φινλανδία : Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι η μοναδική βαθμίδα αυτοδιοίκησης και το καθεστώς που τους διέπει είναι ομοιόμορφο.

Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται οι ακόλουθες χώρες :

Αυστρία : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διαφέρει, ανάλογα με το Land <sup>84</sup>. Οι δήμοι, εκτός από οργανισμοί αυτοδιοίκησης, λειτουργούν και ως διοικητικές περιφέρειες του κράτους. Σε τέσσερα (4) Land, οι δήμοι εκτός από τις αρμοδιότητές ως οργανισμοί αυτοδιοίκησης, ασκούν και τη διοίκηση των διαμερισμάτων, που είναι οι υποδιαίρεσεις των Land (λ.χ. η Βιέννη είναι ταυτόχρονα και δήμος και Land).

Γερμανία : Το καθεστώς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι έντονα διαφοροποιημένο. Σε κάθε Land ισχύει διαφορετικό καθεστώς για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, που συνίσταται στη διαφορετική θεσμική οργάνωσή τους.

Ισπανία : Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ διακρίνονται σε αγροτικούς και αστικούς.

Πορτογαλία : Επίσης οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ στην Πορτογαλία διακρίνονται σε αγροτικούς και αστικούς.

Ιρλανδία : Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ διακρίνονται σε κωμοπόλεις, αστικά διαμερίσματα και πόλεις, που έχουν το ίδιο νομικό καθεστώς, ενώ τέσσερις (4) κωμοπόλεις (μεταξύ αυτών και το Δουβλίνο) είναι συγχρόνως και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ- Κομητείες, των οποίων οι αρμοδιότητες και η οργάνωση ορίζονται από την αντίστοιχη νομοθεσία που διέπει τις κωμοπόλεις.

Μ. Βρετανία : Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ διαφοροποιούνται έντονα. Βασική μονάδα των ΟΤΑ είναι τα διαμερίσματα, τα οποία διαφοροποιούνται σε σχέση με το είδος των αρμοδιοτήτων που ασκούν. Στην Αγγλία οι ΟΤΑ διακρίνονται στις κωμοπόλεις του Λονδίνου, στα 36 μητροπολιτικά και 334 μη μητροπολιτικά διαμερίσματα.

Στην Ουαλία υπάρχει μόνο μία κατηγορία διαμερισμάτων, ενώ στη Σκωτία υπάρχουν 53 διαμερίσματα και 3 νησιωτικοί ΟΤΑ, που ασκούν και αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

<sup>84</sup> Η Αυστρία, στα πλαίσια της ομοσπονδιακής διάρθρωσής της, διαιρείται σε Land (χώρες), οι οποίες αυτόνομα κρατίδια, με δικό τους Σύνταγμα και ίδια κρατικά όργανα.

## 1.2 ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ- ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Τα γενικά χαρακτηριστικά των διοικητικών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, των χωρών της Ε.Ε., είναι τα ακόλουθα :

- Εκλέγονται με άμεσες εκλογές (τουλάχιστον η πλειονότητα των μελών τους)
- Η διάρκεια της θητείας τους ποικίλλει
- Διαλύονται από την κεντρική διοίκηση, σε περίπτωση που δεν λειτουργούν ικανοποιητικά
- Οι πρόεδροι των συλλογικών οργάνων τους αναδεικνύονται είτε από το σύνολο των μελών που τα απαρτίζουν είτε από την κεντρική διοίκηση.

Ειδικότερα, ισχύουν τα ακόλουθα :

Γαλλία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο (Δ.Σ.), το οποίο έχει εξαετή θητεία και αποτελείται από 9-69 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. (ειδικά για την πόλη του Παρισιού, το Δ.Σ. έχει 163 μέλη). Πρόεδρος του Δ.Σ. είναι ο δήμαρχος, ο οποίος εκλέγεται μέσα από τα μέλη του Δ.Σ. Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου, ασκεί αρμοδιότητες ως κρατικός εκπρόσωπος (τηρεί τα αρχεία ληξιαρχείου και μεριμνά για την τήρηση της δημόσιας τάξης) και αποφασίζει για τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στους αντιδημάρχους.

Βέλγιο : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ. και έχουν εξαετή θητεία, εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα και ανάλογα με τον πληθυσμό τους, αποτελείται από 7- 55 μέλη.

Ένα από τα μέλη του Δ.Σ. είναι ο δήμαρχος που διορίζεται από βασιλιά. Το εκτελεστικό όργανο των ΟΤΑ αποτελείται από το δήμαρχο και από 2-9 μέλη του Δ.Σ., που ονομάζονται σκαβίνοι. Ο δήμαρχος προεδρεύει του Δ.Σ. και του σώματος των σκαβίνων, εκτελεί τις αποφάσεις του Δ.Σ. και του σώματος των σκαβίνων και ασκεί, για λογαριασμό του κράτους, την επιβολή της δημόσιας τάξης και τηρεί τα αρχεία του ληξιαρχείου.

Τέλος, προβλέπεται ο διορισμός δημοτικού γραμματέα, ο οποίος λειτουργεί ως προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου.

Δανία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ. που έχουν τετραετή θητεία και εκλέγονται με το αναλογικό σύστημα. Το ίδιο το Δ.Σ. καθορίζει τον αριθμό των μελών μεταξύ 5-25, για τους μικρούς δήμους και 13-31, για τις μεγάλες πόλεις. Πρόεδρος του Δ.Σ. είναι ο

δήμαρχος, ο οποίος εκλέγεται μεταξύ των μελών του Δ.Σ. Ο δήμαρχος έχει έναν ή δύο βοηθούς, που τον επικουρούν στην εκτέλεση των καθηκόντων του. Προϊστάται των υπηρεσιών του δήμου και ασκεί τις αρμοδιότητές του σε συνεργασία με τις επιτροπές που συστήνει το Δ.Σ.

Ιταλία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ. που έχουν εξαετή θητεία και ανάλογα με τον πληθυσμό, αποτελούνται από 25-80 μέλη. Ο δήμαρχος είναι πρόεδρος του Δ.Σ και εκλέγεται άμεσα από του εκλογείς-δημότες. Συνεργάζεται, ανάλογα με τον πληθυσμό, με 2-14 βοηθούς, με τους οποίους αποτελούν το Γραφείο. Το Γραφείο είναι αρμόδιο για τη διαχείριση των υποθέσεων του δήμου.

Ο δήμαρχος ασκεί, για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης, τις εξής αρμοδιότητες : είναι υπεύθυνος για τη δημοσίευση των νόμων, ασχολείται με τη διαχείριση των δημοσίων έργων και της δημόσιας υγείας. Προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου είναι ο γραμματέας ή γενικός γραμματέας, που διορίζεται από την κεντρική διοίκηση.

Λουξεμβούργο : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ. που έχουν εξαετή θητεία και εκλέγονται με το αναλογικό σύστημα, στους δήμους με πληθυσμό άνω των 3.000 κατοίκων και με το πλειοψηφικό, στους δήμους με πληθυσμό κάτω των 3.000 κατοίκων. Αποτελείται από 7-27 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου. Πρόεδρος του Δ.Σ είναι ο δήμαρχος που διορίζεται από το Μεγάλο Δούκα. Ο δήμαρχος μπορεί να μην είναι μέλος του Δ.Σ.

Το εκτελεστικό όργανο των δήμων αποτελείται από το συμβούλιο των σκαβίνων και το δήμαρχο. Οι σκαβίνοι προέρχονται από το Δ.Σ. και διορίζονται είτε από το Μεγάλο Δούκα, όταν πρόκειται για τους μεγάλους δήμους είτε από τον Υπουργό των Εσωτερικών, όταν πρόκειται για μικρούς δήμους. Το εκτελεστικό όργανο λειτουργεί και ως κρατικό όργανο. Επιβλέπει την τήρηση των κρατικών αποφάσεων, τηρεί τα αρχεία του ληξιαρχείου, επιβλέπει την υπηρεσία της κοινωνικής πρόνοιας και επιβάλλει τη δημόσια τάξη.

Ολλανδία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ. που έχει πενταετή θητεία, εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα και αποτελείται από 7-45 συμβούλους. Πρόεδρος του Δ.Σ. είναι ο δήμαρχος που διορίζεται από την κεντρική διοίκηση.

Το εκτελεστικό όργανο είναι το συμβούλιο των σκαβίνων, που εκλέγονται μέσα από τα μέλη του Δ.Σ. (ο αριθμός τους κυμαίνεται από 2-6 μέλη) και το δήμαρχο. Ο δήμαρχος είναι πρόεδρος του Δ.Σ. και του εκτελεστικού οργάνου, εκτελεί τις αποφάσεις τους, εκπροσωπεί το δήμο και τηρεί τη δημόσια τάξη.

Προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου είναι ο γενικός γραμματέας, που διορίζεται από το Δ.Σ. και είναι ανακλητός. Σε μικρούς δήμους, χρέη γενικού γραμματέα μπορεί να ασκεί και ο δήμαρχος.

Γερμανία : ανάλογα με το κάθε Land, οι δήμοι διοικούνται από Δ.Σ. που εκλέγεται για 5-6 χρόνια και ανάλογα με τον πληθυσμό, αποτελείται από 5-80 μέλη. Επίσης, ανάλογα με το Land, ο πρόεδρος του Δ.Σ. εκλέγεται μεταξύ των μελών του ή άμεσα από τους εκλογείς- δημότες και είναι είτε ο δήμαρχος είτε άλλο πρόσωπο.

Το εκτελεστικό όργανο διαφέρει, ανάλογα με το Land. Έτσι, το εκτελεστικό όργανο εάν είναι μονομελές, είναι ο δήμαρχος, που εκλέγεται άμεσα από τους εκλογείς- δημότες ή έμμεσα από το Δ.Σ., είτε είναι υπάλληλος που διορίζεται από το Δ.Σ. ως διευθυντής. Εάν το εκτελεστικό όργανο είναι συλλογικό, τότε αποτελείται από μέλη του Δ.Σ και πρόεδρός του ορίζεται ένα από τα μέλη του.

Το εκτελεστικό όργανο διαχειρίζεται τις υποθέσεις του δήμου.

Πορτογαλία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ που έχει πενταετή θητεία, εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα και αποτελείται από αιρετά και μη αιρετά μέλη. Πρόεδρος του Δ.Σ είναι ο δήμαρχος που προέρχεται από τα μέλη του.

Το εκτελεστικό όργανο των δήμων αποτελείται από το δήμαρχο και τους βοηθούς του. Το όργανο αυτό εκλέγεται από τους εκλογείς- δημότες με το αναλογικό σύστημα. Πρόεδρος του εκτελεστικού οργάνου είναι ο δήμαρχος.

Ισπανία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ που έχει τετραετή θητεία, εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα και αποτελείται από 5-25 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό των δήμων (συν έναν για κάθε 100.000 κατοίκους). Πρόεδρος του Δ.Σ. είναι ο Δήμαρχος που εκλέγεται είτε άμεσα από τους εκλογείς- δημότες είτε από το Δ.Σ, μεταξύ των μελών του. Ο δήμαρχος αντιπροσωπεύει το δήμο, είναι προϊστάμενος των δημοτικών υπηρεσιών και έχει, ως βοηθό, ένα γραμματέα που είναι υπάλληλος του δήμου.

Σε δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους, μπορεί να λειτουργεί γραφείο, αποτελούμενο από το δήμαρχο και μέλη του Δ.Σ (έως το 1/3 του συνόλου τους ) που διορίζονται από το δήμαρχο.

Ιρλανδία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ που έχει πενταετή θητεία. Μταξύ των μελών του Δ.Σ εκλέγεται ο δήμαρχος. Εκτελεστικό όργανο των δήμων είναι ο city manager. Πρόκειται για υπάλληλο που διορίζεται από το Δ.Σ για απεριόριστο χρόνο. Ο city manager δεν ασκεί κρατικές αρμοδιότητες, αλλά μπορεί να μεταβιβάζει αρμοδιότητες σε άλλους υπάλληλους, έπειτα από έγκριση του αρμόδιου υπουργού.

Μεγάλη Βρετανία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ ή συμβούλιο διαμερίσματος, που έχει τετραετή θητεία και αποτελείται από 30-60 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό. Οι σύμβουλοι εκλέγουν, μεταξύ των μελών τους τον πρόεδρο του συμβουλίου.

Το Δ.Σ ή συμβούλιο διαμερίσματος, έχει ευχέρεια ως προς την οργάνωση του εκτελεστικού οργάνου. Συνήθως, συστήνονται εξειδικευμένες εκτελεστικές επιτροπές, αποτελούμενες από μέλη των συμβουλίων (κατά τα 2/3) και από εξειδικευμένα πρόσωπα (κατά το 1/3).

Σουηδία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από αιρετό συμβούλιο που εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα, με τριετή θητεία και αποτελείται από 47 συμβούλους. Τα συμβούλια εκλέγουν εκτελεστικές επιτροπές (αποτελούμενες από 5 τουλάχιστον συμβούλους) οι οποίες διαχειρίζονται διάφορους τομείς αρμοδιότητας των δήμων. Η σύσταση ορισμένων τέτοιων επιτροπών είναι υποχρεωτική, όταν πρόκειται για τη διαχείριση θεμάτων σχετικά με την εκπαίδευση, το περιβάλλον, την κοινωνική ασφάλεια και τις εκλογές σε τοπικό επίπεδο, ενώ για άλλες επιτροπές, η σύστασή τους είναι προαιρετική.

Φινλανδία : Τα όργανα διοίκησης των ΟΤΑ είναι το Δ.Σ η δημοτική επιτροπή, ο διευθυντής, η επιτροπή ακροάσεων (οικονομικού ελέγχου) και οι επαγγελματίες ελεγκτές των οικονομικών υποθέσεων. Το Δ.Σ. μπορεί να προβλέπει τη σύσταση και νέων οργάνων.

Το Δ.Σ εκλέγεται άμεσα, με το αναλογικό σύστημα, για τέσσερα χρόνια και ανάλογα με τον πληθυσμό των δήμων, αποτελείται από 17-85 μέλη. Η δημοτική επιτροπή διορίζεται από το Δ.Σ. και είναι το εκτελεστικό όργανο των δήμων. Ο διευθυντής εκλέγεται από το Δ.Σ, το οποίο αποφασίζει για τη διάρκεια της θητείας του.

Αυστρία : Οι ΟΤΑ διοικούνται από Δ.Σ, που εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα. Το Δ.Σ εκλέγει, μεταξύ των μελών του, ως πρόεδρος το δήμαρχο. Ο δήμαρχος είναι και το εκτελεστικό όργανο των δήμων.

## **2. ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ**

Στις χώρες της Δυτικής και Β. Ευρώπης, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, από το τέλος του Β΄ Παγκ. Πολέμου, χαρακτηριζόταν από πολυτεμαχισμό, που συνίστανται στην ύπαρξη μικρών, εδαφικά και πληθυσμιακά, οργανισμών. Ο κύριος λόγος ύπαρξης του φαινομένου, ήταν η τάση μετακίνησης των πληθυσμών προς το

εσωτερικό του κράτους, κυρίως προς την πρωτεύουσα και τα μεγάλα αστικά κέντρα<sup>85</sup>. Το αποτέλεσμα από αυτή την κατάσταση, ήταν να τεθούν οι περισσότεροι ΟΤΑ αδύναμοι να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις των μεταπολεμικών κοινωνιών.

Υπό το πνεύμα αυτής της διαπίστωσης, οι χώρες της Ευρώπης, από τη δεκαετία του '60 έκριναν πως η λύση στο πρόβλημα του πολυτεμαχισμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, είναι η συνένωσή τους σε ευρύτερους, εδαφικά και πληθυσμιακά, οργανισμούς, που θα μπορούσαν να συγκεντρώσουν όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά (λ.χ. οικονομική αυτοτέλεια, ποιοτικότερη διοίκηση) που ήταν απαραίτητα τα την επίτευξη του ρόλου τους.

## 2.1 ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΟΥΜΕΝΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Οι επιχειρούμενες συνενώσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ έγιναν στα πλαίσια συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων, που σχεδιάστηκαν κατά τρόπο που να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Πιο συγκεκριμένα, οι μεταρρυθμίσεις αυτές αφορούσαν :

### 1) Στη δομή των νέων ΟΤΑ

Η διαδικασία μεταβολής της μορφής και του μεγέθους των νέων ΟΤΑ στηρίχθηκε σε τρεις (3) κατευθύνσεις :

- Στη δημιουργία μεγαλύτερων οργανισμών, μέσω της ομαδοποίησης των μικρών δήμων και της συγχώνευσης των μη βιώσιμων δήμων.
- Στη δημιουργία μεγαλύτερων οργανισμών σε ευρύτερο επίπεδο από αυτό των παραδοσιακών ΟΤΑ.
- Στην περιφερειοποίηση, μέσω της δημιουργίας οργανισμών που καλύπτουν ευρύτερες γεωγραφικές περιφέρειες.

### 2) Στη λειτουργία των νέων ΟΤΑ

Ο στόχος, σε αυτή την περίπτωση, ήταν η επανεξέταση και ανακατανομή των αρμοδιοτήτων, μεταξύ των ΟΤΑ και μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των ΟΤΑ, με τάση αύξησης των αρμοδιοτήτων των τελευταίων.

### 3) Στα οικονομικά των νέων ΟΤΑ

Στόχος των μεταρρυθμίσεων ήταν, αρχικά η μελέτη των οικονομικών προβλημάτων των ΟΤΑ και έπειτα η ανακατανομή πόρων προς όφελος των νέων ΟΤΑ.

### 4) Στην εσωτερική οργάνωση των νέων ΟΤΑ

---

<sup>85</sup> Ε. Βελώνιας, «Η ανάγκη δημιουργίας ευρύτερων μονάδων Τ.Α. Α Βαθμού», Επιθεώρηση Τ.Α., Τεύχος 65, σελ. 23



Στόχος των μεταρρυθμίσεων ήταν η επανεξέταση της εσωτερικής οργάνωσης των ΟΤΑ, κυρίως όσον αφορά στο καθεστώς λειτουργίας των υπηρεσιών τους και στο επίπεδο παραγωγικότητας του προσωπικού τους.

## 2.2 ΜΕΘΟΔΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ

Οι μέθοδοι με τις οποίες επιχειρήθηκαν οι συνενώσεις των ΟΤΑ ήταν οι ακόλουθες :

- Η εθελοντική συνένωση των δήμων.

Αυτή η μέθοδος συνίσταται στην συνένωση των δήμων με πρωτοβουλία των ίδιων των οργανισμών. Σε ορισμένες χώρες οι εθελοντικές συνενώσεις δεν έγιναν χωρίς περιορισμούς. Έτσι, λ.χ. στη Γερμανία, οι επιχειρούμενες συνενώσεις είχαν εθελοντικό χαρακτήρα, αλλά για να προχωρήσουν είχε προβλεφθεί η τήρηση ορισμένων διαδικασιών. Επίσης, στο Βέλγιο, οι εθελοντικές συνενώσεις έγιναν εφόσον ήταν σύμφωνες με το γενικότερο πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης, που σχεδιάστηκε από την κεντρική διοίκηση. Βέβαια, σε άλλες χώρες τέτοιοι περιορισμοί δεν ετέθησαν.

- Η υποχρεωτική συνένωση των ΟΤΑ

Η μέθοδος αυτή συνίσταται στην υποχρεωτική συνένωση των δήμων έπειτα από πρωτοβουλία ανώτερων βαθμίδων διοίκησης. Αυτή τη μέθοδο υιοθέτησαν χώρες που σχεδίασαν ευρύτερη διοικητική αναδιάρθρωση και, ως εκ τούτου, η μέθοδος της εθελοντικής συνένωσης δεν ήταν κατάλληλη. Σε υποχρεωτικές συνενώσεις προχώρησαν : η Δανία (1967), η Νορβηγία (1962), η Σουηδία (1952, 1971 και 1974), το Βέλγιο (1971), η Μ. Βρετανία (1974) και η Ισπανία (1977).

Βεβαίως, αυτές οι χώρες δεν ακολούθησαν τις ίδιες διαδικασίες εφαρμογής υποχρεωτικών συνενώσεων.

- Η προτεινόμενη – υποδεικνυόμενη από την κεντρική διοίκηση- συνένωση των ΟΤΑ

Η μέθοδος αυτή συνίσταται στην υπόδειξη, από την κεντρική διοίκηση, του τρόπου συνένωσης των ΟΤΑ, όπου η τελική απόφαση ανήκει στους ενδιαφερόμενους δήμους.

Σε ορισμένες χώρες υιοθετήθηκε ένα μικτό σύστημα, που έχει δύο μορφές :

1. Σε πρώτο στάδιο, επιχειρείται εθελοντική συνένωση με παράλληλη παροχή κινήτρων και σε ένα δεύτερο στάδιο επιχειρείται υποχρεωτική συνένωση, μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου από την έναρξη του πρώτου σταδίου, έπειτα από νέα νομοθετική ρύθμιση (Σουηδία)

2. Από την αρχή της επιχειρούμενης συνένωσης προβλέπονται δύο φάσεις : στην πρώτη φάση επιχειρείται εθελοντική συνένωση και στη δεύτερη φάση επιχειρείται υποχρεωτική συνένωση<sup>86</sup>.

### 2.3. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Τα κριτήρια για τη συνένωση των δήμων, τα οποία λήφθηκαν υπόψη κατά τη διαδικασία συνενώσεων, στόχευαν στον προσδιορισμό του μεγέθους των νέων ΟΤΑ. Αυτά τα κριτήρια ήταν τα ακόλουθα :

- Ο ελάχιστος πληθυσμός που πρέπει να έχει ένας νέος ΟΤΑ

Όσον αφορά σε αυτό το κριτήριο, υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις, οι οποίες συνίστανται στο αν πρέπει ένας ΟΤΑ να είναι μικρού ή μεγάλου μεγέθους.

Όσοι υποστηρίζουν ότι οι ΟΤΑ πρέπει να είναι μικρού μεγέθους, προβάλλουν τα ακόλουθα επιχειρήματα :

1. Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ ,τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητές τους με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.
2. Με δεδομένο τον πληθυσμό μιας χώρας, όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ, τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους και άρα τόσο μεγαλύτερος είναι ο συναγωνισμός μεταξύ τους, σχετικά με την ανάληψη πρωτοβουλιών και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών.
3. Οι κάτοικοι των μικρών ΟΤΑ είναι πιο εύκολο να αντιλαμβάνονται τα τοπικά προβλήματα και να τα αντιμετωπίζουν, σε σχέση με τους κατοίκους των μεγάλων ΟΤΑ.
4. Όσο μικρότερος είναι ένας ΟΤΑ, τόσο πιο στενή είναι η σχέση ανάμεσα στις αποφάσεις για τις δαπάνες και τα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών.
5. Όσοι περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ, τόσο περισσότερα είναι τα άτομα που ασχολούνται με τα κοινά και άρα δίνεται η δυνατότητα στην κεντρική διοίκηση να στελεχώνεται με περισσότερα έμπειρα άτομα.

Όσοι υποστηρίζουν ότι οι ΟΤΑ πρέπει να είναι μικρού μεγέθους, προβάλλουν τα ακόλουθα επιχειρήματα :

---

<sup>86</sup> Χωρίς να απαιτείται προηγούμενη νομοθετική ρύθμιση.

1. Οι μεγάλοι ΟΤΑ είναι πιο αποτελεσματικοί, δεδομένου ότι κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών δημιουργούνται σημαντικές οικονομίες κλίμακας.
  2. Οι μεγάλοι ΟΤΑ διοικούνται από έμπειρους και ικανότερους ενδεχομένως, εκλεγμένους αντιπροσώπους και επίσης είναι στελεχωμένοι με εξειδικευμένο προσωπικό.
  3. Το κόστος διοίκησης είναι χαμηλότερο στους μεγάλους ΟΤΑ, σε σχέση με τους μικρούς ΟΤΑ.
  4. Όσο περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ (και άρα πιο μικροί) τόσο περισσότερες είναι οι εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν σε άλλους ΟΤΑ οι δραστηριότητές τους, και άρα είναι περισσότερες οι τριβές μεταξύ τους.
  5. Όσο μεγαλύτεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερες είναι οι δυνατότητες άσκησης (εντός των ορίων τους) αναδιανεμητικής πολιτικής.
- Η πυκνότητα του πληθυσμού, σε σχέση με το γεωγραφικό χώρο των νέων ΟΤΑ, καθώς και οι γεωγραφικές ιδιαιτερότητες τους.

Το κριτήριο αυτό αφορά τη συγκέντρωση των κατοίκων στο χώρο, σε σχέση με την χωροθέτηση των υποδομών, που βρίσκονται στα γεωγραφικά όρια των νέων δήμων (λ.χ. συγκοινωνίες, ύδρευση, αποχέτευση).

- Η απόσταση της περιφέρειας από το νέο διοικητικό κέντρο των δήμων  
Αυτό το κριτήριο αφορά στη γεωγραφική απόσταση του νέου διοικητικού κέντρου του δήμου, από τα επιμέρους τμήματά του.

- Οι αρμοδιότητες που μπορεί ή προβλέπεται να αναλάβει ο νέος δήμος και η σχέση τους με τον αριθμό των κατοίκων που είναι αναγκαίος για την πραγματική άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων.

Αυτό το κριτήριο αφορά στη σχέση πληθυσμού αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με την οποία το πλήθος και το είδος των αρμοδιοτήτων που μπορεί να αναλάβει ένας δήμος, προκειμένου να είναι εφικτή η άσκησή τους, είναι ανάλογο του πληθυσμού του.

## 2.4 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η διαδικασία με την οποία έγιναν οι συνενώσεις των δήμων σε χώρες της Ευρώπης, ανεξάρτητα από τις μεθόδους που υιοθετήθηκαν, παρουσιάζει πολλά κοινά σημεία.

Πιο συγκεκριμένα, η διαδικασία συνενώσεων συνίστανται στα εξής στάδια :

- Μελέτη του προβλήματος από επιτροπές.

Κατά το στάδιο αυτό, γίνεται μελέτη της υφιστάμενης κατάστασης των , υπό συνένωση ΟΤΑ, σε συνάρτηση με τις σύγχρονες απαιτήσεις, με στόχο τον προσδιορισμό του βέλτιστου μεγέθους των ΟΤΑ. Αυτή τη μελέτη την αναλαμβάνουν επιτροπές, τις οποίες αποτελούν επιστήμονες, εκπρόσωποι των ενδιαφερόμενων ΟΤΑ και των ενώσεων αυτών, εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων και δημοσίοι και δημοτικοί υπάλληλοι.

- Ενημέρωση και συμμετοχή των εκπροσώπων των ενδιαφερόμενων ΟΤΑ και διατύπωση απόψεων και προτάσεων

Σε αυτό το στάδιο, προβλέπεται η άμεση συμμετοχή των αρχών των ενδιαφερόμενων ΟΤΑ, στην προετοιμασία των συνενώσεων. Έτσι, αρχικά ενημερώνονται για τα σχέδια και τα μέτρα/ κίνητρα της συνένωσης, που προτείνονται από τις επιτροπές μελέτης, και γενικά για όλη τη διαδικασία συνένωσης.

Παράλληλα, οι αρχές των, υπό συνένωση ΟΤΑ, έχουν τη δυνατότητα να διατυπώνουν τις απόψεις και προτάσεις τους, στις επιτροπές μελέτης, ακόμα και στις περιπτώσεις που εφαρμόζεται η μέθοδος της υποχρεωτικής συνένωσης.

- Ενημέρωση των κατοίκων των ΟΤΑ και διατύπωση προτάσεων.

Στο στάδιο αυτό επιχειρείται η ενημέρωση και η αναζήτηση της γνώμης των κατοίκων. Οι πρόσφοροι τρόποι που ακολουθούνται σε αυτό το στάδιο είναι : α) η απλή ενημέρωση του πληθυσμού, χωρίς την αναζήτηση της γνώμης του, β) η επιτόπια ενημέρωση από τα μέλη των επιτροπών μελέτης, με στόχο τη διαπίστωση των αντιδράσεων του πληθυσμού και γ) η διενέργεια υποχρεωτικών ή προαιρετικών δημοψηφισμάτων, με συμβουλευτικό ή δεσμευτικό χαρακτήρα.

## 2.5 ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Κυρίως, κατά την εφαρμογή εθελοντικών συνενώσεων, υιοθετήθηκαν πολιτικές παροχής κινήτρων. Αυτά τα κίνητρα ήταν οικονομικής, διοικητικής και εκλογικής υφής. Στα οικονομικής υφής κίνητρα, περιλαμβάνονται: οι οικονομικές ενισχύσεις για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και για την εφαρμογή επενδυτικών σχεδίων. Στα κίνητρα διοικητικής υφής περιλαμβάνονται : η διατήρηση του προσωπικού των, υπό συνένωση ΟΤΑ, στις υφιστάμενες θέσεις τους, η δημιουργία βοηθητικών δημαρχείων ή/ και ο διορισμός ειδικών αναπληρωτών δημάρχων, για την εξυπηρέτηση των κατοίκων των συνενωμένων δήμων. Τέλος, στα κίνητρα εκλογικής υφής, περιλαμβάνονται : μεταβατικές ρυθμίσεις, που επιτρέπουν στους, υπό συνένωση

δήμους, να διατηρήσουν την προσωπικότητά τους για ένα διάστημα έπειτα από τη συνένωση και η δυνατότητα των δημοτικών συμβούλων των δήμων που συνενώνονται να είναι σύμβουλοι στο νέο ενιαίο δημοτικό συμβούλιο.

## 2.6 ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ

Τα αποτελέσματα από τις επιχειρούμενες συνενώσεις των δήμων, από τη δεκαετία του '50 έως σήμερα, δεν ήταν ίδια σε όλες τις χώρες τις ευρωπαϊκές χώρες. Ο περιορισμός του αριθμού των δήμων επιτεύχθηκε, σε μεγαλύτερο βαθμό, στις : Αυστρία, Ολλανδία, Δανία, Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Νορβηγία, Ολλανδία και Σουηδία, ενώ σε άλλες, όπως : Ισπανία, Γαλλία και Ελβετία, οι συνενώσεις των δήμων δεν περιόρισαν σημαντικά τον αριθμό τους. Τέλος, σε άλλες χώρες ο αριθμός των δήμων, παρά τη διενέργεια συνενώσεων, παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητος, ενώ χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Ιταλίας, όπου ο αριθμός των δήμων αυξήθηκε.

Αυτά τα αποτελέσματα επηρεάστηκαν καθοριστικά από τη μέθοδο συνένωσης, που εφάρμοσε κάθε χώρα. Έτσι, σε χώρες όπου αποκλειστικά η υποχρεωτική συνένωση των δήμων (Δανία, Μ. Βρετανία, Ιρλανδία,) ο αριθμός τους μειώθηκε αισθητά, ενώ σε χώρες όπου εφαρμόστηκε αποκλειστικά η εθελοντική συνένωση των δήμων (Γαλλία, Ιταλία) ο αριθμός τους δεν μειώθηκε. Βεβαίως, οι περισσότερες χώρες εφάρμοσαν ένα μικτό σύστημα συνενώσεων, όπου η μέθοδος της υποχρεωτικής συνένωσης συμπλήρωνε την εθελοντική, και κατά συνέπεια, ο αριθμός των δήμων είχε μια μέση μεταβολή.

Οι κύριοι λόγοι για τους οποίους οι εθελοντικές συνενώσεις δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα, ήταν οι ακόλουθοι :

- η τοπική ιστορία

Η ιστορική συνείδηση κάθε τοπικής κοινωνίας, αποτέλεσε ανασταλτικό παράγοντα στην επίτευξη των εθελοντικών συνενώσεων. Οι κάτοικοι κάθε τόπου θεώρησαν ότι με τις επιχειρούμενες συνενώσεις, υπονομεύεται ο τοπικός χαρακτήρας τους, ο οποίος μέσα σε ένας ενιαίο οργανισμό δεν θα είχε λόγο ύπαρξης.

- οι υφιστάμενοι ανταγωνισμοί μεταξύ των γειτονικών δήμων

Η γεινίαση μεταξύ των δήμων, ενδεχομένως και πριν από τις επιχειρούμενες συνενώσεις, αναπόφευκτα δημιουργεί ανταγωνισμούς. Αυτή η υφιστάμενη κατάσταση έγινε πιο έντονη κατά τη διαδικασία συνενώσεων, και κατά συνέπεια, εμπόδισε την επίτευξη συμφωνιών μεταξύ των υποψηφίων, προς συνένωση, δήμων.

- οι ενδοιασμοί των πολιτικών κομμάτων, μπροστά στο ενδεχόμενο μείωσης του αριθμού των δημάρχων, οι οποίοι αποτελούσαν παράγοντες επηρεασμού των τοπικών κοινωνιών.

Πραγματικά, τα πολιτικά κόμματα δεν επιδίωκαν τη μείωση των δήμων, καθώς έτσι θα ήταν πιο δύσκολη η άσκηση επιρροής στις τοπικές κοινωνίες.

Στις εθελοντικές συνενώσεις, προτάθηκαν συγκεκριμένα κίνητρα. Αυτά τα κίνητρα λήφθηκαν υπόψη από τους φορείς διοίκησης των δήμων, υπό το πνεύμα κόστους-οφέλους.

Σημαντικός παράγοντας επιτυχίας των παρεχόμενων κινήτρων, ήταν η χρονική διάρκεια εφαρμογής τους. Έτσι, τα κίνητρα που είχαν μακροπρόθεσμο όφελος οδήγησαν πιο δραστικά στην επίτευξη των συνενώσεων. Αντίθετα, όσα κίνητρα είχαν βραχυπρόθεσμο όφελος αποτέλεσαν ανασταλτικό παράγοντα στην επίτευξη συνενώσεων, καθώς θεωρήθηκαν ως μέσα δελεασμού, χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο.

Τα αποτελέσματα από τις επιχειρούμενες συνενώσεις των δήμων, που επιχειρήθηκαν σε ευρωπαϊκές χώρες από το 1950 έως σήμερα, περιγράφονται στον ακόλουθο πίνακα :

ΚΡΑΤΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1997 (ΣΕ ΕΚ.)	ΕΚΤΑΣΗ (ΣΕ Τ.ΧΛΜ)	ΠΛΗΘΟΣ ΟΤΑ		ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%)	ΜΕΣΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΟΤΑ
			1950	1997		
ΑΥΣΤΡΙΑ	8.0	83.9	3.999	2.353	- 41.0	3.400
ΒΕΛΓΙΟ	10.1	30.5	2.669	589	- 77.9	17.200
ΓΑΛΛΙΑ	58.0	544.0	38.814	36559	- 5.8	1.600
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	81.8	357.0	24.272	16.121	- 33.5	5.000
ΔΑΝΙΑ	5.2	43.1	1.387	275	- 19.8	19.100
ΕΛΒΕΤΙΑ	6.8	41.3	3.097	3.021	- 2.5	2.250
ΕΛΛΑΔΑ	10.4	132.0	5.994	1033	- 82.7	10.067
Μ. ΒΡΕΤΤΑΝΙΑ	58.6	241.0	2.028	319	- 84.3	122.453
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	3.6	70.3	115	80	- 30.0	41.667
ΙΣΠΑΝΙΑ	39.2	506.0	9.214	8.082	- 12.3	4.800
ΙΤΑΛΙΑ	57.3	301.3	7.781	8.104	+ 4.1	7.000
ΛΟΥΞ/ΒΟΥΡΓΟ	0.4	2.6	127	118	- 7.1	3.400
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	15.5	41.0	1.015	572	- 43.6	27.000
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	4.3	324.0	744	439	- 41.0	9.794
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	9.4	91.9		4.207		34.200
ΣΟΥΗΔΙΑ	8.8	410.9	2.500	286	- 88.5	30.900
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	5.1	338.1		455		11.200

ΠΗΓΗ : Ν. ΤΑΤΣΟΣ, Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΤΥΠΩΘΗΤΩ- Ν.ΔΑΡΔΑΝΟΣ, ΑΘΗΝΑ 1997,

### 3. ΟΡΓΑΝΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Από τις επιχειρούμενες συνενώσεις των ΟΤΑ, σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν μεταβλήθηκε μόνο το πλήθος και το μέγεθός τους, αλλά σημειώθηκε αλλαγή και στην εσωτερική οργάνωση και λειτουργία τους.

Συγκεκριμένα, προκειμένου να είναι πιο ομαλή η προσαρμογή των συνενωμένων ΟΤΑ στα νέα δεδομένα, χρειάστηκε να συσταθούν ή να αναπροσαρμοσθούν νέα ή παράλληλα, τα υφιστάμενα ενδοδημοτικά όργανα. Έτσι, παρατηρείται σε όλες τις χώρες που επιχείρησαν συνενώσεις στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, η λειτουργία οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης, τα οποία, κατά κανόνα, έχουν συμβουλευτικές αρμοδιότητες χωρίς να αποκλείεται η άσκηση και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων.

Τα όργανα δημοτικής αποκέντρωσης που λειτουργούν ανά χώρα, είναι τα ακόλουθα<sup>87</sup>

Γαλλία : Στη Γαλλία συστήνονται τμήματα των δήμων, τα οποία έχουν νομική προσωπικότητα και δικά τους όργανα διοίκησης. Επίσης, το Παρίσι, η Λυών και η Μασσαλία υποδιαιρούνται σε διαμερίσματα που έχουν δικό τους δήμαρχο και συμβούλιο, το οποίο ασκεί κυρίως συμβουλευτικές αρμοδιότητες.

Γερμανία : Οι δήμοι διακρίνονται σε μεγάλους και ενώσεις δήμων (οι οποίοι αποτελούν το 1/3 του συνόλου των δήμων). Τις ενώσεις δήμων αποτελούν οι μικροί δήμοι.

Ιταλία : Οι δήμοι διαιρούνται σε συνοικίες ή τμήματα, τα οποία έχουν δικά τους όργανα.

Ισπανία : Σε ορισμένες περιφέρειες, οι δήμοι υποδιαιρούνται σε χωρικές οντότητες, που διαθέτουν ανοικτό συμβούλιο ή άλλο συλλογικό όργανο, που απαρτίζεται από το δήμαρχο και αιρετά μέλη.

Ολλανδία : Τα Δ.Σ. μπορούν να θεσπίζουν συμβούλια συνοικιών ή γειτονιάς, συγκροτούμενα είτε με δημοτικούς συμβούλους είτε με άλλα άτομα, που ασκούν αρμοδιότητες, κατ' εξουσιοδότηση του Δ.Σ.

Πορτογαλία : Οι δήμοι υποδιαιρούνται σε ενορίες, οι οποίες λόγω περιορισμένων οικονομικών πόρων, ασκούν περιορισμένες αρμοδιότητες. Οι ενορίες εκλέγουν με άμεσο τρόπο, ενοριακό συμβούλιο, με τετραετή θητεία, το οποίο αναδεικνύει τον πρόεδρό του μέσα από τα μέλη του.

<sup>87</sup> Α. Μεντζέλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση-Βασικές Σημειώσεις*, Τ.Ε.Ι Καλαμάτας, Καλαμάτα 2000, σ σ 190-191

Οι ενορίες συμμετέχουν στη δημοτική πολιτική, με την παρουσία του προέδρου της ενορίας, στο Δ.Σ, το οποίο εκχωρεί και τις αρμοδιότητες τους.

Μ. Βρετανία : Στην Αγγλία, κυρίως οι αγροτικοί δήμοι, χωρίζονται σε ενορίες. Οι αρμοδιότητές τους περιορίζονται κυρίως σε χωροταξικά θέματα. Στην Ουαλία, λειτουργούν τα συμβούλια κοινοτήτων, ενώ στη Σκωτία, η λειτουργία τέτοιων οργάνων είναι προαιρετική.



## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> :

#### ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ.

Ο Δήμος Μεγαλόπολης υπάγεται στο νομό Αρκαδίας και αποτελεί το δεύτερο μεγαλύτερο, σε πληθυσμό, ΟΤΑ του νομού και συνορεύει με τους δήμους : Φαλαισίας, Φαλάνθου, Γόρτυνος, Βαλτετσίου και Τρικολώνων.

Αποτελείται από το Δημοτικό Διαμέρισμα της Μεγαλόπολης, που είναι και η έδρα του ομώνυμου δήμου, και ακόμη τριάντα δημοτικά διαμερίσματα, που είναι πρώην κοινότητες, οι οποίες καταργήθηκαν με τις συνενώσεις που προώθησε ο ν.2539/1997. Η συνολική έκταση του νέου δήμου είναι 331.500 στρ., βρίσκεται σε υψόμετρο περίπου 550 μ. και το έδαφός του είναι ορεινό.

- Χρήσεις γης

Περίπου το 10% της συνολικής έκτασης του δήμου αποτελούν οι καλλιεργούμενες εκτάσεις. Το 9% αποτελούν οι βοσκότοποι, που ανήκουν στην ιδιοκτησία των δημοτικών διαμερισμάτων, ενώ το 42% καλύπτεται από ιδιωτικούς βοσκότοπους. Οι δασικές εκτάσεις καλύπτουν το 24% της συνολικής έκτασης και το 1% καλύπτεται από επιφανειακά νερά. Το 6% της συνολικής έκτασης καλύπτουν οι δημόσιοι χώροι των δημοτικών διαμερισμάτων και, τέλος το υπόλοιπο 7% καλύπτεται από άλλες εκτάσεις. Ειδικότερα, οι χρήσεις γης, ανά δημοτικό διαμέρισμα, περιγράφονται στον ακόλουθο πίνακα :

A/A	ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΥΨΟΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΣΕΩΝ	ΚΑΛΙΕΡΓΟΥΜΕΝΕΣ ΕΚΤΑΣΕΙΣ	ΒΟΣΚΟΤΟΠΟΙ (ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ)	ΒΟΣΚΟΤΟΠΟΙ (ΙΔΙΩΤΙΚΟΙ)	ΔΑΣΙΚΕΣ ΕΚΤΑΣΕΙΣ	ΕΚΤΑΣΕΙΣ ΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΝΕΡΑ	ΕΚΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΚΑΤΑΛΑΜΒΑΝΟΥΝ ΟΙ ΟΙΚΙΣΜΟΙ	ΑΛΜΕΣ ΕΚΤΑΣΕΙΣ
1	ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	4684	400	16,1	2,0	0,0	6,4	4,3	0,3	3,2	0,0
2	ΑΝΘΟΧΩΡΙΟΥ	72	420	8,9	0,3	0,0	7,2	0,6	0,5	0,3	0,0
3	ΑΝΩ ΚΑΡΥΩΝ	171	1050	8,7	1,0	0,0	6,5	0,5	0,0	0,5	0,2
4	ΒΑΓΓΟΥ	144	830	15,2	1,2	11,0	2,3	0,0	0,1	0,3	0,3
5	ΒΑΣΤΑ	95	500	15,1	0,6	0,0	10,1	2,7	0,0	0,2	1,5
6	ΓΕΦΥΡΑΣ	73	400	5,8	0,3	3,5	1,0	0,8	0,1	0,1	0,0
7	ΘΩΚΝΙΑΣ	110	420	6,3	1,0	0,0	1,1	0,1	0,4	1,1	2,6
8	ΙΣΑΡΗ	285	780	34,0	2,0	0,0	19,5	9,8	0,0	0,7	2,0
9	ΙΣΩΜΑΤΟΣ	168	600	4,4	0,5	0,8	1,0	0,8	0,0	0,3	1,0
10	ΚΑΡΑΤΟΥΛΑ	78	650	7,1	0,5	0,9	2,1	3,2	0,0	0,3	0,0
11	ΚΑΡΥΩΝ	89	550	4,6	0,8	0,0	1,0	1,3	0,1	1,2	0,1
12	ΚΑΣΤΑΝΟΧΩΡΙΟΥ	101	620	11,9	0,3	4,4	2,9	2,8	0,1	1,3	0,1
13	ΛΥΚΑΙΟΥ	111	700	6,4	0,4	1,2	3,3	1,0	0,0	0,5	0,0
14	ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	139	620	6,0	0,8	0,0	2,3	2,4	0,1	0,4	0,0
15	ΛΥΚΟΧΙΩΝ	157	860	22,0	1,5	10,0	4,8	5,2	0,0	0,2	0,3
16	ΜΑΚΡΥΣΙΟΥ	190	700	16,7	1,8	3,7	1,5	9,0	0,4	0,3	0,1
17	ΜΑΜΛΩΤΩΝ	80	550	4,4	1,3	0,0	1,6	1,4	0,0	0,1	0,0
18	ΜΑΡΑΘΟΥΣΑΣ	108	400	6,4	1,1	0,0	0,9	0,0	0,2	0,9	3,3
19	ΝΕΑΣ ΕΚΚΛΗΣΟΥΛΑΣ	89	550	10,1	1,3	0,0	5,3	3,4	0,0	0,1	0,0
20	ΝΕΩΧΩΡΙΟΥ ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	94	500	3,3	0,2	0,0	1,4	1,4	0,0	0,3	0,0
21	ΠΑΡΑΔΕΙΣΙΩΝ	269	500	19,9	1,6	0,0	12,4	4,0	0,0	1,9	0,0
22	ΠΕΡΙΒΟΛΙΩΝ	175	400	8,6	1,8	1,6	4,0	0,5	0,1	0,6	0,0
23	ΠΛΑΚΑΣ	105	500	3,4	0,8	0,0	1,7	0,0	0,0	0,2	0,6
24	ΡΑΨΟΜΜΑΤΗ	155	650	9,0	0,7	0,0	3,8	4,3	0,1	0,2	0,0
25	ΣΟΥΛΙΟΥ	118	500	6,8	1,6	0,0	3,6	0,0	0,5	0,4	0,7
26	ΣΟΥΛΟΥ	66	450	4,6	0,3	0,0	1,8	0,0	0,0	0,1	2,4
27	ΤΡΙΛΟΦΟΥ	106	550	8,7	0,8	0,0	4,9	2,0	0,1	0,2	0,7
28	ΤΡΙΠΟΤΑΜΟΥ	181	400	9,9	1,0	0,0	3,9	2,8	0,4	1,4	0,3
29	ΧΙΡΑΔΩΝ	168	780	20,3	1,3	0,0	7,4	10,7	0,0	0,4	0,5
30	ΧΡΑΝΩΝ	286	520	14,7	3,0	0,0	7,1	4,1	0,0	0,5	0,0
31	ΧΩΡΕΜΗ	222	550	14,7	3,0	0,0	7,1	4,1	0,0	0,5	0,0
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	<b>8888</b>	<b>531,</b>	<b>312</b>	<b>33,</b>	<b>27,</b>	<b>135</b>	<b>78</b>	<b>3,5</b>	<b>18,5</b>	<b>16,4</b>

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ (1991)

- Πληθυσμός

Ο σημερινός πληθυσμός του δήμου (ανά Δημοτικό Διαμέρισμα), σύμφωνα με την απογραφή του 2001, καθώς και η ποσοστιαία μεταβολή του πληθυσμού την τελευταία 30ετία, περιγράφεται στον ακόλουθο πίνακα :

A/A	Δ/Δ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1971	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1981	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 1991	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ 2001	% ΜΕΤΑΒ. '71-'81	% ΜΕΤΑΒ. '81-'91	% ΜΕΤΑΒ. '91-'01
1	ΑΝΘΟΧΩΡΙΟΥ	104	66	72	78	-36,5	9,1	8,3
2	ΑΝΘ ΚΑΡΥΩΝ	85	173	171	106	103,5	-1,2	-38,0
3	ΒΑΓΓΟΥ	102	150	144	106	47,1	-4,0	-26,4
4	ΒΑΣΤΑ	186	139	95	147	-25,3	-31,7	54,7
5	ΓΕΦΥΡΑΣ	74	57	73	49	-23,0	28,1	-32,9
6	ΘΩΚΝΙΑΣ	172	124	110	50	-27,9	-11,3	-54,5
7	ΙΣΑΡΗ	386	368	285	266	-4,7	-22,6	-6,7
8	ΙΣΩΜΑΤΟΣ	117	144	168	115	23,1	16,7	-31,5
9	ΚΑΡΑΤΟΥΛΑ	61	107	78	84	75,4	-27,1	7,7
10	ΚΑΡΥΩΝ	117	88	89	51	-24,8	1,1	-42,7
11	ΚΑΣΤΑΝΟΧΩΡΙΟΥ	93	92	101	102	-1,1	9,8	1,0
12	ΛΥΚΑΙΟΥ	138	113	111	100	-18,1	-1,8	-9,9
13	ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	108	112	139	64	3,7	24,1	-54,0
14	ΛΥΚΟΧΙΩΝ	186	201	157	156	8,1	-21,9	-0,6
15	ΜΑΚΡΥΣΙΟΥ	187	153	190	169	-18,2	24,2	-11,1
16	ΜΑΛΛΩΤΩΝ	125	111	80	76	-11,2	-27,9	-5,0
17	ΜΑΡΑΘΟΥΣΑΣ	168	136	108	57	-19,0	-20,6	-47,2
18	ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	3635	4875	4684	5172	34,1	-3,9	10,4
19	Ν. ΕΚΚΛΗΣΟΥΛΑΣ	140	122	89	74	-12,9	-27,0	-16,9
20	ΝΕΩΧΩΡΙΟΥ ΛΥΚ.	64	117	94	79	82,8	-19,7	-16,0
21	ΠΑΡΑΔΕΙΣΙΩΝ	437	310	269	339	-29,1	-13,2	26,0
22	ΠΕΡΙΒΟΛΙΩΝ	235	201	175	130	-14,5	-12,9	-25,7
23	ΠΛΑΚΑΣ	92	42	105	49	-54,3	150,0	-53,3
24	ΡΑΦΟΜΜΑΤΗ	138	129	155	98	-6,5	20,2	-36,8
25	ΣΟΥΛΙΟΥ	157	129	118	115	-17,8	-8,5	-2,5
26	ΣΟΥΛΟΥ	91	45	66	32	-50,5	46,7	-51,5
27	ΤΡΙΑΟΦΟΥ	110	113	106	71	2,7	-6,2	-33,0
28	ΤΡΙΠΟΤΑΜΟΥ	150	129	181	84	-14,0	40,3	-53,6
29	ΧΙΡΑΔΩΝ	240	198	167	186	-17,5	-15,7	11,4
30	ΧΡΑΝΩΝ	437	314	286	331	-28,1	-8,9	15,7
31	ΧΩΡΕΜΗ	214	237	222	153	10,7	-6,3	-31,1
		<b>8549</b>	<b>9295</b>	<b>8888</b>	<b>8689</b>	<b>8,7</b>	<b>-4,4</b>	<b>-2,2</b>

ΠΗΓΗ : ΕΣΥΕ (2001)

Από την απογραφή του 2001, παρατηρούμε ότι ο συνολικός πληθυσμός του δήμου παρουσίασε μια ποσοστιαία μείωση της τάξης του 2,2% περίπου.

Ωστόσο, η έδρα του δήμου παρουσίασε μια ποσοστιαία αύξηση της τάξης του 10,4% περίπου, ενώ δύο δ.δ (Παραδεισίων και Χράνων) παρουσίασαν πληθυσμιακή αύξηση περίπου 26% και 15,7% αντίστοιχα, γεγονός που τους επιτρέπει να εκλέγουν δημοτικό σύμβουλο (τον πρόεδρο του Τ.Σ.) στο Δ.Σ., καθώς έχουν πλέον πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων. Κατά συνέπεια, με την απογραφή του 2001 ο δήμος Μεγαλόπολης, στις επόμενες δημοτικές εκλογές θα έχει 28 τριμελή Τ.Σ. και 2 πενταμελή Τ.Σ. (το δ.δ Μεγαλόπολης είναι έδρα του δήμου, με πληθυσμό άνω των 1000 και συνεπώς δεν εκλέγει Τ.Σ.).

Η σύνθεση του πληθυσμού, ανά ηλικία, σύμφωνα με την απογραφή του 1991, περιγράφεται στον ακόλουθο πίνακα :

Α/Α	Δ/Δ	ΤΑΞΕΙΣ ΗΛΙΚΙΩΝ							ΣΥΝΟΛΟ
		0-14	15-24	25-39	40-54	55-64	65-79	80 +	
1	ΑΝΘΟΧΩΡΙΟΥ	7	3	9	14	14	19	6	72
2	ΑΝΩ ΚΑΡΥΩΝ	34	13	35	25	36	23	5	171
3	ΒΑΓΓΟΥ	14	19	29	22	24	29	7	144
4	ΒΑΣΤΑ	9	5	15	10	22	26	8	95
5	ΓΕΦΥΡΑΣ	9	12	6	12	10	16	8	73
6	ΘΩΚΝΙΑΣ	12	8	19	13	22	30	6	110
7	ΙΣΑΡΗ	16	17	51	43	61	76	21	285
8	ΙΣΩΜΑΤΟΣ ΚΑΡΥΩΝ	26	8	39	19	23	41	12	168
9	ΚΑΡΑΤΟΥΛΑ	15	5	14	10	12	16	6	78
10	ΚΑΡΥΩΝ	10	8	16	14	16	20	5	89
11	ΚΑΣΤΑΝΟΧΩΡΙΟΥ	10	8	9	22	15	28	9	101
12	ΛΥΚΑΙΟΥ	18	9	23	15	26	17	3	111
13	ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	29	12	22	22	21	23	10	139
14	ΛΥΚΟΧΙΩΝ	19	15	28	30	27	25	13	157
15	ΜΑΚΡΥΣΙΟΥ	33	22	43	29	18	37	8	190
16	ΜΑΛΛΩΤΩΝ	9	14	14	2	19	17	5	80
17	ΜΑΡΑΘΟΥΣΑΣ	6	17	15	17	14	29	10	108
18	ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	1200	652	1178	808	365	345	136	4684
19	Ν. ΕΚΚΛΗΣΟΥΛΑΣ	12	11	15	10	13	24	4	89
20	ΝΕΩΧΩΡΙΟΥ ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	15	2	11	15	22	23	6	94
21	ΠΑΡΑΔΕΙΣΙΩΝ	36	25	38	28	42	76	24	269
22	ΠΕΡΙΒΟΛΙΩΝ	19	14	21	21	31	44	25	175
23	ΠΛΑΚΑΣ	21	12	31	12	10	15	4	105
24	ΡΑΦΟΜΜΑΤΗ	22	6	29	27	24	33	14	155
25	ΣΟΥΛΙΟΥ	8	12	23	20	17	27	11	118
26	ΣΟΥΛΟΥ	9	5	12	3	13	17	7	66
27	ΤΡΙΛΟΦΟΥ	8	14	17	11	26	23	7	106
28	ΤΡΙΠΟΤΑΜΟΥ	23	12	34	19	48	35	10	181
29	ΧΙΡΑΔΩΝ	16	34	19	21	24	33	20	167
30	ΧΡΑΝΩΝ	36	28	38	42	46	68	28	286
31	ΧΩΡΕΜΗ	42	14	41	31	37	49	8	222
	ΣΥΝΟΛΟ	1743	1036	1894	1387	1098	1284	446	8888
	ΠΟΣΟΣΤΟ	19,6	11,7	21,3	15,6	12,4	14,4	5,0	

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ (1991)

- Οικονομική ζωή της περιοχής

Στην ευρύτερη περιοχή του δήμου λειτουργεί, από τις αρχές της δεκαετίας του '70, ατμοηλεκτρικός σταθμός παραγωγής (ΑΗΣ) ηλεκτρικής ενέργειας, από τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ).

Λόγω της φύσης των εργασιών που λαμβάνουν χώρα στον τόπο παραγωγής της ηλεκτρικής ενέργειας (εξόρυξη λιγνίτη, παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας), η ΔΕΗ απασχολεί μεγάλο αριθμό εργατικού δυναμικού, κυρίως από τον πληθυσμό της

περιοχής. Αυτό το γεγονός οδήγησε στη συγκράτηση και αύξηση του τοπικού πληθυσμού.

Η επίδραση από την ύπαρξη του ΑΗΣ Μεγαλόπολης, εξακολουθεί να είναι έντονη έως σήμερα, καθώς αποτελεί την κύρια πηγή εισοδημάτων του τοπικού πληθυσμού. Ωστόσο, από την άλλη μεριά, δεν παρατηρήθηκε περαιτέρω οικονομική άνθηση στην περιοχή, καθώς η έλλειψη επιχειρηματικότητας και το μειωμένο ενδιαφέρον για επενδυτικές κινήσεις, τόσο από τους τοπικούς όσο και από ευρύτερους τομείς, καθλώνουν την τοπική οικονομία.

Αυτό το γεγονός, σε συνάρτηση με την αβέβαιη και ασφαλώς ανεπηρεάστη από τις τοπικές συνθήκες, μελλοντική πολιτική της ΔΕΗ, οδηγεί σε ανησυχία για τη μελλοντική πορεία της τοπικής οικονομίας και τις προοπτικές ανάπτυξής της.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup> :

### Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ/ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ.

#### 2.1 Β.Δ. 27/12/1833 – ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Η Μεγαλόπολη εμφανίσθηκε για πρώτη φορά στη διοικητική ιστορία της Ελλάδας, ως επαρχία το 1833, με το Β.Δ. της 3/4/1833 (Φ.Ε.Κ. 12/1833 «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του» )<sup>88</sup>.

Με το Β.Δ. της 9/11/1833 (Φ.Ε.Κ. 16/1835 «Περί σχηματισμού των δήμων του Νομού Αρκαδίας» ), η επαρχία Μεγαλόπολης διαιρέθηκε σε επτά (7) δήμους : Μεγαλόπολης, Θειούντος, Φαλαισίας, Γαθέας, Λυκόσουρας, Δασέας και Δυρραχίου. Ο δήμος Μεγαλόπολης ήταν Γ΄ τάξης (με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων) και είχε έδρα τον οικισμό Ίσαρη.

Το 1840, με το Β.Δ. της 27/11/1840 (Φ.Ε.Κ. 5/1841) οι επτά δήμοι της επαρχίας Μεγαλόπολης, συγχωνεύθηκαν και συστήθηκαν τρεις νέοι ευρύτεροι δήμοι : Μεγαλόπολης, Δυκόσουρας και Φαλαισίας.

Ο δήμος Μεγαλόπολης, με το εν λόγω διάταγμα, απαρτιζόταν από τους εξής οικισμούς : Μεγαλόπολη, Ραφομμάτι, Αληγά (Βρυσούλες), Κιοσσές (Γέφυρα), Καρούμπαλη (Ανθοχώρι), Ρουσβάναγα (Περιβόλια), Αγιάσμπη (Ψαθί), Τσαπόγα (Μαλλωτά), Κασίμι (Μαραθούσα), Κασιδοχώρι (Ορέστιο), Καρκέζι (Πλάκα), Σιάλεσι (Μακρύσιο), Βρωμοσέλα (Θωκνία), Σούλος, Μερζές (Εκκλησούλα), Καρούμι/ Τσιφλίκι (Γεφυράκια).

#### 2.2 ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ/1912- ΣΥΣΤΑΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Με το ν. ΔΝΖ/1912 (Φ.Ε.Κ. 58/1912), στα πλαίσια της σύστασης των κοινοτήτων, οι δήμοι είχαν συσταθεί το 1840 καταργήθηκαν, καθώς πολλοί από τους οικισμούς που περιελάμβαναν έγιναν κοινότητες.

Με το ν. ΔΝΖ/1912 ο δήμος Μεγαλόπολης αναγνωρίσθηκε αρχικά ως κοινότητα, με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) που προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Τη κοινότητα Μεγαλόπολης αποτέλεσαν οι οικισμοί : Μεγαλόπολης,

<sup>88</sup> Τ. Αποστολόπουλος- Γ. Μπέζος, *Η Αυτοδιοίκηση στην Αρκαδία (1834-1999)*, Καμπύλης, Τρίτολη 1999, σελ.21

Αγιάσμπη (Ψαθί), Κασιδοχώρι (Ορέστιο), Καρούμπαλι (Ανθοχώρι) και Κιοσσέ (Γέφυρα).

Ο οικισμός Καρούμπαλι (Ανθοχώρι) αποσπάσθηκε από την κοινότητα Μεγαλόπολης και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/12/1913 (Φ.Ε.Κ. Α 260/1913), ενώ ο οικισμός Κιοσσέ αποσπάσθηκε από την κοινότητα Μεγαλόπολης και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 26/4/1919 (Φ.Ε.Κ. Α 94/1919). Οι υπόλοιποι οικισμοί της κοινότητας, αναγνωρίσθηκαν σε δήμο με το Β.Δ. της 15/3/1947 (Φ.Ε.Κ. Α 45/1947).

Όσον αφορά στα δημοτικά διαμερίσματα, που περιλαμβάνει ο νέος δήμος Μεγαλόπολης, μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα<sup>89</sup> :

Δ.Δ Βάνγου : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) καθώς αποσπάσθηκε από τον τέως δήμο Γόρτυνος. Με το Ν.Δ. της 24/11/1923 εντάχθηκε στην επαρχία Μεγαλόπολης. Το 1920 είχε 250 κατοίκους.

Δ.Δ Βάστα : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) καθώς αποσπάσθηκε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Το 1920 είχε 663 κατοίκους.

Δ.Δ Θωκνίας : Αρχικά ονομαζόταν Βρωμοσέλα και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Την κοινότητα αρχικά αποτέλεσαν οι οικισμοί : Βρωμοσέλα, Σούλος, Τσιφλίκι, Κασίμι και Κεσκέζι. Η κοινότητα Βρωμοσέλας μετονομάσθηκε σε Θωκνία με την Α.Υ. Εσωτ. 29893/25-3-1916 (Φ.Ε.Κ. 44/1916). Το 1920 είχε 427 κατοίκους.

Δ.Δ Ίσαρη : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Αρχικά την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί : Ίσαρης, Αστάλα, Νεοχώριο, Χρούσα. Το 1920 είχε 1.214 κατοίκους.

Δ.Δ Ισώματος Καρυών : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Το 1920 είχε 351 κατοίκους.

Δ.Δ Καράτουλα : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Γόρτυνος. Με το Ν.Δ. της

<sup>89</sup> Τ. Αποστολόπουλος- Γ. Μπέζος, *Η Αυτοδιοίκηση στην Αρκαδία (1834-1999)*, Καμπύλης, Τρίπολη 1999, σ.σ. 75-90

24/11/1923 (Φ.Ε.Κ. Α 343/1923) η κοινότητα αποσπάσθηκε από την επαρχία Γορτυνίας και εντάχθηκε στην επαρχία Μεγαλόπολης. Το 1920 είχε 209 κατοίκους.

Δ.Δ Καρυών (τ. Κάτω Καρυών) : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Το 1920 είχε 232 κατοίκους.

Δ.Δ Καστανοχωρίου : Αρχικά ονομαζόταν Κραμποβός και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Η κοινότητα μετονομάσθηκε σε Καστανοχώρι με το Δ. της 11/9/1928 (Φ.Ε.Κ. Α 193/1928). Το 1920 είχε 543 κατοίκους.

Δ.Δ Λυκαίου : Αρχικά ονομαζόταν Δερμπούνι και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Την κοινότητα αποτελούσαν οι οικισμοί Δερμπούνι και Άνω Καρυές. Με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927) η κοινότητα μετονομάσθηκε σε Λύκαιο. Το 1920 είχε 406 κατοίκους.

Δ.Δ Λυκόσουρας : Αρχικά ονομαζόταν Αστάλας και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Σ.Δ. της 26/4/1919 (Φ.Ε.Κ. Α 94/1919) και προήλθε από την κοινότητα Ίσαρης του τέως δήμου Λυκόσουρας. Με την Α.Υ. Εσωτ. 31453/1926 (Φ.Ε.Κ Β 73/1926) μετονομάσθηκε σε Λυκόσουρα. Το 1920 είχε 247 κατοίκους.

Δ.Δ Λυκοχίων : Αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 26/4/1919 (Φ.Ε.Κ Α 94/1919) και προήλθε από την κοινότητα Χρυσοβιτίου του τέως δήμου Φαλάνθου, της επαρχίας Μαντινείας. Το 1920 είχε 278 κατοίκους.

Δ.Δ Μακρυσίου : Αρχικά ονομαζόταν Σιάλεσι και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. 179/1927) μετονομάσθηκε σε Μακρύσι. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Μακρύσι και Κάτων Μακρύσι. Το 1920 είχε 305 κατοίκους.

Δ.Δ Μαλλωτών : Αρχικά ονομαζόταν Τσαπόγα και αποτελούσε οικισμό της κοινότητας Ραφομματίου, στην οποία προσαρτήθηκε με το Β.Δ. της 20/9/1913 (Φ.Ε.Κ. Α 200/1913) καθώς αποσπάσθηκε από την κοινότητα Ρουσβάναγα (Περιβόλια). Με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927) μετονομάσθηκε σε Μαλλωτά και με το Δ. της 23/9/1930 (Φ.Ε.Κ. Α 328/1930) αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα. Το 1940 είχε 239 κατοίκους.

Δ.Δ Μαραθούσας : Αρχικά ονομαζόταν Κασίμι και αναγνωρίσθηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 20/9/1913 (Φ.Ε.Κ. Α 200/1913) που προήλθε από την



κοινότητα Θωκνίας του τέως δήμου Μεγαλόπολης. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Τσιφλίκι και Κασίμι. Ο οικισμός Κασίμι μετονομάστηκε σε Μαραθούσα και ο οικισμός Τσιφλίκι σε Γεφυράκια, με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927). Το 1920 είχε 468 κατοίκους.

Δ.Δ Νέας Εκκλησούλας : Αρχικά ονομαζόταν Μερζές και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Μετονομάστηκε σε Εκκλησούλα με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927). Το 1920 είχε 298 κατοίκους.

Δ.Δ Νεοχωρίου Λυκόσουρας : Αρχικά ονομαζόταν Χρούσα και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/12/1913 (Φ.Ε.Κ. Α 260/1913) και προήλθε από την κοινότητα Ίσαρη του τέως δήμου Λυκόσουρας. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Χρούσα και Νεοχώριο. Με την Α.Υ. Εσωτ. 44690/1915 η έδρα της κοινότητας μεταφέρθηκε από τον οικισμό Χρούσα προς τον οικισμό Νεοχώριο και η κοινότητα μετονομάστηκε Νεοχώριο Λυκόσουρας.

Με το Δ. της 18/9/1928 (Φ.Ε.Κ. Α 220/1928) ο οικισμός Χρούσα προσαρτήθηκε στην κοινότητα Ίσαρη. Το 1920 η κοινότητα Χρούσα είχε 232 κατοίκους.

Δ.Δ Παραδεισίων : Αρχικά ονομαζόταν Κούρταγα και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Κούρταγα και Φαναίτη. Η κοινότητα μετονομάστηκε σε Παραδείσια με την Α.Υ. Εσωτ. 31203/1924 (Φ.Ε.Κ. Β 76/1924). Το 1920 η κοινότητα είχε 923 κατοίκους.

Δ.Δ Περιβολίων : Αρχικά ονομαζόταν Ρουσβάναγα και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Την κοινότητα αποτέλεσαν αρχικά οι οικισμοί Ρουσβάναγα, Τσαπόγα και Αλήγα. Με την Α.Υ Εσωτ. 31439/1926 η κοινότητα μετονομάστηκε σε Περιβόλια. Το 1920 είχε 505 κατοίκους.

Δ.Δ Πλάκας : Αρχικά ονομαζόταν Κερκέζι και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 26/4/1919 (Φ.Ε.Κ Α 94/1919) και προήλθε από την κοινότητα Θωκνίας του τέως δήμου Μεγαλόπολης. Μετονομάστηκε σε Κερκέζιο Πλάκας με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927). Το 1920 είχε 141 κατοίκους.

Δ.Δ. Ραψομματίου : Αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης. Το 1920 είχε 561 κατοίκους.

Δ.Δ. Σουλίου : Αρχικά ονομαζόταν Σούλα και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Σούλα και Δερβένι. Με το Β.Δ. της 20/9/1913 (Φ.Ε.Κ. Α 200/1913) μετονομάστηκε σε Σούλι. Το 1920 η κοινότητα είχε 234 κατοίκους.

Δ.Δ. Σούλου : Αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από την κοινότητα Θωκνίας του τέως δήμου Μεγαλόπολης. Το 1920 η κοινότητα είχε 154 κατοίκους.

Δ.Δ. Τρίλοφου : Αρχικά ονομαζόταν Ιμπραήμ και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Γόρτυνος. Με το Ν.Δ. της 24/11/1923 (Φ.Ε.Κ. Α 343/1923) η κοινότητα αποσπάστηκε από την επαρχία Γορτυνίας και προσαρτήθηκε στην επαρχία Μεγαλόπολης. Με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ. Α 179/1927) μετονομάστηκε σε Τρίλοφος. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Τρίλοφος και Παλαιομοίρι. Το 1920 είχε 269 κατοίκους.

Δ.Δ. Τριπόταμου : Αρχικά ονομαζόταν Δεδέμπη και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1918 (Φ.Ε.Κ Α 252/1912). Με το Δ. της 20/8/1927 (Φ.Ε.Κ Α 179/1927) μετονομάστηκε σε Τριπόταμο. Το 1920 είχε 458 κατοίκους.

Δ.Δ. Χιράδων : Αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ. Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Το 1920 είχε 444 κατοίκους.

Δ.Δ. Χράνων : Αρχικά ονομαζόταν Χράνα και αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ Α252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Μετονομάστηκε σε Χράνοι με το Β.Δ. της 20/9/1913 (Φ.Ε.Κ. 200/1913). Το 1920 είχε 717 κατοίκους.

Δ.Δ. Χωρεμίου : Αναγνωρίστηκε ως αυτοτελής κοινότητα με το Β.Δ. της 18/8/1912 (Φ.Ε.Κ Α 252/1912) και προήλθε από τον τέως δήμο Λυκόσουρας. Την κοινότητα αποτέλεσαν οι οικισμοί Χωρέμης και Δεληχασάνι. Με το Δ. της 11/9/1928 (Φ.Ε.Κ Α 193/1928) ο οικισμός Δεληχασάνι μετονομάστηκε σε Απιδίτσα. Το 1920 είχε 500 κατοίκους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο πληθυσμός των κοινοτήτων, όπως και του δήμου Μεγαλόπολης σημείωσε ιδιαίτερη μεταβολή από το 1920 έως το 1990. Ειδικότερα, στον ακόλουθο πίνακα περιγράφεται η ποσοστιαία πληθυσμιακή μεταβολή των πρώην κοινοτήτων και του δήμου Μεγαλόπολης :

ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ		ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%)
	1920	1990	
ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	2.105	4.684	+122.5
ΑΝΘΟΧΩΡΙΟΥ	180	72	-60.0
ΑΝΩ ΚΑΡΥΩΝ	450	171	-62.0
ΒΑΓΓΟΥ	250	144	-42.4
ΒΑΣΤΑ	663	95	-85.7
ΓΕΦΥΡΑΣ	190	73	-61.6
ΘΩΚΝΙΑΣ	427	110	-74.2
ΙΣΑΡΗ	1.214	285	-76.5
ΙΣΩΜΑΤΟΣ	351	168	-52.1
ΚΑΡΑΤΟΥΛΑ	209	78	-62.7
ΚΑΡΥΩΝ	232	89	-61.6
ΚΑΣΤΑΝΟΧΩΡΙΟΥ	543	101	-81.4
ΛΥΚΑΙΟΥ	406	111	-72.7
ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	247	139	-43.7
ΛΥΚΟΧΙΩΝ	278	157	-43.5
ΜΑΚΡΥΣΙΟΥ	305	190	-37.7
ΜΑΛΛΩΤΩΝ	239	80	-66.5
ΜΑΡΑΘΟΥΣΑΣ	468	108	-76.9
ΝΕΑΣ	298	89	-70.1
ΝΕΩΧΩΡΙΟΥ ΛΥΚΟΣΟΥΡΑΣ	232	94	-59.5
ΠΑΡΑΔΕΙΣΙΩΝ	923	269	-70.9
ΠΕΡΙΒΟΛΙΩΝ	505	175	-65.3
ΠΛΑΚΑΣ	141	105	-25.5
ΡΑΨΟΜΜΑΤΗ	561	155	-72.4
ΣΟΥΛΙΟΥ	234	118	-49.6
ΣΟΥΛΟΥ	154	66	-57.1
ΤΡΙΛΟΦΟΥ	269	106	-60.6
ΤΡΙΠΟΤΑΜΟΥ	458	181	-60.5
ΧΙΡΑΔΩΝ	444	168	-62.2
ΧΡΑΝΩΝ	717	286	-60.1
ΧΩΡΕΜΗ	500	222	-55.6
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>14.193</b>	<b>8.888</b>	<b>-37,4</b>

ΠΗΓΗ: ΙΔΙΑ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ

Από τα παραπάνω στοιχεία παρατηρούμε ότι ο πληθυσμός της περιοχής έχει μειωθεί από το 1920 έως το 1990 κατά 35% περίπου. Ο πληθυσμός του δημοτικού διαμερίσματος Μεγαλόπολης έχει μια ποσοστιαία αύξηση 122%, ενώ ο πληθυσμός των δημοτικών διαμερισμάτων έχει μειωθεί κατά μέσο όρο περίπου 61%.

### 2.3 Ο ΝΟΜΟΣ 2218/1994- ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ

Στα πλαίσια των Συμβουλίων Περιοχής (Σ.Π), που θεσπίστηκαν με το νόμο 2218/94, στο Νομό Αρκαδίας σχεδιάστηκαν 15 Εδαφικές Περιοχές (Ε.Π), με το Π.Δ. 442 (Φ.Ε.Κ 258/18/12/1995).

Στην έβδομη Εδαφική Περιφέρεια συστήθηκε το «Συμβούλιο Περιοχής 7<sup>ης</sup> Εδαφικής Περιφέρειας Νομού Αρκαδίας» με έδρα το δήμο Μεγαλόπολης. Το Σ.Π. αποτέλεσαν ο

δήμος Μεγαλόπολης και οι κοινότητες : Ανθοχωρίου, Άνω Καρυών, Βάγγου, Βάστα, Γέφυρας, Ζώνης, Θωκνίας, Ίσαρη, Ισώματος Καρυών, Καράτουλα, Καρύταινας, Καρυών, Καστανοχωρίου, Κατσιμπαλη, Κυπαρισίων, Κουρουνιού, Κωτυλίου, Λυκαίου, Λυκοχίων, Λυκόσουρας, Μακρυσίου, Μαλλωτών, Μαραθούσας, Μαυριών, Νέας Εκκλησούλας, Νεοχωρίου Λυκόσουρας, Παλαμαρίου, Παύλιας, Περιβολίων, Ραψοματίου, Σούλου, Σύρνας, Τριλόφου, Τριποτάμου, Χράνων και Χωρεμίου.

## 2.4 Ο ΝΟΜΟΣ 2539/1997- ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Κατά τη διαδικασία χωροθέτησης των νέων ΟΤΑ, που επρόκειτο να δημιουργηθούν με την εφαρμογή του ν. 2539/97, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Πελοποννήσου, σύστησε, με απόφασή του, μια Επιτροπή Συνένωσης η οποία θα υπέβαλλε προτάσεις στο ΥΠΕΣΔΔΑ σχετικά με τη διαμόρφωση των νέων ΟΤΑ, για κάθε νομό της Περιφέρειας.

Η Επιτροπή αποτελούνταν από στελέχη των υπηρεσιών της Περιφέρειας και από εκπροσώπους των ΤΕΔΚ των Νομών. Η πρόταση της Επιτροπής Συνένωσης για το Νομό Αρκαδίας, ήταν να δημιουργηθούν 25 νεοί δήμοι. Μεταξύ αυτών προτάθηκε και η δημιουργία του νέου δήμου Μεγαλόπολης, τον οποίο θα αποτελούσαν : ο τέως δήμος Μεγαλόπολης και οι πρώην κοινότητες : Ανθοχωρίου, Άνω Καρυών, Βάγγου, Βάστα, Γέφυρας, Θωκνίας, Ίσαρη, Ισώματος Καρυών, Καράτουλα, Καρυών, Καστανοχωρίου, Λυκαίου, Λυκοχίων, Λυκόσουρας, Μακρυσίου, Μαλλωτών, Μαραθούσας, Νέας Εκκλησούλας, Νεοχωρίου Λυκόσουρας, Παραδεισίων, Περιβολίων, Πλάκας, Ραψοματίου, Σουλίου, Σούλου, Τριλόφου, Τριποτάμου, Χιράδων, Χράνων και Χωρεμίου.

Ως έδρα του νέου δήμου, προτάθηκε η Μεγαλόπολη. Ο Γ.Γ της Περιφέρειας ζήτησε και από τις, ανά Νομό ΤΕΔΚ, να υποβάλλουν τις σχετικές προτάσεις τους. Έτσι, στις 21/5/1997, η Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚ Αρκαδίας, υλοποιώντας το υπ ' αριθμ. 2841/ 19/5/1997 έγγραφο του Γ.Γ. της Περιφέρειας Πελοποννήσου, συνεδρίασε για να αποφασίσει για τη χωροθέτηση των νέων δήμων του Νομού. Από τη συνεδρίαση της Διοικούσας Επιτροπής της ΤΕΔΚ Αρκαδίας εγκρίθηκε, κατά πλειοψηφία, η πρόταση της Επιτροπής Συνένωσης και τα πρακτικά με τις πλειοψηφίες και μειοψηφίες και τις επιμέρους παρατηρήσεις των συμμετεχόντων στη συνεδρίαση, στάλθηκαν στο Γ.Γ. της Περιφέρειας.

Τελικά, το ΥΠΕΣΔΔΑ, με την προώθηση του ν. 2539/1997, όσον αφορά το Νομό Αρκαδίας, σύστησε 22 δήμους και μία κοινότητα. Όσον αφορά το νέο δήμο Μεγαλόπολης, αυτός συστήθηκε με τη δομή που πρότειναν η Επιτροπή Συνένωσης και η Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚΑ.

Έτσι, ο νέος δήμος Μεγαλόπολης συστήθηκε, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, από τον τέως δήμο Μεγαλόπολης και τριάντα πρώην κοινότητες. Ο νέος δήμος είναι από τους λίγους στην Ελλάδα που έχει τόσα πολλά δημοτικά διαμερίσματα, τα οποία έχουν πληθυσμό, κατά μέσο όρο, περίπου 140 κατοίκους, χωρίς κανένα να υπερβαίνει τους τριακόσιους (300) κατοίκους. Αυτό σημαίνει ότι, σύμφωνα με το ν. 2539/97, τα δημοτικά διαμερίσματα του δήμου εκπροσωπούνται από τριμελή Τοπικά Συμβούλια, και κατά συνέπεια Δεν εκλέγουν δημοτικούς συμβούλους, αλλά μόνο δημαρχιακούς παρέδρους. Δηλαδή, εκ της σύστασης του νέου δήμου, η αρχή της πλήρους εγγυημένης αντιπροσώπευσης, δεν εφαρμόζεται.

Με την έναρξη της δημοτικής περιόδου (01/01/1999), η οποία ήταν η πρώτη δημοτική περίοδος λειτουργίας των νέων ΟΤΑ, το Δημοτικό Συμβούλιο του νέου Δήμου, στο πλαίσιο της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 6 του ν. 2539/97, έλαβε την 24/1999 απόφαση (05/01/1999), σύμφωνα με την οποία ανέθετε στα Τοπικά Συμβούλια, την άσκηση αρμοδιοτήτων με στόχο την καλύτερη αντιμετώπιση των προβλημάτων των δημοτικών διαμερισμάτων. Στην απόφαση επισημαίνεται ότι το ΔΣ μπορεί να ανακαλέσει το δικαίωμα άσκησης των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζει στα Τοπικά Συμβούλια, εάν τα τελευταία δεν τις ασκούν ικανοποιητικά. Οι τομείς στους οποίους ανατέθηκε η άσκηση αρμοδιοτήτων, ήταν οι ακόλουθοι :

- Η συντήρηση και λειτουργία του δικτύου άρδευσης (εάν υπάρχει)
- Η συντήρηση του συστήματος αποχέτευσης
- Η συντήρηση και λειτουργία εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους
- Η συντήρηση και λειτουργία παιδικών χαρών και άλλων παιδιών
- Η συντήρηση και λειτουργία σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού αυτών
- Η συντήρηση και λειτουργία των νεκροταφείων
- Η συντήρηση των δημοτικών οδών και γεφυρών, πλατειών και των άλλων κοινόχρηστων χώρων, καθώς και των αγροτικών οδών
- Η εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και η συντήρηση των αντίστοιχων εγκαταστάσεων

- Η παροχή υπηρεσιών και προστασίας στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής τους, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου
- Η παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του Δημοτικού Διαμερίσματος.

Όσον αφορά στις αρμοδιότητες που ανέθεσε το Δ.Σ. στα Τ.Σ., μπορεί να τονισθεί ότι αυτές δόθηκαν σε όλα τα δ.δ, χωρίς να γίνεται διάκριση των ιδιαιτεροτήτων τους και των ειδικών δυνατοτήτων κάθε Τ.Σ. Ως εκ τούτου, διαφαίνεται μια προχειρότητα, η οποία ενδεχομένως να καθιστά τα Τ.Σ. αδύναμα να ακτελούν ικανοποιητικά αυτές τις αρμοδιότητες.

- Λειτουργία των Τ.Σ.

Όσον αφορά στη λειτουργία των Τ.Σ. του Δήμου, κρίνεται ανεπαρκής. Σύμφωνα με τις επισημάνσεις του Δημάρχου, τα Τ.Σ. συνέρχονται περιστασιακά έως καθόλου. Ως προς τούτο, ο δήμαρχος υποστήριξε πως το γεγονός οφείλεται στη αδράνεια των Προέδρων των Τ.Σ., οι οποίοι δεν φροντίζουν για την τακτική συνεδρίαση των συμβουλίων. Βεβαίως, τονίσθηκε ότι οι Πρόεδροι των Τ.Σ. μετέχουν τακτικά στις συνεδριάσεις του Δ.Σ. και μεταφέρουν με δική τους πρωτοβουλία τα αιτήματα και προβλήματα των κατοίκων των δ.δ.

Σημειώνεται ότι, οι 13 από τους 30 Προέδρους των Τ.Σ. διαμένουν μόνιμα στην έδρα του δήμου.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η λειτουργία των Τ.Σ. του δήμου Μεγαλόπολης, όπως προέκυψε από τα προηγούμενα, είναι ανεπαρκής. Βεβαίως, από ένα τέτοιο συμπέρασμα δεν μπορεί να εξαχθεί μια γενική διαπίστωση για τη λειτουργία των Τ.Σ. Εξάλλου, ο δήμος Μεγαλόπολης αποτελεί ιδιαίτερη περίπτωση, καθώς όπως αναφέρθηκε είναι ένας από τους λίγους δήμους με τόσα πολλά δ.δ, γεγονός που καθιστά εξ' αρχής ιδιαίτερα δυσχερής τη λειτουργία τους.

Ωστόσο, η περίπτωση ενός τέτοιου δήμου καταδεικνύει πτυχές του περιβάλλοντος που διαμόρφωσε ο ν. 2539/97, οι οποίες δεν φρόντισε η πολιτεία να αποτρέψει, με αποτέλεσμα η λειτουργία τέτοιων ΟΤΑ να είναι δυσχερής.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ο θεσμός των Τοπικών Συμβουλίων, κατά κάποιο τρόπο αποτελεί τη συνέχεια των κοινοτήτων. Όπως υποστηρίχθηκε, η σύστασή τους από την πολιτεία αποτέλεσε ένα «μέσο νομιμοποίησης» της μεταρρύθμισης «Ι. Καποδίστριας». Τα Τ.Σ. υποστηρίχθηκε ότι διασφαλίζουν την ενεργό συμμετοχή των κατοίκων στα νέα σχήματα που διαμόρφωσε ο ν. 2539/97.

Από τις επισημάνσεις που προηγήθηκαν, διαπιστώθηκε ότι με παραλήψεις του ν. 2539/97, η λειτουργία των Τ.Σ. ενδέχεται να είναι προβληματική. Επ' αυτών των παραλείψεων, θεωρώ ότι οι προτάσεις που ακολουθούν θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία των Τ.Σ. και να οδηγήσουν στην επίτευξη του στόχου για τον οποίο συστήθηκαν.

⇒ Κατ' αρχήν προτείνω την πρόβλεψη της προχρεωτικής συνεδρίασης των Τ.Σ. σε τακτά χρονικά διαστήματα (π.χ. μία φορά το μήνα), όπως ισχύει για όλα τα συλλογικά όργανα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Μια τέτοια νομοθετική πρόβλεψη θα αναβάθμιζε το ρόλο των Τ.Σ., τα οποία θα λειτουργούσαν με ουσιαστικό τρόπο, αφ' ενός προς το συμφέρον των κατοίκων των δ.δ και αφ' ετέρου προς την καλύτερη λειτουργία των νέων δήμων.

⇒ Προτείνω τη πρόβλεψη της υποχρεωτικής εγκατάστασης (τουλάχιστον) των Προέδρων των Τ.Σ. στο δ.δ που αντιπροσωπεύουν, όπως ισχύει και για τους Προέδρους των κοινοτήτων. Μια τέτοια νομοθετική πρόβλεψη θα διασφάλιζε την απρόσκοπτη άσκηση των καθηκόντων των Προέδρων των Τ.Σ. καθώς θα παρείχε την εγγύηση της άμεσης επαφής τους με τοπικά προβλήματα του δ.δ. που αντιπροσωπεύουν.

Εξάλλου, η μόνιμη διαμονή των Προέδρων των Τ.Σ. (ενδεχομένως και των υπόλοιπων τοπικών συμβούλων) δικαιολογεί και το λόγο σύστασης αυτού του οργάνου : αντιπροσωπεύουν τους κατοίκους των δ.δ. και ως εκ τούτου τα μέλη τους πρέπει να προέρχονται από τους κόλπους τους.

Το γεγονός ότι ο ν. 2539/97 προβλέπει ότι οι υποψήφιοι τοπικοί σύμβουλοι πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι στο δημοτολόγιο των εν λόγω δ.δ, δεν αποτελεί εγγύηση για την ουσιαστική αντιπροσώπευση των κατοίκων, καθώς οι υποψήφιοι τοπικοί σύμβουλοι μπορεί να διαμένουν και εκτός των ορίων των δ.δ. και άρα ενδέχεται να μην έχουν άμεση επαφή με τα τοπικά προβλήματα.

⇒ Προτείνω τη διαφοροποίηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τους καποδιστριακούς δήμους, όσον αφορά στη σύνθεση του Δ.Σ. Οι κατ' εξοχήν καποδιστριακοί δήμοι προέρχονται από τη συνένωση πρώην δήμων με κοινότητες και από τη συνένωση κοινοτήτων.

Κατά την περίοδο των συνενώσεων παρατηρήθηκαν, από μέρους των κατοίκων των πρώην κοινοτήτων, έντονες αντιδράσεις. Αυτές οι αντιδράσεις εστιάζονταν κυρίως στην επιλογή της έδρας των νέων δήμων και γενικά στην κατανομή του μεριδίου της τοπικής εξουσίας. Οι αντιδράσεις αυτές, λόγω του υποχρεωτικού χαρακτήρα των συνενώσεων, φαινομενικά εξουδετερώθηκαν. Ωστόσο, ήταν αναμενόμενο να υποβόσκουν στο νέο περιβάλλον και να αποτελούν παράγοντα υπονόμησης της λειτουργίας των νέων δήμων.

Ένας σοβαρός παράγοντας που συντέλεσε στη διατήρηση αυτής της κατάστασης είναι η εφαρμογή της πλήρους εγγυημένης αντιπροσώπευσης, σύμφωνα με την οποία, τα δ.δ με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων μπορούν να εκλέγουν δημοτικό σύμβουλο (τον Πρόεδρο του Τ.Σ.) στο Δ.Σ.

Ωστόσο, ήταν αναμενόμενο ότι τα δ.δ με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων, με την εφαρμογή αυτής της αρχής, να έχουν ένα συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με τα δ.δ. με μικρότερο πληθυσμό, όσον αφορά στην προώθηση των συμφερόντων τους. Ως εκ τούτου τα δ.δ. με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων υφίστανται έναν επιπλέον παραγκωνισμό από τη διαχείριση των υποθέσεων του νέου ενιαίου δήμου.

Για το λόγο αυτό προτείνω την άρση της εφαρμογής της συγκεκριμένης αρχής, και σε αντιδιαστολή, θεωρώ ότι η σύνθεση του Δ.Σ., κατά περίπτωση, πρέπει να διαμορφώνεται ως εξής :

- Όσον αφορά στους δήμους που προέρχονται από συνένωση πρώην δήμων και κοινοτήτων :

Το Δ.Σ. να αποτελείται κατά ένα μέρος από τους υποψηφίους συμβούλους στο συνδυασμό του υποψηφίου δημάρχου και κατά ένα μέρος από υποψηφίους Προέδρους των Τ.Σ. (στους αντίστοιχους συνδυασμούς των υποψηφίων δημάρχων), ανεξάρτητα από τον πληθυσμό των δ.δ.

Οι δημοτικοί σύμβουλοι που θα επιλέγονται από τα δ.δ θα πρέπει να έχουν τη μεγαλύτερη κατ' αναλογία σε κάθε δ.δ, συγκέντρωση ψήφων.

Ο αριθμός τους θα πρέπει να είναι ανάλογος του συνολικού πληθυσμού των δ.δ σε σχέση με τον πληθυσμό της έδρας (η οποία, κατά κανόνα, αποτελεί ο πρώην δήμος).



- Όσον αφορά στους δήμους που προέρχονται από τη συνένωση κοινοτήτων:  
Στο Δ.Σ θα πρέπει να συμμετέχει οπωσδήποτε ένας δημοτικός σύμβουλος από κάθε δ.δ (ο οποίος θα είναι και ο Πρόεδρος του Τ.Σ.), ενώ οι υπόλοιποι δημοτικοί σύμβουλοι θα εκλέγονται από το συνδυασμό των υποψηφίων δημάρχων.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΠΟΣΤΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Τ. – ΜΠΕΖΟΣ, Γ., *Η αυτοδιοίκηση στην Αρκαδία (1834-1999)*, Καμπύλης, Τρίπολη 1999.
- ΒΕΛΩΝΙΑΣ, Ε., «*Η ανάγκη δημιουργίας ευρύτερων μονάδων Τ.Α. Α' Βαθμού*», περ. Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 65, Μάιος 1994.
- ΔΑΝΟΠΟΥΛΟΣ, Γ., «*Το Συμβούλιο της Επικρατείας μιλά για τις συνενώσεις*», περ. Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 57, Ιούνιος 1993.
- ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ, Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1997.
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, Δ., *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, Δ., «*Τοπικά Συμβούλια- Οι πραγματικές διαστάσεις ενός αναγκαίου θεσμού*», περ. Τετράδια της Αυτοδιοίκησης, 1/98, Οκτώβριος 1997.
- ΚΟΝΤΗΣ, Γ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα 1988.
- ΜΕΝΤΖΕΛΟΣ, Α., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση- Βασικές Σημειώσεις*, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Καλαμάτα 2000
- ΠΑΠΥΡΟΣ- LAROUSSE- BRITTANICA, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος, Αθήνα 1997.
- ΤΑΤΣΟΣ, Ν., *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Τυπωθήτω- Γ. Δαρδάνος, Αθήνα 1999.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, Σ.Ι., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.
- ΧΛΕΠΑΣ, Ν. Κ., «*Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων των ΟΤΑ στην Ελλάδα*», περ. Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 92, Οκτώβριος 1997