

ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΩΝ  
ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ  
«ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ-ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ»  
ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:  
ΤΣΟΥΝΤΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ:  
ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ ΚΑΛΛΙΟΠΗ  
A.M. 2000281

ΜΑΡΤΙΟΣ 2005

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ



Στα πλαίσια της πτυχιακής μου εργασίας «Ο Θεσμός των Συμπολιτειών Δήμων και Κοινοτήτων: Θεσμικό Πλαίσιο - Απολογισμός» επιδιώκω να προσεγγίσω το σημαντικό και επίκαιρο ζήτημα των «Συνενώσεων» των Δήμων και Κοινοτήτων.

Οι ταχύτατες οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές εξελίξεις επιβάλλουν τον επαναπροσδιορισμό της έννοιας και του ρόλου των «Συνενώσεων» ιδιαίτερα δε μετά την αναδιοργάνωση των Ο.Τ.Α. με το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας.

Στις μέρες μας οι Συνενώσεις στο πλαίσιο των Συμπολιτειών καθίστανται αναγκαίες περισσότερο από ποτέ άλλοτε καθώς προωθεί τη συμμετοχή των τοπικών παραγόντων στον προγραμματισμό της Περιφερειακής και Τοπικής Ανάπτυξης, ενδυναμώνει τις τοπικές πρωτοβουλίες και συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών κοινωνιών στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης και των διευρυσμένων αγορών.

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ .....σελ.1

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ .....σελ.2

## **Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ-ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ**

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ : Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ .....σελ.4**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ**

1. Ιστορική αναδρομή .....σελ.8
2. Ο θεσμός των συνενώσεων των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα .....σελ.12
3. Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων .....σελ.14
4. Οι συνενώσεις των Ο.Τ.Α πριν τον Καποδίστρια .....σελ.15
5. Οι συνενώσεις των Ο.Τ.Α μετά τον Καποδίστρια .....σελ.23
6. Ενώσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο και τοπικό επίπεδο (ΤΕΔΚ – ΚΕΔΚΕ) .....σελ.24
7. Συνενώσεις με Ο.Τ.Α. άλλων χωρών .....σελ.25

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ**

1. Γενικά .....σελ.28
2. Έννοια – Σύσταση .....σελ.29
3. Σκοπός .....σελ.29
4. Ιδρυτική Πράξη .....σελ.30
5. Χρονική Διάρκεια .....σελ.31
6. Ονομασία .....σελ.31
7. Αποφάσεις – Υποχρεωτική Συμμετοχή – Υποστήριξη .....σελ.32
8. Όργανα Συμπολιτείας .....σελ.33
9. Συνέλευση .....σελ.33
10. Διοικητικό Συμβούλιο .....σελ.34
11. Έξοδα Παραστάσεως – Αποζημίωση .....σελ.37

12. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων .....	σελ.38
13. Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας .....	σελ.38
14. Πόροι της Συμπολιτείας .....	σελ.42
15. Διάλυση της Συμπολιτείας .....	σελ.43
16. Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων που έχουν συσταθεί .....	σελ.44

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

1. Ευρωπαϊκό περιβάλλον .....	σελ.48
2. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στο θεσμό των συνενώσεων και της διαδημοτικής συνεργασίας .....	σελ.50

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΝΕΟΣ ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ**

1. Γενικά .....	σελ.59
2. Κατανομή αρμοδιοτήτων .....	σελ.59
3. Η αρχή της εγγύτητας στον πολίτη και η αρχή της Επικουρικότητας .....	σελ.60
4. Οι αρχές συγκρότησης και λειτουργίας .....	σελ.61
5. Ο σύγχρονος Δήμος .....	σελ.63
6. Συμπολιτεία .....	σελ.72

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....**

ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ .....

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ .....

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα από τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων είκοσι χρόνων έχει κατακτήσει στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας αλλά και στην ίδια τη θεσμική συγκρότηση της Δημοκρατίας μας σημαντική θέση. Έχει απαλλαγεί από τον έλεγχο σκοπιμότητας<sup>1</sup> του παρελθόντος, έχει αποκτήσει αρμοδιότητες που ξεπερνούν τα όρια των παραδοσιακών τοπικών υποθέσεων, διαθέτει οικονομικά μέσα που δεν είχε ποτέ και καθίσταται σταδιακά μοχλός ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας αξιοποιώντας και απορροφώντας πόρους από τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης<sup>2</sup> και τις κοινοτικές πρωτοβουλίες<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Με την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας από 1/1/1995 από το Ν. 2218/1994 έχει αποκατασταθεί η ανεπιφύλακτη κατοχύρωση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των Ο.Τ.Α. κατά την εκπλήρωση του σκοπού τους, δηλ. της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, που είχε προσβληθεί από τις διατάξεις του Π.Δ.323/1989 που προέβλεπαν την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου στις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων από τα αρμόδια καθ' ύλην υπουργεία. Σελ.298, Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Αθήνα 2001, Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.

<sup>2</sup> Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης είναι το έγγραφο που εγκρίνεται από την Επιτροπή σε συμφωνία με το ενδιαφερόμενο Κράτος-Μέλος, μετά από εκτίμηση του σχεδίου που έχει υποβληθεί από ένα κράτος-μέλος και το οποίο περιέχει τη στρατηγική και τις προτεραιότητες δράσης των Ταμείων και του Κράτους-Μέλους, τους ειδικούς στόχους τους, τη συμμετοχή των ταμείων και τους λοιπούς χρηματοδοτικούς πόρους. Το έγγραφο αυτό διαιρείται σε άξονες προτεραιότητας και εφαρμόζεται μέσω ενός ή περισσότερων επιχειρησιακών προγραμμάτων. Παπαδασκαλόπουλος Δ.Αθανάσιος, Χριστοφάκης Σ. Μαν., «Περιφερειακός Προγραμματισμός», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2002.

<sup>3</sup> Κοινοτικές Πρωτοβουλίες: α) INTEREG: διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία που αποσκοπεί να δώσει ώθηση στην αρμονική ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη όλου του κοινοτικού χώρου. β) URBAN: οικονομική και κοινωνική αναβάθμιση των πόλεων και των προαστίων που διέρχονται κρίση για την προώθηση της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. γ) L.E.A.D.E.R.: αγροτική ανάπτυξη δ) EQUAL: Διακρατική συνεργασία για την προαγωγή νέων μεθόδων καταπολέμησης των διακρίσεων και ανισότητας πάσης φύσεως σε σχέση με την αγορά εργασίας. Παπαδασκαλόπουλος Δ.Αθανάσιος, Χριστοφάκης Σ. Μαν., «Περιφερειακός Προγραμματισμός», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2002.

Το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»<sup>4</sup> με την αναγκαστική συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων που οδήγησε από τους 6.000 ΟΤΑ του πρώτου βαθμού στους 1033 Δήμους και Κοινότητες διέγραψε και τα όρια της θεσμικής μεταρρύθμισης. Διευρύνθηκε ουσιαστικά το πεδίο της τοπικής ανάπτυξης, δημιουργήθηκε για πρώτη φορά στην πρωτοβάθμια διοικητική μονάδα στοιχειώδης υποδομή, διασφαλίστηκαν πολλαπλάσιοι πόροι κυρίως αναπτυξιακοί που έφεραν σε αισθητά καλύτερη θέση τις τοπικές κοινωνίες. Από το άλλο μέρος δημιουργήθηκαν Δήμοι με εκτεταμένη εδαφική περιφέρεια που βέβαια σε πλείστες όσες περιπτώσεις δεν συμβαδίζουν με την ένταση της πυκνότητας του τοπικού πληθυσμού.

Τίθεται, επομένως, το ερώτημα εάν οι μικροί Δήμοι του Καποδιστριακού πλαισίου είναι δυνατό να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που θέτει η σύγχρονη ανάπτυξη, η άσκηση των ήδη εκχωρηθέντων αρμοδιοτήτων και η δυνατότητα που το αναθεωρημένο Σύνταγμα<sup>5</sup> μας προσφέρει για την περαιτέρω αποκέντρωση στους

---

<sup>4</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.2539/1997 «Περί Συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» (Σχέδιο Ι. Καποδίστρια) συνιστώνται νέοι δήμοι ή κοινότητες που προκύπτουν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, οι οποίες καταργούνται. Οι πρώην Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται ως εδαφικές και διοικητικές διαρέσεις της προερχόμενης από συνένωση κοινότητας αποτελούν κοινοτικά διαμερίσματα.

<sup>5</sup> Με την αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 102 του Συντάγματος ενισχύεται η συνταγματική θέση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και εισάγονται νέες εγγυήσεις που διασφαλίζουν την Τ.Α. σε σχέση με την κεντρική εξουσία.

Στην παράγραφο 1 του αναθεωρημένου άρθρου 102 εισάγονται οι εξής νέοι κανόνες: Πρώτον, κατοχυρώνεται συνταγματικά ο πρώτος αλλά και ο δεύτερος βαθμός Τ.Α. Δεύτερον, κατοχυρώνεται συνταγματικά το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. ως προς τις τοπικές υποθέσεις. Ο Νόμος διατηρεί τη δυνατότητα να εξειδικεύει και να κατανέμει τις τοπικές αυτές υποθέσεις στους επιμέρους βαθμούς Τ.Α. Τρίτον, διασφαλίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους Ο.Τ.Α. και την άσκηση κρατικών ως προς τη φύση τους αρμοδιοτήτων, που παίρνουν τη μορφή έκδοσης είτε ατομικών είτε κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Με την παράγραφο 2 κατοχυρώνεται ρητά όχι μόνο η διοικητική, αλλά και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Με την παράγραφο 3 ενισχύεται ο θεσμός των εκούσιων ή ακούσιων συνδέσμων των Ο.Τ.Α., που δεν συγκροτούνται μόνο για την άσκηση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών, αλλά και για την άσκηση αρμοδιοτήτων της Τ.Α. Αυτό επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να επιλύσει το μείζον ζήτημα το μητροπολιτικών λειτουργιών, κυρίως στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, στα οποία συνυπάρχουν και λειτουργούν πολλοί επιμέρους Ο.Τ.Α. Με την παράγραφο 4 διασφαλίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α. και ο έλεγχος του κράτους

Δήμους ακόμη και κρατικών αρμοδιοτήτων. Αλλά και εάν οι μεγάλοι Δήμοι που ασφαλώς διαθέτουν πολλαπλάσιες δυνατότητες με τη σημερινή δομή και λειτουργία τους βρίσκονται στο αναγκαίο επίπεδο. Μια ειλικρινής καταγραφή της σύγχρονης πραγματικότητας δείχνει ότι:

Στη μεγάλη τους πλειοψηφία οι Δήμοι αδυνατούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες της σύγχρονης τοπικής ανάπτυξης γιατί δεν διαθέτουν το μέγεθος, την υποδομή και τους πόρους να ενταχθούν στα τρέχοντα αναπτυξιακά προγράμματα.

Στη μεγάλη τους πλειοψηφία οι Καποδιστριακοί Δήμοι αδυνατούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο Κώδικας και πολύ περισσότερο να παραλάβουν τις αρμοδιότητες που πρόσφατα έχουν εκχωρηθεί όπως η δημοτική αστυνομία, τα λιμενικά ταμεία, τα γήπεδα και τα αθλητικά κέντρα, οι παιδικοί σταθμοί, η πολιτική πρόνοιας και η παρέμβαση στην τοπική απασχόληση.

Η ένταξη των Δήμων στο διπλογραφικό σύστημα οικονομικής διαχείρισης που αποτελεί στοιχειώδη εκσυγχρονισμό και απαιτεί στελέχη, γνώσεις και κεντρική καθοδήγηση προχωρεί μετ' εμποδίων.

---

περιορίζεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας. Ιδιαίτερα καινοτομική όμως είναι η τελευταία παράγραφος που ρυθμίζει τα σχετικά με τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. και τις δημοσιονομικές τους λειτουργίες. Ιδιαίτερη σημασία έχουν τρεις νέοι κανόνες που εισάγονται από την άποψη αυτή. Πρώτον, ο κανόνας πώς κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Δεύτερον, ο κανόνας της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α. Κανόνας που συναρτάται και με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτές προσδιορίζονται στο αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος. Τρίτον, η ρητή πρόβλεψη για τη δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να επαβάλουν και να εισπράττουν με δικές τους αποφάσεις και με δικούς τους μηχανισμούς τοπικά έσοδα τα οποία δεν πρέπει να έχουν αναγκαστικά τη μορφή ανταποδοτικού τέλους, αλλά μπορεί να έχουν και μη ανταποδοτικό χαρακτήρα, εφόσον στηρίζουν γενικότερα τη λειτουργία και την αποστολή των Ο.Τ.Α.

Η προτροπή για την οργάνωση διαδημοτικής συνεργασίας<sup>6</sup> είτε στη βάση του παλιού θεσμικού πλαισίου των συνδέσμων, είτε του νέου των συμπολιτειών<sup>7</sup> δεν απαντά αποτελεσματικά ως τώρα στο αναπτυξιακό έλλειμμα και στο έλλειμμα παροχής υπηρεσιών.

Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» προχώρησε σ' ολόκληρη τη χώρα πλην των μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης όπου η δομή παρέμεινε η ίδια να σωρεύει επιπλέον προβλήματα.

Όσο η υπάρχουσα νομοθεσία θέτει επί ίσους όρους το Δήμο Αθηναίων με τους μικρούς επαρχιακούς Δήμους. Όσο δηλαδή υποθέτει ότι είναι εξίσου ικανοί να αντιμετωπίσουν την αναγκαιότητα διοίκησης των υποθέσεων τους, θεωρώντας ότι η νομική ισότητα σημαίνει και πραγματική ισότητα. Όσο ο Κώδικας δεν διασφαλίζει τις προϋποθέσεις υλοποίησης των αρμοδιοτήτων. Όσο η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύεται από την παραχώρηση των αντίστοιχων πόρων και τη δυνατότητα άμεσης συγκρότησης νέων υπηρεσιών, αρμοδιότητες που συναντούν ξεπερασμένους οργανισμούς και ανορθολογική κατανομή δυναμικού. Όσο η εποπτεία και ο έλεγχος των ΟΤΑ ενέχει τυπικό, αποσπασματικό και δειγματοληπτικό χαρακτήρα και δεν ενσωματώνεται στην ίδια τη λειτουργία του θεσμού, το σχέδιο αυτό δεν πρόκειται να φέρει αποτελέσματα.

Για την επίλυση των ανωτέρω προβλημάτων θεσμοθετήθηκαν οι συμπολιτείες των Δήμων και Κοινοτήτων.

<sup>6</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Ν.2539/1997 «Δήμος μπορεί να συνάπτει με όμορους Δήμους και Κοινότητες συμβάσεις με τις οποίες αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης τους. Οι συμβάσεις αυτές καλούνται συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας».

<sup>7</sup> Αναλυτικότερα στη σελ. 28 του παρόντος.



# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ

### 1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

- **Συμπολιτείες στην Αρχαία Ελλάδα:** Η Αθήνα, η Σπάρτη και η Θήβα διαδοχικά είχαν επιδιώξει την πολιτική ένωση των Ελληνικών πόλεων. Οι προθέσεις τους όμως δεν παρέμειναν ειλικρινείς, διότι τελικά απέβλεψαν στην κατάκτηση των πόλεων τής συμμαχίας τους. Πριν τον Μακεδονικό κίνδυνο, παλαιοί τοπικοί σύνδεσμοι, μετατράπηκαν σε ισχυρές πολιτικές ενώσεις, οι οποίες αποκαλέστηκαν «συμπολιτείες» ή «κοινά». Οι συμπολιτείες αυτές, πού επεδίωκαν την εθνική ένωση των Έλλήνων «επί ίσοις δικαίοις», ήταν ή Αιτωλική με έδρα το Θέρμον, ή Αχαϊκή με έδρα το Αίγιο και ή Ολυνθιακή με έδρα την Όλυνθο. «Με τον όρο Συμπολιτεία ή Κοινό εννοούμε την ένωση πόλεων σε κράτος με ενιαία κεντρική διοίκηση, αλλά έτσι, ώστε καθεμιά από τις πόλεις να έχει ίσα δικαιώματα»<sup>8</sup>. «Συγχρόνως όμως κάθε πόλη-μέλος είχε πλήρη αυτονομία, εξέλεγε δηλαδή τούς δικούς της άρχοντες και είχε τούς δικούς της νόμους, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι το πολίτευμά τους ήταν δημοκρατικό»<sup>9</sup>. Οι πολιτικές αυτές ενώσεις, αποτέλεσαν ιδιότυπη μορφή κράτους, περίπου σαν την σημερινή Αμερικανική ομοσπονδία. Αλλά, οι συμπολιτείες αυτές κατά ιδιότυπο, τρόπον, έθεσαν σε εφαρμογή τις αρχές τής «αποκεντρώσεως» και «αυτοδιοικήσεως».<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Εκδοτικής Αθηνών, 'Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Τόμ. Δ, σελ. 378.

<sup>9</sup> Εκδοτικής Αθηνών, 'Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Τόμ. Δ, σελ. 378.

<sup>10</sup> Χρήστου Π. Κλειώση, «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», Ε.Περγάμαλη, Αθήνα 1997.

- **Αιτωλική Συμπολιτεία:** Οι Αιτωλοί, ανέκαθεν αποτελούσαν συμπολιτεία, ή οποία όμως άρχισε να παίρνει συγκεκριμένη μορφή περί το 280 π.Χ.<sup>11</sup>

Η Αιτωλική συμπολιτεία αποτελούσε την εποχή εκείνη το ισχυρότερον εξ όλων των ανεξάρτητων Έλληνικών κρατών. Υπέρτατων όργανον τής συμπολιτείας ήταν ή κοινή σύνοδος, στην οποίαν μετείχαν όλοι οι πολίτες των πόλεων τής συμπολιτείας. Σε κάθε πόλη υπήρχε το συνέδριο των «άποκλήτων». Αρχηγός τής εκτελεστικής εξουσίας τής συμπολιτείας ήταν ο «στρατηγός», ο οποίος εκλεγότανε για ένα έτος από τα συμβούλια των «άποκλήτων», ή εκλογή του επικυρωνόταν από την κοινή σύνοδο<sup>12</sup>. Δεύτερος στην ιεραρχία τής εκτελεστικής εξουσίας ήταν ο «ίππαρχος» και τρίτος ο «δημόσιος γραμματεύς». «Οι πόλεις-μέλη δεν είχαν το δικαίωμα να κόβουν δικά τους νομίσματα. Στις πόλεις δεν επιτρεπόταν επίσης ή σύναψη διπλωματικών σχέσεων με άλλα κράτη».<sup>13</sup> Δηλαδή, οι πόλεις κράτη τής Αιτωλικής Συμπολιτείας την πολιτική και στρατιωτική εξουσία είχαν σχεδόν εξ ολόκληρου αναθέσει στα κεντρικά όργανα τής συμπολιτείας. Υπήρχε, δηλαδή, «συγκέντρωση» ως προς τις εξουσίες αυτές. Υπήρχε, όμως και «αποκέντρωση» και «αυτοδιοίκηση» στις πόλεις μέλη. Υπήρχε αποκέντρωση και μάλιστα ευρύτατης βάσεως, διότι στην κοινή συνοδό τής συμπολιτείας μετείχαν όλοι οι κάτοικοι των πόλεων, οι οποίοι και αποφάσιζαν επί των σοβαρότερων ζητημάτων, όπως περί τής κηρύξεως πολέμου, συνάψεως ειρήνης, συμμαχιών κ.λ.π. Επειδή στην εκλογή τής ηγεσίας τής συμπολιτείας μετείχαν οι «άποκλητοι», οι οποίοι αποτελούσαν το συμβούλιο κάθε πόλεως. Υπήρχε και

<sup>11</sup> Κ. Παπαρηγοπούλου, Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμ. Γ', σελ. 267.

<sup>12</sup> Κ. Παπαρηγοπούλου, Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμ. Γ', σελ. 268.

<sup>13</sup> Εκδοτικής Άθηνών, Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Τόμ. Δ', σελ. 378.

αυτοδιοίκησης, διότι κάθε πόλη διατηρούσε τις συνήθειες και τα όργανα τής τοπικής διοικήσεώς της.

- **Αχαϊκή Συμπολιτεία:** Οι Αχαιοί, μετά την κατάλυση τής ηρωικής Βασιλείας τους αποτέλεσαν χαλαρής μορφής συμπολιτεία με δώδεκα αυτόνομες πόλεις.<sup>14</sup> Η αρχαία αυτή συμπολιτεία βαθμηδόν διαλύθηκε, αλλά από το 281 π.Χ. ανανεώθηκε μέχρι σημείου, ώστε στη δικαιοδοσία της να περιλάβει ολόκληρη σχεδόν την Πελοπόννησο. «Η αχαϊκή συμπολιτεία κατά την πρώτη της σύσταση είχε δύο «στρατηγούς» και ένα «γραμματέα», και σε αυτούς ήταν ανατεθειμένη ή εκτελεστική εξουσία».<sup>15</sup> Μετά την ανανέωση τής συμπολιτείας, όταν οι μετέχοντες σε αυτή έγιναν δέκα, ορίστηκε ένας «στρατηγός», ο δε άλλος παρέμεινε δεύτερος άρχοντας, και τον αποκαλούσαν «ίππαρχο».<sup>16</sup> Παράλληλα με τον «στρατηγό» υπήρχε και συμβούλιο, το συνέδριο των «δημιουργών» ή «συναρχόντων» ή «προβούλων». Ο αριθμός των συνέδρων, πού ήταν όσες και οι μετέχουσες πόλεις, δηλαδή δέκα, παρέμεινε αμετάβλητος και μετά την αύξηση των μελών, πράγμα πού συνετέλεσε στην διάσπαση τής αρχής τής «ισηγορίας» και «ισοπολιτείας». Υπέρτατο όργανο τής συμπολιτείας ήταν το συνέδριο των «δημιουργών», αποτελούμενο από ένα αντιπρόσωπο κάθε πόλεως. Η κάθε πόλη είχε μία ψήφο είτε ήταν μικρή είτε μεγάλη. Οι αρχές τής «συγκεντρώσεως», τής «αποκεντρώσεως» και τής «αυτοδιοικήσεως», ήταν ίδιες στην Αιτωλική συμπολιτεία και στην συνομοσπονδία των Αχαιών. Ο Σπ. Λάμπρος, λέει, ότι διατηρήθηκε «ή τοπική αυτονομία των πόλεων

<sup>14</sup> Κ. Παπαρηγοπούλου, Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμ. Γ', σελ. 269.

<sup>15</sup> Σπ. Λάμπρος, Ιστορία τής Ελλάδος, 1888, Τόμ. Β', σελ. 634.

<sup>16</sup> Κ. Παπαρηγοπούλου, Ιστορία του Έλληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμ. Γ', σελ. 270.

εντός των τειχών κάθε πόλης.<sup>17</sup> Δηλαδή, ή κάθε πόλη-μέλος, σε ότι δεν αφορούσε τις εξωτερικές σχέσεις ή την στρατεύση, διατηρούσε την αυτονομία της και την τοπική διοίκηση της. Είναι βέβαιο, ότι στην Αχαϊκή συμπολιτεία, από τις ευρεθείσες επιγραφές τού Καββαδία στην Επίδαυρο, οι μετέχοντες των κοινών συνεδρίων αντιπρόσωποι εκλέγονταν από τις τοπικές διοικήσεις των πόλεων.<sup>18</sup> Το γεγονός αυτό ενισχύει ακόμη περισσότερο την άποψη ότι ή τοπική αυτοδιοίκηση είχε μείνει ανέπαφη από την οργάνωση τής συμπολιτείας.

- **Ολυνθιακή Συμπολιτεία:** Ως τελειότερη μορφή συμπολιτείας ή ιστορία αναφέρει εκείνη των πόλεων τής Χαλκιδικής. Η Ολυνθιακή συμπολιτεία περιλάμβανε τις περισσότερες πόλεις της περιοχής αυτής, πού ήταν 32. Η Ολυνθιακή συμπολιτεία εμφανίσθηκε σε δύο περιόδους. Κατά την πρώτη περίοδο ή συμπολιτεία αυτή, όπως αναφέρει ο Κ. Παπαρρηγόπουλος, «είναι γεγονός αξιοσημείωτο τής Ελληνικής ιστορίας<sup>19</sup> ότι ή 'Ολυνθος παρουσίασε την πλέον ολοκληρωμένη μορφή συμπολιτείας στον Ελληνικό χώρο. Η 'Ολυνθος ήταν πρωτεύουσα του κράτους χωρίς κυριαρχικά δικαιώματα επί των άλλων πόλεων. Οι πολίτες κάθε πόλεως ήταν πολίτες κάθε πολιτείας και είχαν δικαίωμα να συνάπτουν γάμους και να αποκτούν κτήματα. Υπήρχαν, όμως, στην Χαλκιδική και πόλεις πού προτιμούσαν την τοπική αυτονομία. Αυτές οι πόλεις, ήταν ή Άκανθος και ή Απολλωνία, πού φοβούμενες την Ολυνθιακή επέκταση επιζητούσαν την βοήθεια των Μακεδόνων και των

<sup>17</sup> Σπ. Λάμπρου, Ιστορία τής Ελλάδος, 1888, Τόμ. 3', σελ. 635.

<sup>18</sup> Η επιγραφή ευρέθηκε στην Επίδαυρο, γιατί συνηθίζοταν στους Αρχαίους Έλληνες τα αντίγραφα των σπουδαιότερων συνθηκών να ανατίθενται στα ονομαστότερα ιερά όπως το ιερόν τής 'Επίδαυρου.

<sup>19</sup> Κ. Παπαρρηγοπούλου, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμ. Β', σελ. 345.

Λακεδαιμονίων. Αυτή ήταν η αρχή του τέλους της συμπολιτείας της πρώτης περιόδου, που τοποθετείται στο 379 π.Χ. Η δεύτερη περίοδος της Ολυνθιακής συμπολιτείας, που επανιδρύθηκε μετά την διάλυση της από τους Σπαρτιάτες το 379 π.Χ., έληξε το 348 π.Χ. με την κατάκτηση της από τον Φίλιππο. Ατυχώς, η ιστορία δεν μάς παρέχει στοιχεία περί της λειτουργίας της συμπολιτείας στην περίοδο αυτή. Ίσως, ο αυξανόμενος Μακεδονικός κίνδυνος και οι αδιάκοπες διπλωματικές σχέσεις με τους 'Αθηναίους να την είχαν απορροφήσει πολύ από τα ειρηνικά της έργα, που μπορούσαν να μάς δώσουν ανάλογα στοιχεία.

## **2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Οι παραδοσιακές εξουσίες που ασκούν Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποδείχτηκαν ανεπαρκείς για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των κατοίκων και να παρακολουθήσουν τους ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης και συνεχούς αλλαγής που χαρακτηρίζουν την σύγχρονη κοινωνία μας. Οι δομές περιφερειακής αλλά και της τοπικής αυτοδιοίκησης έμειναν πίσω και δεν ακολούθησε την εξέλιξη των κοινωνικών και οικονομικών δομών.

Από τα παραπάνω λοιπόν διαφαίνεται ότι είναι αναγκαίο να προωθηθεί η συνεργασία μεταξύ των Ο.Τ.Α. ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τόσο τις πιέσεις συγκεντρωτισμού που ασκεί σ' αυτές η Κεντρική Διοίκηση όσο και η συνεχώς διευρυνόμενη αγορά .

Είναι κοινή αντίληψη ότι η τοπική ανάπτυξη και η διαδημοτική συνεργασία αλληλοσυνδέονται και ότι αποτελεί προϋπόθεση για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η διαδημοτική συνεργασία είναι σημαντική διότι :

- Συγκροτεί και οριοθετεί της μικρο-περιφέρειες του αποκεντρωμένου προγραμματισμού της περιφερειακής ανάπτυξης.
- Προωθεί τη συμμετοχή και τη μεγέθυνση των τοπικών πρωτοβουλιών.
- Ενισχύει τη δρομολόγηση της αποκέντρωσης του συστήματος λήψης αποφάσεων και χάραξης της πολιτικής της ανάπτυξης.
- Εισάγει περισσότερο οικονομικό ορθολογισμό στη διαχείριση των τοπικών οικονομικών των δήμων του συγκεκριμένου τόπου.
- Προάγει τις οικονομικές, πολιτιστικές και τοπικές δυνατότητες.
- Ενισχύει τη συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση της ζωής τους και προάγει την πραγματική τοπική δημοκρατία.
- Εξαλείφει τη διάσταση πόλης / υπαίθρου συνδέοντας στο ίδιο σχέδιο ανάπτυξης αστικές και αγροτικές κοινότητες.<sup>20</sup>

Η διαδημοτική συνεργασία αποτελεί το μέσο για να πετύχουν οι δήμοι και παλαιότερα οι κοινότητες από κοινού, ορισμένα πράγματα. Οι δυνατότητες που προσφέρονται πολλές, όπως :

1. Η εκτέλεση έργων και προγραμμάτων που δεν είναι οικονομικά και τεχνικά δυνατόν να αντιμετωπισθούν από κάθε δήμο χωριστά.

---

<sup>20</sup> ΕΕΤΑΑ. «Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας και συνένωσης Ο.Τ.Α.», Σεπτέμβριος 1992.

2. Δημιουργία από κοινού μονάδας προγραμματισμού επαρκώς στελεχωμένων για να προσφέρουν τεχνική βοήθεια στη συγκεκριμένη χωρική ενότητα που καταλαμβάνουν.
3. Συνεργασία δήμων προκειμένου να αντιμετωπίσουν σοβαρά παγκόσμιας εμβέλειας προβλήματα.
4. Ενισχύεται η κοινωνική αλληλεγγύη και μέσα από την ένωση δήμων έχουμε αποτελεσματικότερο αναπτυξιακό δυναμικό.<sup>21</sup>

### 3. ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΤΗΤΩΝ

Το σύνταγμα μας επιτρέπει (δεν επιβάλλει) να προβλεφτεί με νόμο η σύσταση αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που να διοικούνται από συμβούλιο αιρετών αντιπροσώπων<sup>22</sup>, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους (άρθρο 102 παράγραφος 3). Η αρχική διάταξη του άρθρου 102 παρ. 3 της Συντάγματος<sup>23</sup> αφορούσε προφανώς τους συνδέσμους πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αναθεωρημένη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου κατά 2 του συντάγματος επανέλαβε κατ' ουσίαν την αρχική διάταξη της ίδιας παραγράφου του άρθρου με την προσθήκη της φράσης «...ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» στις αρμοδιότητες των εν λόγω συνδέσμων με μικρή διαφορά στη διατύπωση. Έτσι, η αφηρημένη διάταξη προβλέπει πως « με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι

<sup>21</sup> Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη, «Αναπτυξιακή Πολιτική. Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση Δημοκρατικός Προγραμματισμός», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Ινστιτούτο Εισαγωγικής Διοικητικής Επιμόρφωσης, Αθήνα 1996.

<sup>22</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα- Βήκα, «Το Συνταγματικό πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1995, εκδόσεις Π.Σακκούλα.

<sup>23</sup> Βλέπε σελ. 86 του παρόντος.

σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα».<sup>24</sup>

Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας (άρθρο 206-, 213, όπως τροποποιήθηκαν από το άρθρο 16 παρ. 3 του Ν 2539 / 1997) προβλέπει τη σύσταση εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, σύμφωνα με αυτόν δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν να συστήσουν συνδυασμό με σκοπό την από κοινού εκτέλεση και συντήρηση έργων και την παροχή υπηρεσιών που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους. Η απόφαση για μια τέτοια σύσταση λαμβάνεται από τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια και υποβάλλεται στο Περιφερειακό Διευθυντή, ο οποίος εκδίδει τη σχετική πράξη μετά από έλεγχο νομιμότητας.<sup>25</sup>

#### **4. ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΠΡΙΝ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ**<sup>26</sup>

Η ελληνική πραγματικότητα πριν το 1997 χαρακτηριζόταν από την πολυδιάσπαση ποίηση πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε 5318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους με αποτέλεσμα :

- α) Αδυναμία των Ο.Τ.Α. να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα στον πολιτικό ρόλο τους, στον διοικητικό ρόλο τους, στον αναπτυξιακό ρόλο τους.
- β) Πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού. Διαδοχικές κυβερνήσεις επιχείρησαν από το 1981 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα

<sup>24</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα- Βήκα , «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Α΄, Αθήνα 2004, εκδόσεις Σακκούλα

<sup>25</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα- Βήκα , «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Α΄, Αθήνα 2004, εκδόσεις Σακκούλα.

<sup>26</sup> Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος «Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», τόμος Α΄, Β΄ έκδοση, Αθήνα 1992.



της πολυδιάσπασης. Αναλυτικότερα οι διαφορές μορφές διοικητικής συνεργασίας που επιχειρήθηκαν στην Ελλάδα είναι:

- **Οι Κοινές υπηρεσίες :** Σύμφωνα με το νόμο 1416 / 1984 δύο ή περισσότεροι Ο.Τ.Α. μπορούν να συστήσουν Κοινές Υπηρεσίες για την πρόσληψη προσωπικού και για την από κοινού αντιμετώπιση διαφόρων αναγκών (π.χ. ανάγκη σε εξειδικευμένο προσωπικό, ανάγκες σε βοηθητικό προσωπικό).

Επίσης ένας Ο.Τ.Α. μπορεί να θέσει στη διάθεση άλλου μέσα και υπηρεσίες για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Ενισχύεται λοιπόν η κοινοτική αλληλεγγύη και αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της έλλειψης μιας οργάνωσης ή στελέχωσης το μικρότερων δήμων και κοινοτήτων.

- **Οι Προγραμματικές Συμβάσεις :** Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών οι Ο.Τ.Α., οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημόσιου τομέα (σύμφωνα με το Ν. 1256 / 1982).

Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται η συμμετοχή και επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., Συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και Επιστημονικών Φορέων Δημοσίου Δικαίου (Π.Δ. 323/1989,

N.2307/1995, Π.Δ.410/1995). στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα τόσα χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών. Με τη σύμβαση ορίζεται επίσης ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, το τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν. Είναι δυνατή επίσης η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα σε άλλο.

Επίσης, Δήμοι, Κοινότητες, Σύνδεσμοι, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου της αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλο. Στην ανάθεση μπορεί να περιλαμβάνονται η αρμοδιότητα επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων και εισφορών. Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση συμβάσεων από το κρατικό προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς άλλων φορέων του δημόσιου τομέα (Π.Δ. 410 / 1995, Ν.2218/1994).

Παρά το ότι στη χώρα μας έχουν υπογραφεί αρκετές προγραμματικές συμβάσεις, ο θεσμός έχει χρησιμοποιηθεί

περισσότερο για κάθετη συνεργασία μεταξύ Ο.Τ.Α. και κρατικών φορέων, παρά για οριζόντια συνεργασία μεταξύ Ο.Τ.Α.

- **Οι Διαδημοτικές Επιχειρήσεις :** Οι Διαδημοτικές Επιχειρήσεις συνιστώνται από δύο ή περισσότερους Ο.Τ.Α. και είναι Ν.Π.Δ.Δ. Διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο στο οποίο εκπροσωπούνται οι δήμοι και κοινότητες που συμμετέχουν, κάτοικοι , καθώς και εκπρόσωποι των εργαζομένων σε αυτές (Ν. 1416 / 1984, Π.Δ. 323 / 1989, Π.Δ. 410/ 1995). Οι επιχειρήσεις αυτές έχουν νομική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια από τους δήμους και τις κοινότητες που συμμετέχουν σε αυτές. Η σκοπιμότητα της σύστασης τους αναφέρεται στην επιχειρηματική δραστηριότητα και στην εκμετάλλευση τοπικών παραγωγικών πόρων (π.χ. ενέργειας, ορυχείων κ.λ.π.). Σκοπός τους είναι το κέρδος.
- **Οι Τοπικές Αναπτυξιακές Εταιρίες :** Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις, να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα, ή σε επιχειρήσεις που ήδη υπάρχουν (Π.Δ.323/ 1989, Ν. 2218/ 1994, Ν.2307/ 1995). Αποτελούν Ν.Π.Δ.Δ. και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.

Εκτός από τη συμμετοχή ή τη σύσταση αμιγούς δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης, υπάρχει και η δυνατότητα στους δήμους και στις κοινότητες της σύστασης ή της συμμετοχής σε επιχειρήσεις που δεν είναι αμιγώς δημοτικές ή κοινοτικές. Οι επιχειρήσεις αυτές λειτουργούν με τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας ή της εταιρίας μικτής οικονομίας, ή του συνεταιρισμού. Επίσης, είναι δυνατή η συμμετοχή του δήμου ή κοινότητας σε κοινοπραξία (Π.Δ.410/1995).

Οι αναπτυξιακές εταιρείες έχουν τη δυνατότητα προώθησης πολλαπλών δραστηριοτήτων (εκπόνηση μελετών, επιμόρφωση στελεχών Ο.Τ.Α. προώθηση επενδυτικών δραστηριοτήτων, σύναψη προγραμματικών συμβάσεων κ.λ.π.) προς την κατεύθυνση της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών.

- **Οι Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. :** Πρόκειται για Ν.Π.Δ.Δ. Στους συνδέσμους Ο.Τ.Α. μπορούν να μετέχουν όποιοι δήμοι και κοινότητες έχουν κοινούς σκοπούς, καταβάλουν κοινές προσπάθειες και αποκομίζουν κοινά οφέλη με πλήρη πρωτοβουλία δική τους, η οποία πηγάζει από την κοινή ανάγκη για εξυπηρέτηση του λαού των δήμων και κοινοτήτων που συμμετέχουν σε αυτούς (Ν.1065/1980, 1416/1984, Π.Δ.323/1989, Ν.2307/1995).
- Η σύσταση ενός συνδέσμου Ο.Τ.Α. μπορεί να αναφέρεται: 1) Στην κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, 2) στην προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, 3) στο σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους.

Στην Ελλάδα συνήθως έχουν ως αντικείμενο δραστηριότητας κυρίως σε παραδοσιακούς τομείς (π.χ. ύδρευση, αποκομιδή και διάθεση απορριμμάτων κ.λ.π.).

Το Διοικητικό Συμβούλιο συγκροτείται από αιρετούς αντιπροσώπους του κάθε δήμου ή της κάθε κοινότητας, που υποδεικνύονται από τα Διοικητικά και Κοινοτικά Συμβούλια τους, ανάλογα με το πληθυσμό τους.

- **Οι «γεωγραφικές ενότητες» και οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι του Ν.1416/1984 :** Ο Ν. 1416/1984 έθετε ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη σύσταση Αναπτυξιακών Συνδέσμων (Α.Σ.), τη συνεργασία δήμων και κοινοτήτων που βρίσκονται στην ίδια γεωγραφική ενότητα ενός Νομού. Ειδικότερα, σε κάθε Νομό με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικού και Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, μετά από σύμφωνη γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου είχαν προσδιορισθεί γεωγραφικές ενότητες που αποσκοπούσαν στην ανάδειξη της περιοχής με βάση γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Α.Σ. μπορούσε να συσταθεί μόνο μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων που βρίσκονταν στην ίδια η γεωγραφική ενότητα. Σκοπός των Α.Σ. ήταν η κοινή εκτέλεση έργων, η κοινή προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητες και ο σχεδιασμός και η κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη της περιοχής του συνδέσμου.

Το Διοικητικό Συμβούλιο συγκροτείτο από αιρετούς αντιπροσώπους του κάθε δήμου ή της κοινότητας, που υποδεικνύονταν από τα Δημοτικά ή Κοινοτικά Συμβούλια τους, ανάλογα με το πληθυσμό τους.

Πόροι Α.Σ. ήταν : οι πρόσοδοι από την περιουσία τους, οι ετήσιες εισφορές δήμων και κοινοτήτων, οι δωρεές – επιχορηγήσεις, πρόσοδοι από τους φόρους.

Βασική διάκριση των συγκεκριμένων Α.Σ. από τους άλλους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων είναι ότι ενώ στους τελευταίους μπορούν να μετέχουν όποιοι δήμοι οι κοινότητες έχουν κάποια κοινό σκοπό, στους πρώτους μετέχουν μόνο οι δήμοι και οι κοινότητες

που περιλαμβάνονται σε γεωγραφικές ενότητες ( περιοχές) οι οποίες προσδιορίζονται από κριτήρια γεωοικονομικά, κοινωνικά, συγκοινωνιακά.<sup>27</sup> Από 1/1/1995 δεν είναι δυνατή η σύσταση Α.Σ.

▪ **Οι «γεωγραφικές περιοχές» και οι Νέοι Δήμοι του Ν.1622/1986 :**

Με το Ν.1622/1986 «για την περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό» προβλεπόταν σε κάθε νομό, ύστερα από σύμφωνη γνώμη Νομαρχιακού Συμβουλίου, η δυνατότητα συνενώσεων κοινοτήτων σε δήμους, ανεξάρτητα από τον πληθυσμό, υπό τον όρο ότι βρίσκονται στην ίδια η γεωγραφική ενότητα, προβλέπονται ισχυρά οικονομικά, διοικητικά και άλλα κίνητρα. Εκείνο λοιπόν που χρειαζόταν ήταν να βρίσκονται μέσα στα πλαίσια ειδικά προγραμματισμένων χωρικών μονάδων, που ονομάζονται « γεωγραφικές περιοχές». Η συνένωση αυτή περιλάμβανε όλους τους Ο.Τ.Α. της γεωγραφικής περιοχής σε αντίθεση με τη δυνατότητα δημιουργίας αναπτυξιακού συνδέσμου χωρίς τη συμμετοχή όλων των Ο.Τ.Α. της γεωγραφικής ενότητας του Ν.1416/1984. Ο νέος δήμος διοικείται από Δ.Σ., Δ.Ε. και το Δήμαρχο. Έσοδα των Νέων Δήμων είναι Τακτικά (από θεσμοθετημένους υπέρ των δήμων πόρους, από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας, από τα τέλη και δικαιώματα, φόρους, και εισφορές από τοπικά δυνητικά τελικής φορές). Έκτακτα ( από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και πληρωμές, από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, από κάθε άλλη πηγή).

- **Τα «Συμβούλια Περιοχής» :** Σύμφωνα με το Ν. 2218/1994 σε κάθε νομό συνίστατο με νόμο σύνδεσμοι των οποίων η εδαφική

<sup>27</sup> Ευαγγελίδου Αραχωβίτου Μάρη, «Μελέτη για τον κατευθυντήριο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της ενδογενούς κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης», Αθήνα, Δεκέμβριος 1987.

περιφέρεια προσδιορίζεται με Π.Δ., με πρόταση Υπουργών ΥΠΕΣΔΔΑ, ΠΕΧΩΔΕ. Στην περίπτωση αυτή έχουμε την καθιέρωση της αναγκαστικής συνεργασίας των Ο.Τ.Α. συγκεκριμένων περιοχών. Η συνεργασία των Ο.Τ.Α., δηλαδή η σύσταση των συνδέσμων που ονομάζονται πλέον «Συμβούλια Περιοχής», συνίστατο απευθείας από τον νόμο, πριν ακόμα και από τον προσδιορισμό των ενοτήτων. Στο σχήμα αυτό οι Ο.Τ.Α. διατηρούν την αυτονομία τους ως Ν.Π.Δ.Δ. αλλά βασικές αρμοδιότητες ασκούνται από το συμβούλιο περιοχής στο οποίο ανήκουν. Τα συμβούλια περιοχής είχαν σκοπό : α) το σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, β) την εκτέλεση έργων και την πραγματοποίηση προμηθειών, γ) την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α.- μελών τους και των κατοίκων της περιοχής.

Τα όρια των συμβουλίων περιοχής καθορίζονται με βάση συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, δημογραφικές, γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικιστικές συνθήκες της κάθε περιοχής. Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι που βρίσκονται μέσα στα όρια συμβουλίου περιοχής καταργούνται. Δεν επιτρέπεται πλέον η σύσταση νέων αναπτυξιακών συνδέσμων. Μετά την εφαρμογή του Ν.2539/1997 τα συμβούλια περιοχής καταργήθηκαν.<sup>28</sup> Από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1998 τα Συμβούλια περιοχής του άρθρου 214 του Π.Δ. 410/1995 μετατρέπονται αυτοδικαίως σε απλούς συνδέσμους του άρθρου 213. Αν το σύνολο των που ανήκαν σε ένα συμβούλιο περιοχής συνενώθηκαν σε έναν Ο.Τ.Α., ο σύνδεσμος αυτός

---

<sup>28</sup> Δήμητρα Κουτσούρη, «Η Λειτουργία των Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα 2003, ΑΣ.Δ.Α. ΠΟΕ-ΟΤΑ.

καταργείται σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 16 του Ν.2539/1997.<sup>29</sup>

## **5. ΟΙ ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΜΕΤΑ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ**

Μετά την εφαρμογή του προγράμματος Ι. Καποδίστριας (στόχο είχε και την ανάπτυξη της Τ.Α. σε πόλο τοπικής ανάπτυξης αξιοποιώντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής και το ενδογενές δυναμικό) και την συγκρότηση και λειτουργία των νέων Δήμων το θέμα της διαδημοτικής συνεργασίας τίθεται σε νέα βάση. Οι παλαιές αιτίες της πολυδιάσπασης και της ύπαρξης διοικητικά και αναπτυξιακά αδύναμων Κοινοτήτων δεν υφίστανται πλέον αλλά προκύπτουν νέες ανάγκες.

Από το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο της διαδημοτικής συνεργασίας έχουν ήδη καταργηθεί οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και τα Συμβούλια περιοχής. Εξακολουθεί να ισχύει το θεσμικό πλαίσιο των Συνδέσμων κοινού σκοπού, οι Διαδημοτικές Επιχειρήσεις και διαδημοτικές Ανώνυμες Εταιρίες.

Με το νόμο 2539/1997 καθιερώθηκε μια νέα μορφή διαδημοτικής συνεργασίας, ο θεσμός των Συμβάσεων Διαδημοτικής Συνεργασίας. Ο θεσμός αυτός έχει το πλεονέκτημα να επιτρέπει την άσκηση αρμοδιοτήτων από τους δήμους με δυνατότητα ανάπτυξης υπηρεσιών και διοικητικό μηχανισμό για λογαριασμό όμορων δήμων που έχουν ανάλογες δυνατότητες.

Στις συμβάσεις αυτές αναφέρονται: Ο σκοπός της σύμβασης, η απασχόληση προσωπικού, η διάθεση του μηχανολογικού εξοπλισμού, τα

<sup>29</sup> Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Αθήνα 2000. ΕΕΤΑΑ.



ποσά χρηματοδότησης των δαπανών, το χρονοδιάγραμμα, το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης .

Μειονέκτημα όμως αποτελεί ότι ο αναλαμβάνων δήμος δεσμεύεται από τη σύμβαση αλλά ο αναθέτων δήμος δεν έχει καμία δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διοίκηση της αρμοδιότητας παρά μόνο της συμμετοχής στο προβλεπόμενο όργανο παρακολούθησης.

## **6. ΕΝΩΣΕΙΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ (ΤΕΔΚ – ΚΕΔΚΕ)**

Για την οργανωμένη συνεργασία, προσαρμογή και εκπροσώπηση σε εθνική ή περιφερειακή βάση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν συσταθεί τα εξής Ν.Π.Ι.Δ. :

- **Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) σε κάθε νομό :**  
συμμετέχουν σε αυτές υποχρεωτικά ως μέλη τους όλοι οι δήμοι και κοινότητες και σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων του νομού.
- **Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) :**  
της οποίας μέλη είναι υποχρεωτικά όλης τοπικής ένωσης και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Οι ενώσεις αυτές έχουν σε βουλευτικές αρμοδιότητες σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά μπορούν να αναπτύσσουν και επιχειρηματικές δραστηριότητες ή να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος Α΄. Β΄ έκδοση, Αθήνα 1992.

Οι παραπάνω ενώσεις μπορούν να παίξουν καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη όλων των μορφών διαδημοτικής συνεργασίας.

## 7. ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΜΕ Ο.Τ.Α. ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ

### Αδελφοποίηση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 299 Π.Δ.410/1995, άρθρο 14 Ν.2399/1996 – Ν.2503/1997) :

Η αδελφοποίηση των Ο.Τ.Α. με αντίστοιχους οργανισμούς ξένων χωρών γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Εξωτερικών.

Οι ανταλλαγές αποστολών και άλλες εκδηλώσεις των αδελφοποιημένων και μη Ο.Τ.Α. με αντίστοιχους ξένων κρατών και οι ανταλλαγές ή μετακλήσεις π από σύμφωνη γνώμη πολιτιστικών και καλλιτεχνικών συγκροτημάτων, γίνονται μέσα στα πλαίσια των διεθνών ή διμερών συμφωνιών που έχει υπογράψει η Χώρα μας με τα άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς και με την αρχή της αμοιβαιότητας ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι δαπάνες βαρύνουν τους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων Ο.Τ.Α.

Στο πλαίσιο υλοποίησης κοινοτικών προγραμμάτων και κοινοτικών πρωτοβουλιών (π.χ. NOW, HORIZON, ECOS – OUVERTURE, INERREG κ.λ.π.) υπάρχουν αρκετά παραδείγματα προώθησης της συνεργασίας μεταξύ ελληνικών Ο.Τ.Α. και Ο.Τ.Α. ξένων χωρών. Στην περίπτωση αυτή, οι Ο.Τ.Α. συμμετέχουν από κοινού με τις τοπικές αρχές άλλων χωρών ως συμβαλλόμενοι φορείς στα προγράμματα που υλοποιούνται από τις εθνικές αρχές με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Αναλυτικότερα έχουμε:

- **Διαπεριφερειακή συνεργασία** : Συνεργασία τοπικών και περιφερειακών αρχών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και την ανταλλαγή εμπειρίας, μεταφοράς τεχνογνωσίας, καινοτομιών, προώθηση οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών θεσμών. Η μορφή αυτή συνεργασίας επεκτείνεται και σε χώρες εκτός της Ένωσης ( Ανατολικές) αποσκοπώντας στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των χωρών αυτών και της Ε.Ε., αλλά και του γενικότερου οικοδομήματος της Ενιαίας Ευρώπης που είναι «ανοικτό» προς τις χώρες αυτές.<sup>31</sup>
- **Διασυνοριακή συνεργασία** : Αποτελεί μια ουσιαστική δραστηριότητα εναρμόνισης των ευρωπαϊκών εδαφών. Χωρίζεται σε εσωτερική (δράσης που αφορούν παραμεθόριες περιοχές που συνορεύουν μεταξύ της στο εσωτερικό της Ε.Ε.) και εξωτερική (ανάμεσα σε παραμεθόριες περιοχές Ε.Ε. και τρίτων χωρών).
- **Δίκτυα πόλεων** : Η συνεργασία μεταξύ πόλεων ή ομάδων πόλεων σε κοντινές ή μακρινές μεταξύ της γεωγραφικής αποστάσεις παρέχει ευκαιρίες υγιούς περιφερειακής ανάπτυξης. Αναφέρουμε ενδεικτικά μερικά παραδείγματα δικτύων πόλεων : Δίκτυο πόλεων για την υγεία των πολιτών που ζουν και εργάζονται στις πόλεις, δίκτυο για την υποστήριξη των τοπικών δράσεων προστασίας του περιβάλλοντος, δίκτυα πόλεων που επιδιώκουν τη μείωση της χρήσης των αυτοκινήτων και την ενίσχυση άλλων πλέον φιλικών προς το περιβάλλον μέσων μεταφοράς, δίκτυο πόλεων για τον τουρισμό κ.λ.π.

---

<sup>31</sup> Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος. «Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995.

Τα δίκτυά έχουν τους εξής κοινούς στόχους:

1. Την οικονομική ενίσχυση των λιγότερο ευνοημένων περιοχών.
2. Τη μεταφορά εμπειρίας και γνώσης μεταξύ περιφερειακών αρχών και των ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων αστικών περιοχών.
3. Την ανάπτυξη οικονομιών κλίμακας μέσω συστήματος για κατανομή του κόστους και συνεργασίας υλοποίηση ειδικών προγραμμάτων.
4. Την υποστήριξη και βελτίωση των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων σε λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες.
5. Την προβολή νέων Κοινοτικών Πολιτικών.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος, «Τοπική Ανάπτυξη και Διακοινοτική Συνεργασία. Θέματα Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### **ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ**

#### 1. ΓΕΝΙΚΑ

Με τις διατάξεις του νόμου 2946/2001 δίνεται η δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να συστήσει μαζί με άλλους δήμους της περιοχής με τις ίδιες γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες την ίδρυση Συμπολιτείας, η οποία θα πάρει τη μορφή Ν.Π.Δ.Δ. για συγκρότηση υπηρεσιών οικονομικών, τεχνικών, διαδημοτικής αστυνομίας και όποια άλλη υπηρεσία θεωρηθεί ότι ωφελεί το κοινό συμφέρον των Ο.Τ.Α. της Συμπολιτείας.

Η αναγκαιότητα άμεσης υλοποίησης της συνταγματικής αυτής επιταγής είναι απόρροια της διαρκούς παρακολούθησης και βελτίωσης της σημαντικής μεταρρύθμισης που πραγματοποιήθηκε στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το Ν.2539/1997 με τη δημιουργία νέων δήμων, οι οποίοι θα δύναται να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις των πολιτών τους.

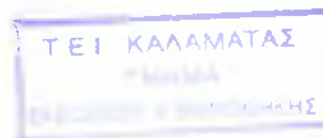
Η λήψη μέτρων υποστηρικτικών γίνεται ακριβώς για να φθάσουμε στο στόχο του προγράμματος « Καποδίστριας» που θέλει οι ισχυρή και ικανή την Τοπική Αυτοδιοίκηση να διαχειριστεί και να επιτύχει του σκοπός της σε πλαίσια σωστά οργανωμένων υπηρεσιών, με το κατάλληλο στελεχικό δυναμικό, για:

- Παροχή καλύτερων υπηρεσιών και ασφάλειας στους πολίτες.
- Ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης.
- Και όλα αυτά με χαμηλότερο κόστος.

Οι Συμπολιτείες σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστούν την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των συμμετεχόντων Ο.Τ.Α. Η δημιουργία της συμπολιτείας είναι προαιρετική και όχι αναγκαστική. Αναγκαστική γίνεται όταν ένας δήμος δεν μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που έχουν αποτελέσει σκοπό της Συμπολιτείας, και όμως αρνείται να συμμετέχει σε αυτήν.

Η έναρξη ισχύος του νόμου αυτού είναι η 8/10/2001. Για τη χρηματοδότηση των Συμπολιτειών εκδόθηκε η υπουργική απόφαση 28419/8-7-2004 «Περί Συμπολιτειών Ο.Τ.Α.» κατανομή ποσού 500.000€ για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών.

## **2. ΕΝΝΟΙΑ – ΣΥΣΤΑΣΗ**



Με την παρ. 1 του άρθρου 12 του Ν. 2946/2001 προβλέπεται ότι δύο ή και περισσότεροι όμοροι δήμοι ή κοινότητες, με συνολικό πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων, μπορεί να συνιστούν με αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων τους, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, Συμπολιτεία. Η Συμπολιτεία αποτελεί σύνδεσμο των Ο.Τ.Α. που την συγκροτούν, κατά την παρ. 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος.

## **3. ΣΚΟΠΟΣ**

Σκοπός της συμπολιτείας είναι :

α) Η συγκρότηση υπηρεσιών για την αποκλειστική άσκηση αρμοδιοτήτων των μελών της και β) η παροχή υπηρεσιών στους κατοίκους τους, ίδιος στους τομείς τεχνικής υποστήριξης, της οικονομικής διαχείρισης και της δημοτικής αστυνόμευσης.

Προκειμένου για νησιά με πληθυσμό μικρότερο των 50.000, η συμπολιτεία, η οποία αποφασίζει να συσταθεί, περιλαμβάνει υποχρεωτικά όλους τους δήμους και τις κοινότητες, τουλάχιστον ενός νησιού.

#### **4. ΙΔΡΥΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ**

Υστερα από ερώτημα δήμου ή κοινότητας ή του γενικού γραμματέα περιφέρειας, η τοπική ένωση δήμων και κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) παρέχει τη γνώμη της για την ίδρυση συμπολιτειών στον οικείο νόμο, λαμβάνοντας υπόψη τις γεωοικονομικές κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες και την αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών και των αρμοδιοτήτων που θα ασκούνται από τις συμπολιτείες. Η γνώμη της απευθύνεται σε όλα τα μέλη της και στο γενικό γραμματέα περιφέρειας και κοινοποιείται σε αυτούς μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή του ερωτήματος. Αν παρέλθει άπρακτη η ανωτέρω προθεσμία, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συστήσουν συμπολιτεία χωρίς τη γνώμη της Τ.Ε.Δ.Κ., με αποφάσεις Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων.

Η ιδρυτική απόφαση<sup>33</sup> εγκρίνεται από το γενικό γραμματέα περιφέρειας και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβέρνησης. Εάν η συμπολιτεία συστήνεται από δήμους ή κοινότητες που υπάγονται σε περισσότερες περιφέρειες, η εγκριτική απόφαση εκδίδεται από τον γενικό γραμματέα περιφέρειας, στην οποία βρίσκεται η έδρα της συμπολιτείας.

---

<sup>33</sup>Αρθ. 12 Παρ. 2 του Ν. 2946/2001.

Για την εφαρμογή των ανωτέρω προβλέφθηκε από τις διατάξεις του άρθρου αυτού ότι δήμος ή κοινοτικά νησιού που γειτνιάζει με συμπολιτεία ή με δήμο ή κοινότητα αλλού νησιού θεωρείται όμορος.

Συμπολιτεία δήμων και κοινοτήτων νησιού η νησιών μπορεί να συνίσταται ακόμη και εάν ο συνολικός πληθυσμός των Ο.Τ.Α. που την συνιστούν είναι κάτω από 10.000 κατοίκους.

Ως πληθυσμός κάθε δήμου ή κοινότητας, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος, θεωρείται αυτός της τελευταίας απογραφής.

## **5. ΧΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ**

Η χρονική διάρκεια<sup>34</sup> της συμπολιτείας ορίζεται τουλάχιστον οκταετής, με δυνατότητα παράτασης για μία ή περισσότερες τετραετίες, μου ύστερα από απόφαση των 2 / 3 του συνόλου των μελών του Δ.Σ., η οποία εγκρίνεται από το γενικό γραμματέα περιφέρειας και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβερνήσεως.

## **6. ΟΝΟΜΑΣΙΑ**

Η ονομασία<sup>35</sup> της συμπολιτείας καθορίζεται με την απόφαση της παράγραφο 1 και αποτελείται από τη λέξη «συμπολιτεία» και λέξη οι λέξεις που ακολουθούν. Με την απόφαση της παραγράφου 1 ορίζεται επίσης η έδρα της συμπολιτεία, καθώς και οι ειδικότεροι σκοποί της.

---

<sup>34</sup> Αρθ. 12 Παρ.3 του Ν.2946/2001.

<sup>35</sup> Αρθ. 12 Παρ.4 του Ν.2946/2001.



## **7. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ-ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ-ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ**

Με απόφαση<sup>36</sup> του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβερνήσεως, μπορεί όμορος δήμος ή κοινότητα να συμμετέχει υποχρεωτικά σε συμπολιτεία που πρόκειται να συσταθεί ή έχει συσταθεί και να ρυθμίζεται κάθε θέμα που προκύπτει από την υποχρεωτική συμμετοχή του δήμου ή της κοινότητας στην συμπολιτεία εφόσον :

- α) αποφασίσει τη συμμετοχή το Δ.Σ. της συμπολιτεία
- β) πρόκειται για δήμο ή κοινότητα που υπάγεται στην ανθρωπογεωγραφική ενότητα της συμπολιτεία
- γ) οι αρμοδιότητες των τομέων που έχουν αποτελέσει σκοπό της συμπολιτεία, σύμφωνα με την παράγραφο 1, δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά από το δήμο ή την κοινότητα, παρά μόνο με τη συμμετοχή του με αυτήν.

Η ανώτερη υποχρεωτική συμμετοχή μπορεί να γίνεται και με την εγκριτική απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, της παραγράφου 2 του παρόντος. Αν ο δήμος ή η κοινότητα υπάγεται σε διαφορετική περιφέρεια από εκείνη της έδρας της συμπολιτείας, απαιτείται και η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, στην οποία υπάγεται ο δήμος ή κοινότητα.

Με απόφαση<sup>37</sup> του γενικού γραμματέα περιφέρειας, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζεται ότι ο δήμος ή κοινότητα με πληθυσμό μικρότερο των πέντε χιλιάδων κατοίκων, που για λόγους γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων δεν μπορεί να μετέχει σε

<sup>36</sup> Αρθ.12 Παρ.5 του Ν.2946/2001.

<sup>37</sup> Αρθ.12 Παρ.6 του Ν.2946/2001.

συμπολιτεία, υποστηρίζεται υποχρεωτικά για την παροχή των υπηρεσιών ή την άσκηση των αρμοδιοτήτων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1, από τον πλησιέστερο δήμο του έχει τη δυνατότητα να παράσχει την αναγκαία υποστήριξη. Με απόφαση του υπουργού εσωτερικών, δημόσιας διοίκησης και αποκέντρωσης, καθορίζονται οι όροι παροχής υποστήριξης, η οικονομική επιχορήγηση του δήμου στον οποίο ανατίθεται η σχετική υποχρέωση και κάθε άλλο σχετικό θέμα για την εφαρμογή της παρούσας διάταξης.

## **8. ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑΣ**

Όργανα<sup>38</sup> του συνεταιρισμού είναι : α) η Συνέλευση, β) το Διοικητικό Συμβούλιο και, γ) στην περίπτωση των Συμπολιτειών με μέλη του Δ.Σ. από 15 και άνω, Εκτελεστική Επιτροπή.

## **9. ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ**

Η Συνέλευση<sup>39</sup> απαρτίζεται από το σύνολο των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβούλων των Ο.Τ.Α. που μετέχουν, Καθώς και από τους οικείους δημάρχους. Εξαιρούνται τη συμμετοχή στα μέλη του δημοτικού συμβουλίου που συμμετέχουν σε αυτό λόγω της ιδιότητας τους ως προέδρων τοπικών συμβουλίων.

Η συνέλευση συγκαλείται τακτικά κάθε έτος, με πρόσκληση του δημάρχου του πολυπληθέστερη δήμου, στην έδρα της Συμπολιτείας και έχει απαρτία εφόσον παρίσταται το 1/2 των μελών της. Η συνέλευση μπορεί να συνέρχεται εκτάκτως εάν ζητηθεί από το 1/3 του συνόλου το

<sup>38</sup> Αρθ. 12 Παρ.7 του Ν.2946/2001.

<sup>39</sup> Αρθ.12 Παρ.8 του Ν.2946/2001.

μέλλον της ή ύστερα από απόφαση του Δ.Σ. που λαμβάνεται από τα 2/3 του συνόλου των μελών του ή εάν υποβληθεί αίτημα Ο.Τ.Α. για συμμετοχή στη Συμπολιτεία.

Αρμοδιότητες της συνέλευσης είναι να εκλεγεί το διοικητικό συμβούλιο, να εγκρίνει τον ισολογισμό και τα αποτελέσματα χρήσεως που καταρτίζονται σύμφωνα με το κλαδικό λογιστικό σχέδιο δήμων και κοινοτήτων και να καθορίζει το γενικό πλαίσιο δράσης της Συμπολιτείας.

Κατά την πρώτη συνεδρίαση της, καθορίζει το ύψος της υποχρεωτικής εισφοράς των μελών. Η συνέλευση αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των παριστάμενων μελών της, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις διατάξεις του παρόντος.

## **10. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Ο αριθμός των μελών του Δ.Σ.<sup>40</sup> των Συμπολιτειών είναι ίση με το διπλάσιο του αριθμού των Ο.Τ.Α. που μετέχουν σε αυτές, προσαυξημένος κατά ένα μέλος, για την επίτευξη περιττού αριθμού.

Στις Συμπολιτείες με μέλη Διοικητικού Συμβουλίου πάνω από δεκαπέντε, το Διοικητικό Συμβούλιο εκλεγεί με μυστική ψηφοφορία και ενιαίο ψηφοδέλτιο μέλη για την εκτελεστική επιτροπή της Συμπολιτείας. Η εκτελεστική επιτροπή για Συμπολιτείες με αριθμό μελών Δ.Σ. από 15 με 35 είναι επταμελής και για Συμπολιτείες με αριθμό μελών Δ.Σ. 35 και άνω, επταμελής. Στο κατά τα ανωτέρω αριθμό των μελών της εκτελεστικής επιτροπής περιλαμβάνεται ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος του Δ.Σ. της Συμπολιτείας, οι οποίοι μετέχουν στην κριτική επιτροπή,

<sup>40</sup> Αρθ.12 Παρ.9 του Ν.2946/2001.

υπό την ανωτέρω ιδιότητά τους, χωρίς να απαιτείται εκλογή της αυτή, από το διοικητικό συμβούλιο.

Τα μέλη του Δ.Σ.<sup>41</sup> ορίζονται ή εκλέγονται για θητεία ίση σε διάρκεια με την τρέχουσα δημοτική ή κοινοτική περίοδο.

Ο ορισμός και η εκλογή τους γίνεται ως ακολούθως :

A) Κατ' αρχήν ως μέλη του Δ.Σ. ορίζονται οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι των κοινοτήτων μελών της Συμπολιτείας ή ένας σύμβουλος του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που ορίζεται με πράξη του Δημάρχου ή του Προέδρου της Κοινότητας.

B) Τα υπόλοιπα μέλη του Δ.Σ. εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από την συνέλευση με βάση την αναλογία του πληθυσμού κάθε δήμο ή κοινότητα στο σύνολο του πληθυσμού της Συμπολιτείας, ως εξής:

Ο συνολικός πληθυσμός της Συμπολιτείας διαιρείται με τον αριθμό των μελών του Δ.Σ. που εκλέγονται και το πηλίκο αποτελεί το εκλογικό μέτρο .

Από Τους υποψήφιους κάθε δήμου ή κοινότητας, εκλέγονται καταρχήν τόσα μέλη στο διοικητικό συμβούλιο όσο και το πηλίκο της διαίρεσης πληθυσμού του δήμου της κοινότητας με το εκλογικό μέτρο. Τυχόν δεκαδικό ψηφίο δεν λαμβάνεται υπόψη.

Εάν απομένουν μετά την ανωτέρω κατανομή προς εκλογή μέλη Δ.Σ., εκλέγονται οι υποψήφιοι του δήμου ή της κοινότητας με το πλησιέστερο προς το εκλογικό μέτρο υπόλοιπο πληθυσμού μετά την πρώτη κατανομή. Σε περίπτωση ίσων πληθυσμιακών υπολοίπων, διενεργείται κλήρωση.

---

<sup>41</sup> Αρθ.12 Παρ.10 του Ν.2946/2001.

Από τους υποψήφιους κάθε Δήμου ή Κοινότητας, εκλέγεται εκείνος που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων.

Η εκλογή γίνεται με ενιαίο ψηφοδέλτιο στο οποίο επιτρέπεται να τεθούν σταυροί ίσου αριθμού με το 40% του αριθμού των μελών το Δ.Σ. που εκλέγονται. Τυχόν δεκαδικός αριθμός στρογγυλοποιείται στην πλησιέστερη ακέραιη μονάδα.

Το Δ.Σ. κατά την πρώτη συνεδρίαση του<sup>42</sup>, που πραγματοποιείται στην έδρα της Συμπολιτείας, με πρόσκληση του συμβούλου της περιπτώσεως β' της προηγούμενης παραγράφου που έλαβε το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων, εκλεγεί με μυστική ψηφοφορία, χωριστά τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο του. Εκλέγονται αυτοί που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία το σύνολο των μελών. Αν αυτό δεν επιτεθεί σε δύο ψηφοφορίες, αρκεί κατά την τρίτη και τελευταία ψηφοφορία, σχετική πλειοψηφία. Ακολούθως το διοικητικό συμβούλιο εκλέγει τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής. Η θητεία του προέδρου και αντιπροέδρου του Δ.Σ., καθώς και των μελών της εκτελεστικής επιτροπής, λήγει με τη λήξη της θητείας του Δ.Σ. της Συμπολιτείας.

Το διοικητικό συμβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητές του δημοτικού συμβουλίου<sup>43</sup> και αν δεν υπάρχει εκτελεστική επιτροπή, και τη δημαρχία της επιτροπής, ο δε πρόεδρος τις αρμοδιότητες του δημάρχου και του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου, κατά τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του δημοτικού του κοινοτικού κώδικα, όπως ισχύει κάθε φορά. Ο αντιπρόεδρος αναπληρώνει τον πρόεδρο. Με απόφαση του προέδρου, μετά από γνώμη της πλειοψηφίας του συνολικού αριθμού των μελών του Δ.Σ., μπορεί, με την επιφύλαξη του επόμενου εδαφίου, να μεταβιβάζεται

<sup>42</sup> Αρθ.12 Παρ.11 του Ν.2946/2001.

<sup>43</sup> Αρθ.12 Παρ.12 του Ν.2946/2001.

η άσκηση, καθ' ύλη ή και κατά τόπο, αρμοδιοτήτων του προέδρου, στο αντιπρόεδρο σε μέλη του Δ.Σ., ειδικώς για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της διαδημοτικής αστυνόμευσης, οι κατά δήμο ή κοινότητα σχετικές αρμοδιότητες μεταβιβάζονται και ασκούνται από το μέλος του Δ.Σ. τις περιπτώσεως α' της παραγράφου 10.

Η εκτελεστική επιτροπή έχει τις αρμοδιότητες της δημαρχία της επιτροπής και όσες αρμοδιότητες της αναθέτει το ίδιο το διοικητικό συμβούλιο.

Το Δ.Σ. έχει απαρτία εφόσον παρίστανται τα 3/5 του συνόλου των μελών του και αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των παρισταμένων<sup>44</sup>, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις διατάξεις του παρόντος. Στις Συμπολιτείες με αριθμό μελών Δ.Σ. πάνω από 21, αρκεί για την επίτευξη απαρτίας να παρίσταται το 1/2 του συνόλου των μελών της.

## **11. ΕΞΟΔΑ ΠΑΡΑΣΤΑΣΕΩΣ-ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ**

Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος του Δ.Σ. λαμβάνουν έξοδα παραστάσεως<sup>45</sup>, εφόσον δεν λαμβάνουν αντίστοιχα από τον Ο.Τ.Α. από τον οποίο προέρχονται, που καθορίζονται με απόφαση του Δ.Σ. και δεν μπορούν να υπολείπονται των εξόδων παραστάσεως που προβλέπονται για το δήμαρχο και τον αντιδήμαρχο του μικρότερου σε πληθυσμό δήμου που μετέχει στη Συμπολιτεία, σύμφωνα με της ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις. Τα μέλη του Δ.Σ., λαμβάνουν αποζημίωση για κάθε συνεδρίαση και μέχρι 4 συνεδρίαση κατά μήνα, που καθορίζεται με

<sup>44</sup> Αρθ.12 Παρ.13 του Ν.2946/2001.

<sup>45</sup> Αρθ.12 Παρ.14 του Ν.2946/2001.

απόφαση συνέλευσης. Σε περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε μέλη του Δ.Σ., καθώς και στα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής, πλην του προέδρου και του αντιπροέδρου, μπορούν να καθορίζονται έξοδα παράστασης με απόφαση Δ.Σ., που δεν μπορούν να υπερβαίνουν το ήμισυ των προβλεπόμενων για τον αντιπρόεδρο.

## **12. ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ**

Ο αρμόδιος κατά την παράγραφο 2 γενικός γραμματέας περιφέρειας ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της συνέλευσης<sup>46</sup>, του προέδρου του Δ.Σ. και της εκτελεστικής επιτροπής της Συμπολιτείας, κατ' ανάλογη εφαρμογή των αντίστοιχων διατάξεων του κεφαλαίου Η' του Π.Δ. 410/1995 (ΦΕΚ 231 Α') όπως ισχύουν κάθε φορά.

## **13. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ**

Το πρώτο διοικητικό συμβούλιο καταρτίζει<sup>47</sup>, εντός δύο μηνών από τη συγκρότησή του, τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας της Συμπολιτείας, ο οποίος εγκρίνεται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας και με δική του παραγγελία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Οργανισμός πρέπει να είναι σύμφωνος με σχέδιο Οργανισμού, που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

<sup>46</sup> Αρθ.12 Παρ.15 του Ν.2946/2001.

<sup>47</sup> Αρθ.12 Παρ.16 του Ν.2946/2001.

Με τον Οργανισμό καθορίζονται οι υπηρεσιακές μονάδες της Συμπολιτείας<sup>48</sup>, οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντά τους, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες και οι έδρες τους και οι κατά κατηγορία, κλάδο ή ειδικότητα οργανικές θέσεις, οι οποίες συστήνονται τόσο στην κεντρική όσο και στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες της Συμπολιτείας, καθώς και τα καθήκοντα υπαλλήλων κατά κλάδο, ειδικότητα και βαθμό. Οι προϊστάμενοι των υπηρεσιακών μονάδων που συστήνονται με τον Οργανισμό επιλέγονται για τριετή θητεία, που μπορεί να ανανεώνεται μία ή περισσότερες φορές για ίσο χρονικό διάστημα με απόφαση του Δ.Σ.. Τα τυπικά και ουσιαστικά της προσόντα, καθώς και η διαδικασία επιλογής τους καθορίζονται με τον Οργανισμό. Με τον Οργανισμό μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση, ειδικότερα θέματα της διαδικασίας και του τρόπου επιλογής να καθορίζονται με προκήρυξη.

Οι θέσεις που συνιστώνται με τον Οργανισμό μπορεί να πληρώνονται και με μετάταξη υπαλλήλων από τους Ο.Τ.Α. που μετέχουν στη Συμπολιτεία, με κοινή απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του οικείου Ο.Τ.Α. και του Δ.Σ. της Συμπολιτείας. Με τον Οργανισμό καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία της μετατάξεως και ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα.

Επιτρέπεται η απόσπαση στη Συμπολιτεία προσωπικού των Ο.Τ.Α.<sup>49</sup> που μετέχουν σε αυτήν με κοινή απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και του Δ.Σ. της Συμπολιτείας. Η απόσπαση έχει διάρκεια δύο έτη και μπορεί να παρατείνεται μία ή περισσότερες φορές, για ίσο χρονικό διάστημα. Η δαπάνη μισθοδοσίας των αποσπασμένων βαρύνει τη Συμπολιτεία.

<sup>48</sup> Αρθ.12 Παρ.17 του Ν.2946/2001.

<sup>49</sup> Αρθ.12 Παρ.18 του Ν.2946/2001.



Του συνόλου των υπηρεσιακών μονάδων της Συμπολιτείας προΐσταται υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ<sup>50</sup>, με εμπειρία στην άσκηση διοίκησης, που διορίζεται στη θέση αυτή για πενταετή θητεία, που μπορεί να παρατείνεται μία ή περισσότερες φορές, Για ίσο χρονικό διάστημα, με απόφαση των 2/3 των μελών του Δ.Σ. της Συμπολιτείας. Η πλήρωση της θέσης γίνεται ύστερα από προκήρυξη, στην οποία περιγράφονται και τα επιπλέον απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Στη διαδικασία επιλογής επιτρέπεται να συμμετέχουν και οι υπάλληλοι του Δημοσίου και του ευρύτερου Δημοσίου τομέα, όπως αυτός περιγράφεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190 / 1994. Εάν επιλεγεί προέρχεται από το Δημόσιο ή τον ευρύτερο Δημόσιο τομέα, η πλήρωση της θέσης γίνεται με ανάθεση αποκλειστικών καθηκόντων, για χρόνο ίσο με μια θητεία που μπορεί να παρατείνεται, μία ή περισσότερες, για ίσο χρονικό διάστημα. Η ανάθεση γίνεται με απόφαση του γενικού γραμματέα περιφέρειας ύστερα από πρόταση των 2/3 των μελών του Δ.Σ. της Συμπολιτείας. Ο προϊστάμενος της Συμπολιτείας υπογράφει με το Διοικητικό Σύμβουλο της Συμπολιτείας σύμβαση διοίκησης και διαχείρισης, στην οποία περιγράφονται οι στόχοι, τους οποίους αναλαμβάνει να επιτύχει κατά τη διάρκεια της θητείας του, καθορίζονται οι αποδοχές του σε συνάρτηση με τους στόχους που επιτυγχάνονται και προβλέπονται οι περιπτώσεις πρόωρης λήξης της θητείας τους.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζονται ο τρόπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης και επιλογής για την ανάθεση καθηκόντων ή το διορισμό στη θέση του Προϊσταμένου της Συμπολιτείας, ρυθμίζονται τα θέματα υπηρεσιακής του κατάστασης όταν η πλήρωση γίνεται με ανάθεση καθηκόντων, τα θέματα που αφορούν τους όρους και το περιεχόμενο της

---

<sup>50</sup> Αρθ.12 Παρ.19 του Ν.2946/2001.

Σύμβασης διοίκησης και διαχείρισης και κάθε σχετική λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου.

Σε περίπτωση διάλυσης της Συμπολιτείας<sup>51</sup>, το προσωπικό με σχέση δημοσίου δικαίου, με εξαίρεση το επί θητεία προσωπικό, καθώς και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, μετατάσσεται ή μεταφέρεται και εντάσσεται στους Ο.Τ.Α. μέλη της Συμπολιτείας. Όσοι από αυτούς είχαν προηγουμένως μεταταχθεί ή μεταφερθεί και ενταχθεί από Ο.Τ.Α. μέλος της Συμπολιτείας, μετατάσσονται ή μεταφέρονται και εντάσσονται υποχρεωτικά στον Ο.Τ.Α. αυτόν. Η μετάταξη και η μεταφορά και ένταξη γίνεται σε κενές οργανικές θέσεις ίδιας κατηγορίας ή ειδικότητας, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, σε κλάδο ή ειδικότητα της εκπαιδευτικής βαθμίδας που ανήκει ο μετατασσόμενος ή μεταφερόμενος, με την ίδια σχέση εργασίας. Οι μετατάξεις και οι μεταφορές μπορεί να γίνονται και σε κλάδο συναφών τυπικών προσόντων της ίδιας εκπαιδευτικής βαθμίδας, σε κενές θέσεις ή και σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις, σε υφιστάμενο συναφή και σε προσωρινό κλάδο, που συνιστώνται με την απόφαση της μετάταξης ή μεταφοράς και ένταξης και καταργούνται αυτοδίκαια με την κατά οποιονδήποτε τρόπο αποχώρηση του υπαλλήλου. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 20 του Ν.2515/1997 (ΦΕΚ 154 Α').

---

<sup>51</sup> Αρθ. 12 Παρ. 20 του Ν.2946/2001.

#### 14. ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

Πόροι<sup>52</sup> των Συμπολιτειών είναι: α) οι υποχρεωτικές οι εισφορές των μελών τους, β) άμεση επιχορήγηση, ιδίως για την κάλυψη λειτουργικών εξόδων της Συμπολιτείας, με κατανομή απευθείας σε αυτήν από τους πόρους του άρθρου 25 του Ν. 1828 / 1989 (ΦΕΚ 2 Α'), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, που γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., γ) χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 και δ) πρόσοδοι από την περιουσία της.

Οι υποχρεωτικές εισφορές των μελών δεν μπορεί να είναι μικρότερες ελάχιστο ποσοστού επί των τακτικών εσόδων των μελών της Συμπολιτείας, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Με όμοια απόφαση καθορίζεται ο τρόπος καταβολής της υποχρεωτικής εισφοράς και ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Αναπροσαρμογή του ποσοστού αυτού με μεταγενέστερη απόφαση αποτελεί λόγο υποχρεωτικής έκτακτης σύγκλισης της Συνέλευσης, εντός δύο μηνών από την δημοσίευση της αποφάσεως, για να επανακαθοριστούν οι εισφορές τουλάχιστον στο ελάχιστο αυτό ποσοστό.

Τα έσοδα της Συμπολιτείας θα την είσπραξη των πάσης φύσεως προστίμων, χρηματικών ποινών εν γένει και προσαυξήσεων επ' αυτών, αποδίδονται κάθε τέσσερις μήνες στον δήμο ή στην κοινότητα, στην περιφέρεια του οποίου διαπιστώθηκε η σχετική πρόσβαση.

<sup>52</sup> Αρθ.12 Παρ.21 του Ν.2946/2001.

Επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτριώση<sup>53</sup> αστικών ή αγροτικών ακινήτων ή η σύσταση δουλειάς εις βάρος τους, υπέρ Συμπολιτειών, για δημόσια ωφέλεια. Οι σχετικές διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα εφαρμόζονται ανάλογα.

Για την εκτέλεση προμηθειών και εργασιών<sup>54</sup>, καθώς και την απευθείας ανάθεση ή εκτέλεση έργου, εργασίας μεταφοράς ή τη διενέργεια προμήθειας εφαρμόζονται αναλόγως οι οικείες διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

## **15. ΔΙΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑΣ**

Η Συμπολιτεία διαλύεται<sup>55</sup> : α) εφ' όσον λήξει η κατά την παράγραφο 3 χρονική διάρκειά της, β) αν τα 2/3 των μελών της Συνέλευσης αποφασίσουν τη διάλυση και γ). εάν για οποιονδήποτε λόγο δεν έχει συγκροτηθεί το Διοικητικό Συμβούλιο για διάστημα περισσότερο από ένα έτος. Για τη διάλυση της Συμπολιτείας ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας εκδίδει διαπιστωτική πράξη, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβέρνησης.

Για τις υποχρεώσεις<sup>56</sup> της Συμπολιτείας που διαλύεται, ευθύνονται αλληλεγγύως και εις ολόκληρο τα μέλη της Συμπολιτείας. Εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται στο όνομά τους, χωρίς να επέρχεται σύντομη διακοπή της δίκης. Κριτήριο για την εξ' αναγωγής ευθύνη μεταξύ τους αποτελεί το ποσοστό της τελευταίας υποχρεωτικής εισφοράς τους στη

<sup>53</sup> Αρθ.12 Παρ.22 του Ν.2946/2001.

<sup>54</sup> Αρθ.12 Παρ.23 του Ν.2946/2001.

<sup>55</sup> Αρθ.12 Παρ.24 του Ν.2946/2001.

<sup>56</sup> Αρθ.12 Παρ.25 του Ν.2946/2001.

Συμπολιτεία, σε σχέση με το σύνολο των υποχρεωτικών εισφορών. Η κατανομή του ενεργητικού της Συμπολιτείας που διαλύθηκε ρυθμίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, με το ίδιο κριτήριο.

Με κοινή απόφαση<sup>57</sup> των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζονται τα καταβλητέα οδοιορικά και εκτός έδρας έξοδα των υπαλλήλων της Συμπολιτείας, εφόσον σε αυτήν μετέχουν Δήμοι ή Κοινότητες νησιού, πλην της Κρήτης, κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων.

Με απόφαση<sup>58</sup> του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου Ο.Τ.Α. μέλους Συμπολιτείας μπορεί να παραχωρείται χωρίς αντάλλαγμα σε αυτήν η χρήση μηχανημάτων, αυτοκινήτων και λοιπού εξοπλισμού του οικείου Ο.Τ.Α., για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

## **16. ΣΥΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ**

### **ΣΥΣΤΑΘΕΙ**

<b><u>1<sup>η</sup> Συμπολιτεία</u></b>	
Δ. Βιστονίδας	Δήμαρχος: Τσολακίδης Βασίλειος Τηλ. 25410-81203, 81619
Κοιν. Σελέρου	Δήμαρχος: Ιντζέ Μεμέτ Μπιρόλ Τηλ. 25410-31333, 31531
<b>ΞΑΝΘΗ</b>	

<sup>57</sup> Αρθ.12 Παρ.26 του Ν.2946/2001.

<sup>58</sup> Αρθ.12 Παρ.27 του Ν.2946/2001.

<b><u>2<sup>η</sup> Συμπολιτεία</u></b>	
Δ. Αιγείρας	Δήμαρχος: Μυλωνάς Δημήτριος Τηλ. 26960-31618
Δ. Παραλίας	Δήμαρχος: Ζαχαρόπουλος Ηλίας Τηλ. 26105-20531
<b>ΑΧΑΪΑ</b>	

<b><u>3<sup>η</sup> Συμπολιτεία</u></b>	
Δ. Ανακτορίου	Δήμαρχος: Αποστολάκης Θεόδωρος Τηλ. 26430-22224, 22725
Δ. Κεκροπίας	Δήμαρχος: Αχειμάστος Σπυρίδων Τηλ. 26430-41185
Δ. Αλυζίας	Δήμαρχος: Γαλούνης Ερωτόκριτος Τηλ. 25460-51226, 51554
<b>ΑΙΤΩΛΟΚΑΡΝΑΝΙΑ</b>	

<b><u>4<sup>η</sup> Συμπολιτεία</u></b>	
Δ. Σύρου	Δήμαρχος: Σαλάχας Ισίδωρος Τηλ. 22810-82934, 82766
Δ. Κέας	Δήμαρχος: Δεμέναγας Νικόλαος Τηλ. 22880-22221, 22011
Δ. Κύθνου	Δήμαρχος: Μαρτίνος Γεώργιος Τηλ. 22810-31277, 32236
<b>ΚΥΚΛΑΔΩΝ</b>	

<b><u>5<sup>η</sup> Συμπολιτεία</u></b>	
Δ. Σπεισών	Δήμαρχος: Κοντζάκης Ευάγγελος Τηλ. 22980-72225, 73417, 72588
Δ. Υδρας	Δήμαρχος: Αναστασόπουλος Κων/νος Τηλ. 02980-52210, 52535
Δ. Πόρου	Δήμαρχος: Σπύρος Σπυρίδων Τηλ. 02980-25353, 22089, 22220
Δ. Μεθάνων	Τηλ. 22980-92269, 92324
Δ. Τρογήςνας	
<b>ΑΡΓΟΣΑΡΩΝΙΚΟ</b>	

Οι Συμπολιτείες αυτές δεν έχουν λειτουργήσει έως σήμερα, έχουν απλώς συσταθεί. Σύμφωνα με την παρ.16 του άρθρου 12 του Ν.2946/2001, το Διοικητικό Συμβούλιο καταρτίζει τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας της Συμπολιτείας ο οποίος εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ο Οργανισμός πρέπει να είναι σύμφωνος με σχέδιο Οργανισμού, που καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ο Πρότυπος Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας όμως δεν έχει εκδοθεί. Επομένως, εφόσον η απόφαση αυτή δεν έχει εκδοθεί δεν μπορούν να συσταθούν Συμπολιτείες.

Το ποσό των 500.000€, που είχε δεσμευτεί με την Υπουργική απόφαση 28419/8-7-2004 από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, βρίσκεται ακόμη αδιάθετο, διότι εφόσον δεν έχει υπογραφεί η απόφαση από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

οι Συμπολιτείες που επιχείρησαν να συσταθούν δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν.

Οι Συμπολιτείες που επιχείρησαν να συσταθούν, είχαν ήδη συστήσει εδώ και αρκετά χρόνια διάφορου συνδέσμους (π.χ. ο Δ. Πόρου με τον Δ. Τροιζηνίας είχαν συστήσει τον Σύνδεσμο Νήσων Αργολαφονικού και παράλληλα μαζί με τους Δ. Τροιζήνας και Μεθάνων είχαν συστήσει τον Αναπτυξιακό Σύνδεσμό Τροιζηνίας), είχαν σκοπό την από κοινού συγκρότηση τεχνικών και οικονομικών υπηρεσιών και διαδημοτικής αστυνομίας και στόχο την άμεση ανταπόκριση στις σύγχρονες απαιτήσεις των πολιτών καθώς και την επίτευξη ταχύτερων ρυθμών ανάπτυξης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

#### 1. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ<sup>59</sup>

Από την ένταξη της χώρας μας στην Κοινότητα<sup>60</sup>, η περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Η συμβολή της τοπικής ανάπτυξης – «από τη βάση» ανάπτυξη – στην περιφερειακή πολιτική είναι πολύ σημαντική. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην τοπική ανάπτυξη. Οι πολιτικές και τα μέσα προώθησης της τοπικής ανάπτυξης ενισχύθηκαν στο πλαίσιο που διαμορφώθηκε με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης<sup>61</sup> και την αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων<sup>62</sup>, καθώς και με τις παραπέρα μεταρρυθμίσεις που έφερε η συνθήκη του Maastricht<sup>63</sup>.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια η υιοθέτηση του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» από τα Κράτη – Μέλη, οι αρχές της «εταιρικής

<sup>59</sup> Ανδρικοπούλου Ελένη, «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Θεμέλιο, 1995.

<sup>60</sup> Ο όρος «Κοινότητα» ή «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» αναφέρεται στις «Ευρωπαϊκές Κοινοτήτες» (Συνθήκες ίδρυσης ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και ιδίως στην πιο σημαντική από αυτές «Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενότητα». Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άλλαξε την ονομασία της ΕΟΚ και επιστημοποίησε τον όρο «Ευρωπαϊκή Κοινότητα».

<sup>61</sup> Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, υπογράφηκε το Φεβρουάριο του 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1987, περιλαμβάνει διατάξεις που τροποποιούν τις τρεις Συνθήκες που ιδρύουν τις Ευρωπαϊκές Κοινοτήτες και παράλληλα θέτει για πρώτη φορά το στόχο της πολιτικής ολοκλήρωσης της Κοινότητας.

<sup>62</sup> Διαρθρωτικά Ταμεία: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΠΕ) και Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)

<sup>63</sup> Η Συνθήκη Maastricht υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου του 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1993. Η Συνθήκη περιλαμβάνει τρία βασικά μέρη: α) την ίδρυση της Ε.Ε., β) την τροποποίηση των τριών Συνθηκών που ιδρύουν τις Ευρωπαϊκές Κοινοτήτες, και γ) την προώθηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καθώς και της συνεργασίας στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

σχέσης» και της «επικουρικότητας», η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και η ευρύτερη πολιτική που ασκείται μέσω των Κ.Π.Σ., των διευρωπαϊκών δικτύων και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, προσδιορίζουν σαφώς την τάση της Ε.Ε. για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Αναλυτικότερα:

- Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας : σύμφωνα με αυτόν η Τοπική Αυτονομία πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και το Σύνταγμα. Οι Ο.Τ.Α πρέπει να ρυθμίζουν με δική τους ευθύνη σημαντικό μέρος δημόσιων υποθέσεων. Έχουν επίσης το δικαίωμα της επάρκειας των ιδίων πόρων ανάλογα με τις αρμοδιότητες τους.
- Αρχή της «εταιρικής σχέσης» : με την ΕΕΠ εισάγεται η έννοια της εταιρικής σχέσης ως διέξοδο στο πρόβλημα του συγκεντρωτισμού που χαρακτήριζε το σχεδιασμό και την εφαρμογή των παρεμβάσεων. Έτσι κατά τις διαπραγματεύσεις για την κατάρτιση των Κ.Π.Σ. καθίσταται υποχρεωτική η ενεργός συμμετοχή περιφερειακών εκπροσώπων.
- Αρχή της «επικουρικότητας»<sup>64</sup> : επιβάλλει την διάρθρωση των εξουσιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε το κεντρικό πολιτικό σύστημα (Κοινότητα) αναλαμβάνει μόνο εκείνες τις λειτουργίες και αρμοδιότητες, που δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά στα χαμηλότερα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό).
- Επιτροπή των Περιφερειών : ιδρύεται με τη συνθήκη του Maastricht και αποτελείται από εκπροσώπους των αρχών τοπικής

<sup>64</sup> Γ. Κασσιμάτη. «Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους». 1974.

και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Από τη συνθήκη του Άμστερνταμ πρέπει να ζητείται η γνώμη της για διάφορα θέματα π.χ. περιβάλλον, διασυνοριακή συνεργασία κ.λ.π.

- Κοινοτικές Πρωτοβουλίες : είναι διεθνικά προγράμματα (κυρίως τομεακά) στα οποία απαιτείται η ενεργός συμμετοχή των περιφερειακών αρχών. Η σημαντικότερη καινοτομία που εισάγεται είναι η άμεση συμμετοχή των τοπικών παραγόντων και φορέων στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των προβλεπόμενων δράσεων.<sup>65</sup>

Διαφαίνεται λοιπόν η πρόθεση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για προώθηση της αποκέντρωσης και της τοπικής ανάπτυξης καθώς επίσης και μια προτροπή προς τα Κράτη – Μέλη για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ενίσχυση του ρόλου των Ο.Τ.Α. κυρίως στις περιπτώσεις των κρατών με ισχυρές συγκεντρωτικές διοικητικές δομές.

## 2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΤΟ ΘΕΣΜΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

### ΙΤΑΛΙΑ<sup>66</sup>

Οι δήμοι και οι επαρχίες μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις και να καλύπτουν ορισμένα καθήκοντα και να εκτελούν ορισμένες υπηρεσίες με τρόπο συντονισμένο. Οι συμβάσεις αυτές πρέπει να διευκρινίζουν το

<sup>65</sup> Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη. «Ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Αύγουστος 1987.

<sup>66</sup> ΕΕΤΑΑ. «Διακοινοτική Συνεργασία. η Ευρωπαϊκή εμπειρία(συλλογή άρθρων)», Αθήνα 1987.

στόχο, τη διάρκεια και τις μορφές συνένωσης μεταξύ των συμμετεχόντων Ο.Τ.Α., τις οικονομικές τους σχέσεις και τις αμοιβαίες υποχρεώσεις και κύησης.

Οι δήμοι, επαρχίας, οι περιφέρειες, η διοίκηση του Κράτους και οι άλλοι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμφωνίες για να εκτελούν σχέδια ή προγράμματα που απαιτούν κοινή δράση. Οι συμφωνίες προτείνονται και εγκρίνονται από τον πολιτικό αρμόδιο της ενδιαφερόμενης διοίκησης. Πρέπει να διευκρινίζουν τη διάρκεια, τα μέσα εκτέλεσης και τη χρηματοδότηση του προγράμματος ή της εν λόγω δραστηριότητας.

### **Μορφές Συνεργασίας :**

- **Κονσόρτιουμ δήμων :** Δημιουργούνται μεταξύ δήμων και επαρχιών για την από κοινού διαχείριση μιας ή περισσότερων υπηρεσιών. Μπορούν να έχουν επίσης τη στήριξη και των ορεινών κοινοτήτων.

Το κονσόρτιουμ έχει τη μορφή επιχείρησης υπηρεσιών με νομική υπόσταση. Αποφασιστικό όργανο αποτελεί η συνέλευση η οποία αποτελείται από εκπροσώπους το κάθε Ο.Τ.Α., η αρμοδιότητα του οποίου είναι ανάλογη με το βαθμό συμμετοχής στο κονσόρτιουμ, όπως αυτός διευκρινίζεται από τη σύμβαση ή το ισχύον καταστατικό. Η συνέλευση εκλεγεί ένα διοικητικό συμβούλιο και εγκρίνει τους νόμους που αναφέρονται στο καταστατικό. Ένας δήμος ή μια επαρχία μπορούν να συμμετέχουν σε ένα μόνο κονσόρτιουμ.

Ο νόμος μπορεί να προβλέπει τη δημιουργία υποχρεωτικών κονσόρτιουμ που θα καλύπτουν καθορισμένα καθήκοντα και υπηρεσίες δημόσιου συμφέροντος, αφήνοντας στις περιφέρειες τη φροντίδα υιοθέτησης των μέτρων εφαρμογής.

- **Ενώσεις δήμων :** Οι ενώσεις δήμων μπορούν να συσταθούν μεταξύ δύο ή και περισσότερων δήμων κάτω των 5000 κατοίκων που βρίσκονται στην ίδια επαρχία, με πρόβλεψη τη μελλοντική τους συγχώνευση, για την από κοινού εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων ή υπηρεσιών .

Τα όργανά τους είναι το συμβούλιο, οι giunta και ο πρόεδρος, που εκλέγονται σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν για τους δήμους. Εάν μέσα σε δέκα χρόνια από τη δημιουργία της ένωσης δεν έχει γίνει η συγχώνευση η ένωση διαλύεται.

- **Ορεινές κοινότητες :** Οι 350 ορεινές κοινότητες έχουν συσταθεί και αποτελούνται από 4195 δήμους από τους οποίους οι 3540 είναι εξολοκλήρου ορεινοί και 655 εν μέρει.

Οι κοινότητες αυτές που έχουν θεσπιστεί για πρώτη φορά το 1971, ορίζονται από το νόμο ως «οργανώσεις των Ο.Τ.Α.». αυτές οργανώσεις στις οποίες ανήκουν υποχρεωτικά οι ορεινοί δήμοι, εκτελούν ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα στις ορεινές περιοχές.

Τα όργανα εκλέγονται με έμμεση ψηφοφορία και διασφαλίζουν την εκπροσώπηση των συμμετεχόντων δήμων. Η ορεινές κοινότητες εκπροσωπούνται από μια εθνική ένωση.

## ΒΕΛΓΙΟ<sup>67</sup>

Συναντάμε τις ακόλουθες μορφές συνεργασίας:

- **Ομοσπονδίες Δήμων (Fédérations de Communes)** : αποτελούν εδαφικές ενότητες βάσης και είναι Δημόσια Αρχή προερχόμενη από την ένωση δήμων.
- **Μείζονες περιοχές (Agglomeration)** : η Μείζον Περιοχή αποτελεί Δημόσια Αρχή ενδιάμεσου επιπέδου, που περιλαμβάνει την πόλη και την περιοχή της.

### **Ενώσεις – Ομοσπονδίες Δήμων (Agglomerations – Fédérations)** :

σύμφωνα με όσα ορίζονται στο 7ο κεφάλαιο, άρθρο 108 του βελγικού Συντάγματος με νόμο συνιστώνται ενώσεις και ομοσπονδίες, των οποίων την οργάνωση και τις αρμοδιότητες ορίζει ο νόμος. Για κάθε ένωση και κάθε ομοσπονδία προβλέπεται ένα συμβούλιο και ένα συλλογικό εκτελεστικό όργανο. Ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου εκλέγεται από το συμβούλιο και προέρχεται από τα μέλη του, ενώ η εκλογή του επικυρώνεται από το βασιλιά.

Οι αρμοδιότητες των Μειζόνων περιοχών και των Ομοσπονδιών των δήμων καθορίζονται από την νομοθετική εξουσία και διακρίνονται σε: α) Αποκλειστικές, β) μεταβιβαζόμενες ( υπό τον όρο παραίτησης από το δικαίωμα μεταγενέστερης παρεμβάσεις, και γ) εκ του δρόμου μεταβιβαζόμενες. Μεταξύ των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων περιλαμβάνονται γενικά προγράμματα χωροταξίας – κανονισμοί οικοδόμησης - υπηρεσίες επείγουσας ή ιατρικής βοήθειας - προστασία περιβάλλοντος. Από της μεταβιβαζόμενες

<sup>67</sup> ΕΕΤΑΑ. «Διακοινοτική Συνεργασία. η Ευρωπαϊκή εμπειρία(συλλογή άρθρων)», Αθήνα 1987.

αρμοδιότητες από άλλους φορείς ( δήμους) προς τις Μείζονες περιοχές αναφέρουμε οι κοινές της οδοποιίας , των αεροδρομίων, δημόσιων χώρων στάθμευσης κ.α. Σχετικά με τις μεταβιβαζόμενες εκ του νόμου αρμοδιότητες αναφέρουμε ιδιαίτερες εκείνες που μεταβιβάζονται από την κεντρική εξουσία στα πλαίσια της γενικότερης πολιτικής της αποκέντρωσης .

- **Συνεργασία μεταξύ Επαρχιών και Δήμων για θέματα τοπικού χαρακτήρα .**

### ΓΑΛΛΙΑ<sup>68</sup>

Συναντάμε τις παρακάτω μορφές διαδημοτική συνεργασίας :

- **Τους Συνδέσμους Ο.Τ.Α. πολλαπλών σκοπών (SIVOM) στις αγροτικές κυρίως περιοχές :** Είναι πλέον διαδεδομένη μορφή διακοινοτικής συνεργασίας που συγκεντρώνει τα 3/5 του συνολικού πληθυσμού, δηλαδή 21 εκατομμύρια κατοίκους. Οι σύνδεσμοι αυτοί σκοπό έχουν την κατασκευή έργων και παροχή υπηρεσιών που δεν είναι οικονομικά και τεχνικά δυνατόν να αντιμετωπισθούν από κάθε κοινοτικά χωριστά (π.χ. κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, μεταφορά μαθητών, επεξεργασία και συλλογή σκουπιδιών, δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, σταθμοί βιολογικού καθαρισμού, διακοινοτικά οδικά δίκτυα, αθλητικά κέντρα κ.λ.π.). Ένας από τους σκοπούς των SIVOM είναι ο σχεδιασμός, εκπόνηση, υλοποίηση και για χρηματοδότηση ενός ΤΑΠ, η σύναψη

---

<sup>68</sup> ΕΕΤΑΑ. «Διακοινοτική Συνεργασία, η Ευρωπαϊκή εμπειρία(συλλογή άρθρων)», Αθήνα 1987.

προγραμματικής σύμβασης με το Κράτος (contrats de Pays) για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση του ΤΑΠ.<sup>69</sup>

▪ **Σύνδεσμοι Αστικών Συγκροτημάτων (Communautés Urbaines):**

Είναι πόλεις άνω των 50.000 κατοίκων και έχουν αρμοδιότητα για: προγράμματα επενδύσεων κοινωφελών έργων και εκσυγχρονισμού κοινωνικής υποδομής, πολεοδομικό σχεδιασμό, ρυθμιστικό σχέδιο, σχέδιο χρήσης γης και τράπεζα γης, αστικές συγκοινωνίες, οδικά δίκτυα, χώροι στάθμευσής, οικιστικά προγράμματα, ύδρευση, αποχέτευση, αστικά λύματα, πυρασφάλεια και προστασία και κάθε άλλη συντρέχουσα αρμοδιότητα σχετικά με πολιτιστική, αθλητική, κοινωνική, εκπαιδευτική, υγειονομική υποδομή, πάρκα και φωτισμό.<sup>70</sup>

▪ **Σύνδεσμοι Μικρομεσαίων Πόλεων (DISTRICTS) :** Οι

σύνδεσμοι μικρομεσαίων πόλεων έχουν αρμοδιότητες που μπορούν να ορισθούν σε αποκλειστικές και προαιρετικές. Αποκλειστικές είναι η παροχή κατοικίας και η πυρασφάλεια. Προαιρετικές είναι η συλλογή απορριμμάτων, αποχέτευση, ύδρευση. Πολεοδομικός σχεδιασμός, αστικές μεταφορές.

Αποφασιστικό όργανο των αναπτυξιακών συνδέσμων (SIVOM), των συνδέσμων αστικών συγκροτημάτων (Communautes Urbaines) και των μικρομεσαίων πόλεων (Districts) είναι συμβούλιο του

---

<sup>69</sup> Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη. «Ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Αύγουστος 1987.

<sup>70</sup> Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη. «Ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Αύγουστος 1987.



συνδέσμου που αποτελείται από εκπροσώπους των Ο.Τ.Α. μελών που εκλέγονται έμμεσα.<sup>71</sup>

- **Προγραμματικές Συμβάσεις (CONTRATS DE PAYS) :** Οι βασικές αρχές που διέπουν αυτές τις προγραμματικές συμβάσεις των συνδέσμων Ο.Τ.Α. με την Κεντρική Διοίκηση είναι ότι εκτός από τις συνήθεις κρατικές επιχορηγήσεις για κατασκευή διαφόρων έργων που παίρνουν οι Ο.Τ.Α., έχει πλέον προβλεφθεί ειδικό κονδύλι από τον κρατικό προϋπολογισμό που προορίζεται για χρηματοδότηση ΤΑΠ μέσα στα πλαίσια πάντα μιας προγραμματικής σύμβασης. Συμβαλλόμενα μέρη είναι: 1) το κράτος, 2) οι σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. που έχουν καταρτίσει ΤΑΠ, 3) τα χρηματοδοτικά ιδρύματα για τη χορήγηση δανείων στους συνδέσμους.

Οικονομικοί πόροι Αναπτυξιακών Συνδέσμων:

- Η συμμετοχή των κοινοτήτων – μελών στο αρχικό μετοχικό κεφάλαιο του συνδέσμου και η συμμετοχή αυτών στις λειτουργικές δαπάνες του συνδέσμου.
- Αυξημένες κρατικές επιχορηγήσεις για έργα υποδομής.
- Ειδική επιχορήγηση από το Ειδικό Κονδύλι του Τακτικού Προϋπολογισμού που προβλέπεται για τις προγραμματικές συμβάσεις των συνδέσμων.

---

<sup>71</sup> ΕΕΤΑΑ, «Έννοια και μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Σχέδιο φυλλαδίου, Αθήνα 1987.

- Δάνεια από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και την Αγροτική Τράπεζα.
- Πρόσοδοι από πώληση ακίνητης περιουσίας.
- Δωρεές και κληρονομίες.

Οι SIVOM δεν έχουν εξουσίες για επιβολή ιδίων φόρων. Παρόλα αυτά μπορούν να επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη για τα απορρίμματα, τέλη καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού κ.α. Αντιθέτως, οι σύνδεσμοι αστικών συγκροτημάτων και μεσαιών πόλεων έχουν φορολογικές εξουσίες, π.χ. έμμεσοι φόροι που επιβάλλονται από τους Ο.Τ.Α. όσο και από τους συνδέσμους, αστικούς και μεσαιών πόλεων, και υπολογίζονται αθροιστικά, όπως φόρος ακινήτου περιουσίας, ακάλυπτων χώρων, διαμονής (κατοικίας) και φόρος επαγγελματικός (επί των επιχειρήσεων).

## ΓΕΡΜΑΝΙΑ<sup>72</sup>

Από τις διατάξεις του άρθρου 28 του Θεμελιώδους Νόμου του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προκύπτει ότι δεν απαγορεύεται στον κοινό νομοθέτη να καταργήσει ένα δήμο ή μια νομαρχία ή επαρχία ή να συγχωνεύσει μια άλλη. Όμως σύμφωνα με τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, υφίσταται μια περιορισμένη προστασία του κάθε συγκεκριμένου φορέα τοπικής

<sup>72</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα. «Τοπική Αυτοδιοίκηση. ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός. Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν.Σακκούλας, Αθήνα 2001.

αυτοδιοίκησης. Η προστασία αυτή συνιστάται στο ότι, αν η διάλυση ή συγχώνευση του ως άνω φορέα πραγματοποιείται χωρίς τη θέληση του, αυτή δεν μπορεί να συνεχιστεί παρά μόνο μετά από προηγούμενη ακρόαση του και μόνο με την προϋπόθεση ότι συντρέχουν σοβαροί λόγοι δημόσιου συμφέροντος. Ο θεμελιώδης νόμος της Γερμανίας απονέμει ρητά στους δήμους καθολική αρμοδιότητα τις τοπικές υποθέσεις αλλά όχι και στους δημοτικούς συνδυασμούς. Επομένως, οι δήμοι είναι παναρμόδιοι από το Σύνταγμα για τις τοπικές υποθέσεις, ενώ αντίθετα οι δημοτικοί σύνδεσμοι διαθέτουν μόνο τις αρμοδιότητες που τους παραχωρεί ο νόμος. Έτσι μόνο οι δήμοι έχουν το δικαίωμα να δραστηριοποιούνται διοικητικά χωρίς να υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη και να δημιουργούν μόνοι τους καινούργιες αρμοδιότητες, εφόσον το Σύνταγμα προβλέπει ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

### **Ο ΝΕΟΣ ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ**

#### **1. ΓΕΝΙΚΑ**

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που αναμένεται να κατατεθεί στη Βουλή και να ψηφιστεί έως το τέλος του '05), έχει ως βάση την κατανομή των αρμοδιοτήτων και την άσκησή τους που θα προσδιορίσει την σύγχρονη λειτουργία, τις εσωτερικές δομές, την αναπτυξιακή δυνατότητα και την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Ο σύγχρονος Ισχυρός Δήμος και η Συμπολιτεία ως δομή και οριοθέτηση της διαδημοτικής συνεργασίας αποτελούν τους δύο πόλους των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται και που αποσκοπούν στην ολοκληρωμένη άσκηση τοπικής εξουσίας στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης σύγχρονης και δημοκρατικής πολιτείας, της πολιτείας του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Από τη στιγμή όμως που δεν ανατρέπονται τα σημερινά όρια των Δήμων οφείλουμε να δημιουργήσουμε τους όρους και τις προϋποθέσεις Υποχρεωτικής εν δυνάμει επιβολής της Διαδημοτικής Συνεργασίας στο πλαίσιο της Συμπολιτείας.

#### **2. ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ**

Από τον παραδοσιακό και στεγανό διαχωρισμό «κρατικών» και «τοπικών» υποθέσεων που για πολλά χρόνια σηματοδότησε τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις πρέπει να περάσουμε στην έννοια της «δημόσιας υπόθεσης» κεντρικού, περιφερειακού ή τοπικού χαρακτήρα

οριοθετώντας τους διακριτούς ρόλους και οργανώνοντας τις αρμοδιότητες με τρόπο ρεαλιστικό και αποτελεσματικό. Έτσι, αφενός ενισχύεται η αποκεντρωτική τάση που για την ίδια τη χώρα και την κοινωνία μας συνιστά όρο επιβίωσης και ανάπτυξης και αφετέρου αντιμετωπίζεται θετικά το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των θεσμών της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης

Στην κατανομή και την άσκηση των αρμοδιοτήτων ισχύει τόσο εσωτερικά στην ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όσο και ανάμεσα στα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **3. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΓΓΥΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ**

Σύμφωνα με αυτές τις αρχές :

- Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι οργανικά ενσωματωμένη στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα της χώρας.
- Το τεκμήριο της διοίκησης των τοπικών δημόσιων υποθέσεων κατά κανόνα είναι υπέρ των Δήμων .
- Η ενότητα των δομών και των λειτουργιών του σύγχρονου κράτους συνδυάζεται με την αρχή της επικουρικότητας ανάμεσα στους θεσμούς και τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κατά συνέπεια, σε κάθε επίπεδο διοίκησης ανατίθενται οι αρμοδιότητες που μπορεί πραγματικά να ασκηθούν. Επίσης

αρμοδιότητες για τις οποίες το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει να ασκούνται υποχρεωτικά, αν δεν ασκούνται από το αρμόδιο επίπεδο αυτοδιοίκησης ασκούνται από το αντίστοιχο της δημόσιας διοίκησης και αντιστρόφως. Η άσκηση αρμοδιότητας που αφορά την τοπική δημόσια υπόθεση και είναι υπέρ των πολιτών δεν υπάγεται στη διακριτική ευχέρεια των αιρετών αυτοδιοικητικών οργάνων. Αποτελεί χρέος ευθύνης απέναντι στην τοπική κοινωνία. Χρέος ευθύνης που υλοποιείται σε συνθήκες διαφάνειας, δημοκρατίας για την ανάπτυξη της πόλης και την ποιότητα ζωής των πολιτών της.

Η καταγραφή των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι τόσο απλή ή αυτονόητη. Κατάσπαρτη νομοθεσία, προεδρικά διατάγματα, διυπουργικές και υπουργικές αποφάσεις οριοθετούν σωρεία αρμοδιοτήτων που παρά τις εκάστοτε κωδικοποιήσεις παραμένουν σε σημαντικό βαθμό αναξιοποίητες. Επιπλέον πολυάριθμες απ'αυτές τις αρμοδιότητες αδυνατούν να τις ασκήσουν οι μικροί Δήμοι γιατί έχουν μία υπερ-δημοτική αναφορά όπως είναι η χωροταξία, το περιβάλλον, η τοπική αστυνόμευση, οι κοινωνικές υπηρεσίες, οι αναπτυξιακές υποδομές, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Η εμβέλεια τους που ξεπερνά τα γεωγραφικά όρια του Δήμου, η εξοικονόμηση πόρων, η οργάνωση ποιοτικών υπηρεσιών και η ανάγκη ευρύτερων αναπτυξιακών παρεμβάσεων απαιτούν υπερ-δημοτικά κριτήρια και διαδικασίες στο πλαίσιο διαδημοτικών συνεργασιών.

#### **4. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ**

Η εσωτερική συγκρότηση και ολοκλήρωση του Δήμου ως σύγχρονου αυτοδιοικητικού θεσμού επιβάλλει δραστικές αλλαγές στη λειτουργία του με βάση το τρίπτυχο αρχών :

**Ποιότητα - Διαφάνεια - Αποτελεσματικότητα:** Ποιότητα στη σχέση του με τον πολίτη. Διαφάνεια στη διαχείριση, τη λειτουργία. Αποτελεσματικότητα στην αναπτυξιακή του παρέμβαση.

Η Δημοκρατία και η Αποκέντρωση προϋποθέτουν το μετασχηματισμό του δημαρχοκεντρικού προτύπου χωρίς μείωση της αποτελεσματικότητας, τον έλεγχο και την εποπτεία με ενίσχυση της αυτονομίας του θεσμού σε όλα τα επίπεδα, την δημιουργία των προϋποθέσεων να αναλάβουν τα αιρετά όργανα του Δήμου την ευθύνη που τους αναλογεί απέναντι στην τοπική κοινωνία και τις ανάγκες της.

Πιο συγκεκριμένα για την ολοκληρωμένη άσκηση της τοπικής εξουσίας ο Σύγχρονος Δήμος οφείλει εδώ και τώρα και με απόλυτη προτεραιότητα να κινηθεί παράλληλα σε 7 κρίσιμους στόχους :

- Να θεσμοθετησει μόνιμες, διαρκείς και αυτοτροφοδοτούμενες διαδικασίες προγραμματισμού.
- Να διευρύνει το πεδίο της εσω-δημοτικής δημοκρατίας μέσα από κατοχυρωμένες διαδικασίες διαφάνειας, ελέγχου και αποκέντρωσης που καταγράφουν στην πράξη ένα νέο πρότυπο συγκρότησης και λειτουργίας.
- Να προχωρήσει στην οργάνωση και την εφαρμογή σύγχρονων τεχνολογιών εντασσόμενος οργανικά στην κοινωνία της πληροφορίας .

- Να σχεδιάσει την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του ο ίδιος στη βάση του προγράμματος, των στόχων και της διασφάλισης των πόρων και να ελέγχεται συστηματικά γι' αυτό.
- Να προωθήσει αμέσως πρωτοβουλίες τοπικής ανάπτυξης με έμφαση στις υποδομές και την απασχόληση.
- Να υλοποιήσει τις πλούσιες αρμοδιότητες που του αποδίδονται στα θέματα κοινωνικής πολιτικής και αξιοποίησης ελεύθερου χρόνου (πολιτισμός, αθλητισμός παιδεία ...) μέσα από δομημένες υπηρεσίες και ευέλικτες μορφές οργάνωσης και εργασίας.
- Να οργανώσει συστηματικά την εξυπηρέτηση του πολίτη μέσα από ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες.

## **5. Ο ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΔΗΜΟΣ**

### **1<sup>ο</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα :**

Κάθε ΟΤΑ συντάσσει τετραετές επιχειρησιακό πρόγραμμα. Αυτό περιλαμβάνει :

- Το Πρόγραμμα Τοπικής Ανάπτυξης.
- Το Πρόγραμμα Ανάπτυξης Υπηρεσιών.
- Πηγές Χρηματοδότησης και Οικονομικό Προγραμματισμό.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα εξειδικεύεται υποχρεωτικά σε Ετήσια Προγράμματα Δράσης. Στην σύνταξη των προγραμμάτων γίνεται σαφής διάκριση ανάμεσα σε αναπτυξιακούς και λειτουργικούς πόρους καθώς και ανάμεσα σε τακτικά ανταποδοτικά έσοδα.



## **2<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Τοπικής Ανάπτυξης :**

Κεντρικός κορμός του Προγράμματος Τοπικής Ανάπτυξης είναι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Για την ενίσχυση της αναπτυξιακής παρέμβασης των ΟΤΑ θεσπίζονται νέες διατάξεις που αφορούν τις συμπράξεις με τον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα για την παροχή υπηρεσιών και τη δημιουργία υποδομών. Στόχος είναι η αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των δημόσιων πόρων η εισροή ιδιωτικών επενδύσεων για τη συγχρηματοδότηση προγραμμάτων, η αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της περιοχής με παράλληλη προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Επίσης, θεσπίζονται διατάξεις που κατοχυρώνουν και διευκολύνουν τη δράση και τις συνεργασίες των ΟΤΑ σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

## **3<sup>ο</sup> Εσωδημοτική Δημοκρατία :**

1. Η αναβάθμιση των αιρετών δημοτικών οργάνων και η εσωτερική αποκέντρωση είναι ώριμες ανάγκες για να μεταβούμε από το «δημαρχοκεντρικό» σύστημα σε μια πιο συλλογική και δημοκρατική δομή που συμπληρώνει εσωτερικά τους κανόνες διαφάνειας και δημοκρατίας. Για την επίτευξη του στόχου θεσπίζεται στην εσωτερική λειτουργία των Δήμων, η υποχρεωτική εισαγωγή στοιχείων της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας. Κατεύθυνση που υλοποιείται με τις ακόλουθες επιλογές:
  - Κατοχυρώνεται θεσμικά το υποχρεωτικό διαπαραταξιακό προεδρείο. Θεσμοθετούνται διαδικασίες παρόμοιες με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στη λειτουργία του και σε υποχρεωτικές τακτές συνεδριάσεις.
  - Συγκροτεί Επιτροπές σε συγκεκριμένα θέματα διαπαραταξιακής σύνθεσης που προετοιμάζουν τα βασικά θέματα συζήτησης και έχουν ευρύτατη αρμοδιότητα απόφασης σε συγκεκριμένα και

εξειδικευμένα θέματα ώστε να μη φορτώνεται το Δημοτικό Συμβούλιο.

- Κατοχυρώνεται η δυνατότητα πρόσβασης σε όλα τα ζητήματα των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου ώστε να υπάρχει πλήρης διαφάνεια και ενημέρωση.

Παράλληλα για την αποσυμφόρηση του Δημοτικού Συμβουλίου αλλά και την παραπέρα αποκέντρωση θεσμοθετείται η υποχρεωτική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων στα Δημοτικά Διαμερίσματα των μεγάλων αστικών κέντρων.

2. Η Δημοτική Παράταξη κατοχυρώνεται θεσμικά ως όργανο στις λειτουργίες του Δήμου.
3. Η Δημαρχιακή Επιτροπή γίνεται το πραγματικό και ουσιαστικό εκτελεστικό όργανο. Επίσης θεσμοθετείται η υποχρεωτική συμμετοχή -σε μειοψηφική βάση- της Αντιπολίτευσης.
4. Δημιουργείται ειδικό θεσμικό πλαίσιο για τις σχέσεις του Δήμου με την Κοινωνία των Πολιτών και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις.
5. Κατοχυρώνεται σύμφωνα με τα νέα συνταγματικά θέσμια η δυνατότητα των ΟΤΑ για συγκεκριμένα αυστηρά τοπικά θέματα να οργανώνουν τοπικά δημοψηφίσματα. Επιπλέον προωθούν την ηλεκτρονική ψηφοφορία ή διατύπωση γνώμης.
6. Κάθε ΟΤΑ υποχρεούται να δημοσιοποιεί στα τοπικά μέσα τόσο το Επιχειρησιακό του Πρόγραμμα όσο και τα Ετήσια Προγράμματα Δράσης τον Προϋπολογισμό και τον Ισολογισμό προκειμένου η τοπική κοινωνία να έχει πλήρη γνώση της λειτουργίας, των στόχων και της διαχείρισης του Δήμου.

#### 4<sup>ο</sup> Πλήρης και Υποχρεωτικός Έλεγχος :

Στη βάση του τετραετούς επιχειρησιακού προγράμματος και των ετήσιων προγραμμάτων δράσης ασκείται ο έλεγχος και η εποπτεία των ΟΤΑ για να διασφαλιστεί από κάθε άποψη με τρόπο θεσμικό και πλήρη η διαφάνεια και η χρηστή διοίκηση.

Πιο συγκεκριμένα :

- Τον προληπτικό έλεγχο σε μόνιμη βάση και τον κατασταλτικό σε επίπεδο διαχείρισης της τετραετίας ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Τον διαχειριστικό οικονομικό έλεγχο ασκούν οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπ. Οικονομικών υποχρεωτικά κάθε δύο χρόνια (στο πρώτο εξάμηνο του πρώτου και του τρίτου χρόνου της δημοτικής θητείας).
- Η εγκαθίδρυση και λειτουργία του Διπλογραφικού και η διαρκής ενημέρωση του Μητρώου Υπαλλήλων για κάθε ΟΤΑ είναι η ελάχιστη προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση του (από το 2004 για τους πάνω από 5000 κατοίκους και από τον Ιούνιο του 2005 για τους υπόλοιπους).
- Διευρύνεται το "πόθεν έσχες" των εργαζομένων στην Αυτοδιοίκηση και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ.

Παράλληλα η Κυβέρνηση προωθεί ένα αντίστοιχο πλαίσιο με αυτό των εθνικών εκλογών ελέγχου των εκλογικών δαπανών παρατάξεων και υποψηφίων στις τοπικές εκλογές για να περιοριστεί η κατασπατάληση πόρων, η προκλητική συμπεριφορά και να κατοχυρωθεί η διαφάνεια και ο έλεγχος.

## 5<sup>ο</sup> Νέοι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας :

Η δομή και η λειτουργία του Δήμου στη βάση των δυνατοτήτων και των σύγχρονων αναγκών του απαιτεί Νέους και Σύγχρονους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας.

Οι οργανισμοί εκπονούνται ανάλογα με το μέγεθος του Δήμου :

- Δήμος απομακρυσμένης, ορεινής ή νησιωτικής περιοχής.
- Δήμος αγροτικού τύπου (η πλειονότητα των «Καποδιστριακών»).
- Δήμος αστικού τύπου.
- Δήμος μητροπολιτικού κέντρου.

Η ελάχιστη συγκρότηση για όλους ανεξαιρέτα τους ΟΤΑ συμπεριλαμβάνει διοικητική – οικονομική – τεχνική υπηρεσία πάνω στην οποία στηρίζονται:

- Το Γραφείο Προγραμματισμού.
- Το γραφείο Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
- Το Γραφείο Πολιτιστικών Υποθέσεων.
- Το Γραφείο Εξυπηρέτησης Πολιτών.

Η οργάνωση και η μηχανοργάνωση των δημοτικών υπηρεσιών και η προσαρμογή στην κοινωνία της πληροφορίας είναι ένας επείγον και καθοριστικός στόχος. Το Εθνικό Δημοτολόγιο που στηρίζεται αποκλειστικά στο Δημοτολόγιο είναι η βάση του ευρύτερου διοικητικού εκσυγχρονισμού και το Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών. Η λειτουργία του Δήμου είναι η προέκταση και απόληξη ολόκληρης της Δημόσιας Διοίκησης. Τα βήματα υλοποίησης του συστήματος που ενισχύονται μέσω των προγραμμάτων «πολιτεία» και «Κοινωνία της Πληροφορίας» ολοκληρώνονται εντός του 2004.

## **6<sup>ο</sup> Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού :**

Οι νέοι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας που απορρέουν από τις σύγχρονες ανάγκες επιβάλλουν και ένα Νέο Κώδικα Υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και των Νομικών τους Προσώπων.

Οι βασικές κατευθύνσεις αυτής της αλλαγής είναι οι ακόλουθες:

- Η στελέχωση των επιτελικών θέσεων και υπηρεσιών του ανθρώπινου δυναμικού υποστηρίζεται κεντρικά στις διαδικασίες κατάρτισης επιμόρφωσης. Κεντρικός φορέας υποστήριξης είναι η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Οι ΟΤΑ απελευθερώνονται για να σχεδιάζουν ολοκληρωμένα και προϋπολογιστικά την πολιτική των προσλήψεων στο πλαίσιο του ετήσιου προγραμματισμού τους.
- Οι Δήμαρχοι και τα Δημοτικά Συμβούλια αναλαμβάνουν ουσιαστική πολιτική ευθύνη εντός του πλαισίου των διακριτών λειτουργιών να ασκήσουν αυτόνομα την πολιτική της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού όχι ευκαιριακά και μικροπολιτικά αλλά σχεδιασμένα και προοπτικά.

## **7<sup>ο</sup> Ριζική Αναδιάρθρωση Δημοτικών Επιχειρήσεων και Νομικών Προσώπων :**

Από την καταγραφή, την αποτίμηση και την αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης, των δυνατοτήτων αλλά και των προβλημάτων είναι φανερό η ανάγκη για Ριζική Αναδιάρθρωση του Καθεστώτος των Δημοτικών Επιχειρήσεων. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να αποσαφηνιστεί το εύρος της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ, να επανακαθοριστεί ο τύπος, η δομή και το περιεχόμενο της λειτουργίας επιχειρήσεων και νομικών προσώπων που ανήκουν σ' αυτούς και να οριοθετηθούν τα πεδία των παρεμβάσεών τους.

- Κοινωφελείς Επιχειρήσεις ΟΤΑ.
- Παραγωγικές Επιχειρήσεις ΟΤΑ.

- Αναπτυξιακές Επιχειρήσεις ΟΤΑ.
- Δημοτικές Ανταποδοτικές Επιχειρήσεις.

Πιο συγκεκριμένα:

- **Κοινωφελείς Επιχειρήσεις ΟΤΑ**

Ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συνιστούν Κοινωφελή Δημοτική Επιχείρηση και να τις αναθέτει την άσκηση αρμοδιοτήτων του με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού ή την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και εν γένει την μη κερδοσκοπική δραστηριότητα.

Με τις Κοινωφελείς Δημοτικές Επιχειρήσεις επιδιώκεται να συνδυαστούν χαρακτηριστικά τριών υπάρχουσών νομικών μορφών, των μέχρι τώρα επιχειρήσεων: Των αμιγών δημοτικών, των αστικών εταιριών χωρίς εμπορική ιδιότητα, των δημοτικών ΝΠΔΔ που συστήνουν οι ΟΤΑ σε σχέση με την αυτονομία στη διοίκηση και διαχείριση της αρμοδιότητας ή της δραστηριότητας που τους έχουν αναθέσει.

- **Παραγωγικές Επιχειρήσεις ΟΤΑ**

Ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συνιστούν Παραγωγική Επιχείρηση αμιγούς δημοτικού ή μικτού χαρακτήρα με σκοπό την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στον πρωτογενή ή το δευτερογενή τομέα.

Το νομικό πρόσωπο που δημιουργείται (π.χ. Ανώνυμη Εταιρεία ή Συνεταιρισμός) ανήκει στη σφαίρα αποκλειστικά του ιδιωτικού δικαίου και δεν έχει καμία σχέση με τις δεσμεύσεις και τα προνόμια των ΝΠΔΔ. Έτσι, δεν επιτρέπεται η επιχορήγηση από τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, περιλαμβανομένων και των ευρωπαϊκών πόρων και από τους προϋπολογισμούς του ή των ΟΤΑ, πλην της κάθε μορφής χρηματοδοτήσεων που αφορούν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τους κανόνες της αγοράς.

Στις Παραγωγικές Επιχειρήσεις των ΟΤΑ εφαρμόζονται οι διατάξεις της αστικής, εργατικής και φορολογικής νομοθεσίας που αφορούν τη συγκεκριμένη νομική μορφή της κάθε επιχείρησης.

#### ▪ **Αναπτυξιακές Επιχειρήσεις ΟΤΑ**

Ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συνιστούν ή να μετέχουν σε Αναπτυξιακή Επιχείρηση με σκοπό την ευρύτερη παρουσία και αναπτυξιακή παρέμβαση στην περιοχή της αρμοδιότητάς τους που δεν συμπεριλαμβάνονται στις ανταποδοτικές, κερδοσκοπικές ή κοινωφελείς επιχειρήσεις τους.

Σ' αυτές περιλαμβάνονται:

- Αναπτυξιακές Εταιρείες.
- Επιχειρήσεις ραδιοφωνικών σταθμών και ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών.
- Επιχειρήσεις των ενώσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης των ΤΕΔΚ ή της ΚΕΔΚΕ.
- Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης που συμμετέχουν φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κατά κανόνα έχουν τη νομική μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας και όλου του θεσμικού πλαισίου που την περιβάλλει.

#### ▪ **Δημοτικές Ανταποδοτικές Επιχειρήσεις**

Ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συνιστούν Δημοτική Ανταποδοτική Επιχείρηση κατά το πρότυπο των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.1069/1980.

Καθιερώνεται νομοθετικά η υποχρέωση να υπάρχει με την ίδρυση του δημοτικού ΝΠΔΔ ο Κανονισμός Διοίκησης και Διαχείρισης.

Τροποποιείται η διαδικασία της ίδρυσης με την έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο της οικονομο-τεχνικής και οργανωτικής μελέτης σκοπιμότητας και του Κανονισμού.

Ενισχύονται οι διαδικασίες λογοδοσίας των εκτελεστικών οργάνων στο Διοικητικό Συμβούλιο του Δημοτικού ΝΠΔΔ, διαφάνειας στη λειτουργία (συμμετοχή στο Δ Σ δημοτικών συμβούλων της μειοψηφίας), περιοδικού υποχρεωτικού ελέγχου της πορείας τους από το Δήμο (καθιέρωση Ειδικής Συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου).

Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την επιλογή του τύπου της Επιχείρησης υποχρεωτικά σε μια από τις πιο πάνω κατηγορίες οφείλει να υιοθετήσει συγκεκριμένα κριτήρια. Κριτήρια που αφορούν τον επιτελικό ή εκτελεστικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων ή των δραστηριοτήτων, τις απαιτήσεις του κανονιστικού πλαισίου, το βαθμό αυτοχρηματοδότησης ή το σημερινό status.

Με βάση αυτά τα κριτήρια:

- Οι παραγωγικές επιχειρήσεις συστήνονται μόνο όταν το αντικείμενό τους παρέχει την δυνατότητα πραγματοποίησης εσόδων και πλεονάσματος που επιτρέπουν την κάλυψη του αντίστοιχου κόστους και την χρηματοδότηση αναγκαίων επενδύσεων.
- Οι κοινωφελείς επιχειρήσεις συστήνονται όταν το αντικείμενο τους δεν έχει εμπορικό χαρακτήρα αλλά προϋποθέτει οργανωτικά αυτονομία και επιχειρησιακή αυτοτέλεια από το νομικό πρόσωπο του ή των ΟΤΑ καθώς και –περιορισμένη έστω- οικονομική αυτοδυναμία είτε μέσω συμμετοχής σε κοινοτικά ή εθνικά προγράμματα, είτε μέσω συμβολής των χρηστών τους.

Σε κάθε περίπτωση προηγείται η σχετική τεχνικο-οικονομική μελέτη στην οποία θα τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα και η βιωσιμότητα της προτεινόμενης λύσης και βεβαίως η απόφαση του ή των ΟΤΑ.



Παράλληλα το νέο θεσμικό πλαίσιο οφείλει να προβλέψει μέσα από μεταβατικές διατάξεις την μετεξέλιξη των υπάρχουσών επιχειρήσεων και λοιπών ΝΠΙΔ:

- Την εκκαθάριση των οριστικά ζημιογόνων.
- Την κατάταξη των βιώσιμων σε μια από τις τέσσερις κατηγορίες και την πιθανή μετατροπή τους.
- Την αξιολόγηση από τους ΟΤΑ της οικονομικής και οργανωτικής τους κατάστασης.
- Την κατάταξη του προσωπικού των υπάρχουσών επιχειρήσεων και τις πιθανές μετατροπές των σχέσεων εργασίας κατά τη διάλυση ή τη μετατροπή τους.

Για όλες τις περιπτώσεις απαιτείται απόφαση του αρμόδιου οργάνου του ΟΤΑ ή των ΟΤΑ αντιστοίχως.

## **6. ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑ**

### **Όροι και Προϋποθέσεις :**

Η μη επιλογή του «Καποδίστρια 2» αλλά και η αμορφία, το προαιρετικό και το δυνητικό των μέχρι τώρα μορφών διαδημοτικής συνεργασίας επιβάλλουν να δημιουργήσουμε –όπως προαναφέραμε- τους όρους και τις προϋποθέσεις υποχρεωτικής επιβολής στο πλαίσιο των Συμπολιτειών.

Όροι και προϋποθέσεις που μπορούν να εντοπισθούν στις ακόλουθες αναγκαίες επιλογές:

Οριοθετούνται με τρόπο διακριτό και σαφή οι υπερ-δημοτικές αρμοδιότητες και δραστηριότητες στην περιοχή των οποίων κινούνται υποχρεωτικά οι διαδημοτικές συνεργασίες. Στην άσκησή τους

συμπεριλαμβάνονται και μεγάλες πόλεις – επίκεντρο περιοχών που έχουν τις δυνατότητες να συνεισφέρουν σε πόρους, διοικητικούς και προγραμματικούς μηχανισμούς, εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία.

Η εδαφική περιοχή της διαδημοτικής συνεργασίας προσδιορίζεται σε ολόκληρη την επικράτεια μετά από διάλογο με την ΚΕΔΚΕ, τις ΤΕΔΚ (κατά το πρότυπο διαμόρφωσης των Συμβουλίων Περιοχής) και θεσμοθετείται.

Η Συμπολιτεία κατά κύριο λόγο έχει ως βάση την επαρχία, ως παραγωγικά, αναπτυξιακή, κοινωνική μονάδα εκτός των περιπτώσεων Νομών ή νομαρχιακών Διαμερισμάτων όπου ταυτίζονται με την επαρχία, ή μητροπολιτικών περιοχών όπου δεν υπάρχει τέτοια δομή οπότε αξιοποιείται η χωροταξική διάρθρωση των Συμβουλίων Περιοχής. Γεωγραφικά το πλέγμα των Συμπολιτειών θα μπορούσε να αντιστοιχηθεί σε ένα «Καποδίστρια 2».

Η συμμετοχή ενός Δήμου στις διαδημοτικές συνεργασίες που αποφασίζονται στο πλαίσιο της Συμπολιτείας θεωρητικά είναι εθελούσια, πρακτικά όμως, έχει σημαντικές επιπτώσεις γι' αυτόν. Πρώτο, γιατί θα στερηθεί των πλεονεκτημάτων μιας δέσμης κινήτρων που αφορούν πόρους, προσωπικό, δυνατότητες, παρεμβάσεις στην ανάπτυξη της περιοχής. Δεύτερο, γιατί η αρμοδιότητα ή η δραστηριότητα που ασκείται στο πλαίσιο της Συμπολιτείας δεν θα ασκείται από το μεμονωμένο Δήμο. Εδώ θα ισχύει η αρχή της επικουρικότητας με τη Δημόσια – Διοίκηση. Και τέλος, γιατί στη συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων η αναπτυξιακή παρέμβαση που γίνεται μέσω της Συμπολιτείας θα αφήνει απέξω τους μεμονωμένους Δήμους.

Στη Συμπολιτεία γίνεται ορθολογική και παραγωγική αξιοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού των συμμετεχόντων Δήμων, των μέσων που διαθέτουν και των οικουμενικών δυνατοτήτων που έχουν. Δεν δημιουργείται από το μηδέν νέος μηχανισμός. Εμπλουτίζονται απλώς με τα αναγκαία στελέχη που είναι απαραίτητα για να ανταποκριθούν στην γρήγορη, αποτελεσματική και σωστή εκτέλεση του έργου, ή στην άσκηση της αρμοδιότητας, ή στην οργάνωση της δραστηριότητας.

Το περιεχόμενο κάθε διαδημοτικής συνεργασίας στο πλαίσιο της Συμπολιτείας πρέπει να είναι απολύτως προσδιορισμένο. Να στηρίζεται σε σοβαρή αναπτυξιακή μελέτη. Η μελέτη υποβάλλεται για έγκριση στην Περιφέρεια η οποία θα αξιολογεί τη βιωσιμότητα του εγχειρήματος μιας και το Κράτος θα κληθεί να στηρίζει τις νέες υπηρεσίες, θα παρέχει τα κίνητρα και θα διευκολύνει την υλοποίηση του προγράμματος.

Η Συμπολιτεία δημιουργεί ευέλικτες μορφές δράσης και διαδικασίες χωρίς εκ των προτέρων να απαιτεί νέα όργανα, νέες εκλογικές διαδικασίες ανάμεσα σε Δήμους, νέους δυσκίνητους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιούν και οι μεγάλοι Δήμοι για την εφαρμογή κάθε τομεακής δραστηριότητας. Δηλαδή:

- Το Πρόγραμμα που περιλαμβάνει στόχους, δράσεις, χρονοδιάγραμμα, χρηματοδοτικά μέσα.
- Την Προγραμματική Σύμβαση παροχής υπηρεσιών.

### **Αρμοδιότητες Συμπολιτείας:**

Η οργάνωση των υπερ-δημοτικών αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της Συμπολιτείας αποσκοπεί αφενός μεν να ενισχύσει τη δυνατότητα όλων

των Δήμων να συμμετάσχουν ενεργά και δυναμικά στον ευρύτερο αναπτυξιακό σχεδιασμό, τις υποδομές και τις επενδύσεις μιας περιοχής, αφετέρου δε να ασκήσουν κοινές αρμοδιότητες, που δεν μπορούν να κλειστούν στα σύνορα του μικρού Δήμου.

Το περιεχόμενο αυτών των αρμοδιοτήτων αρθρώνεται σε όλη την πυραμίδα των Αυτοδιοικητικών Θεσμών και οριοθετείται σε κάθε επίπεδο.

Οι βασικοί τομείς όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία που αποτελούν πεδίο αναφοράς αυτών των αρμοδιοτήτων είναι:

- Η αστική ανάπτυξη και οι οικονομικές δραστηριότητες (π.χ. η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, η κατασκευή, η συντήρηση, η λειτουργία συστημάτων άρδευσης, εγγειοβελτικών και αντιπλημμυρικών έργων, η αποθήκευση και εμπορία υγρών καυσίμων, η προστασία, αξιοποίηση και εκμετάλλευση τοπικών φυσικών πόρων, η παρέμβαση της Αυτοδιοίκησης στον πρωτογενή και δευτερογενή τομέα...)
- Ο χωρικός σχεδιασμός (π.χ. η έκδοση πολεοδομικών αδειών, ο χαρακτηρισμός αυθαιρέτων, η χωροθέτηση έργων και υποδομών επαρχιακής εμβέλειας...)
- Η κοινωνική πολιτική και η ποιότητα ζωής (π.χ. θέματα πολιτικής πρόνοιας όπως τα κέντρα υποστήριξης και αποκατάστασης ΑΜΕΑ, πολιτισμού όπως η συντήρηση και η καθαριότητα αρχαιολογικών χώρων, παιδείας όπως τα σχολικά κτίρια και η μεταφορά μαθητών,

αθλητισμού όπως ο μαζικός αθλητισμός και η χωροθέτηση αθλητικών κέντρων...)

- Το περιβάλλον (π.χ. η διαχείριση των απορριμμάτων, η εναλλακτική διαχείριση αποβλήτων, η προστασία του περιβάλλοντος και η αξιοποίηση περιβαλλοντικών πόρων, η ανάδειξη περιοχών φυσικού και οικολογικού κάλλους ....)
- Οι μεταφορές – επικοινωνίες (π.χ. διαδημοτική συγκοινωνία, ενιαία πληροφοριακά μέσα, κοινά επικοινωνιακά κέντρα ....)
- Η πολιτική προστασία και ασφάλεια (π.χ. κοινές υποδομές και μέσα αντιμετώπισης έκτακτων γεγονότων ή φυσικών καταστροφών, δημοτική αστυνομία, εθελοντικές πρωτοβουλίες προστασίας φυσικών πόρων, ασφάλεια αγροτικών περιοχών ....)

### **Οργάνωση Διαδημοτικής Συνεργασίας:**

Η διαδημοτική συνεργασία θα οργανώνεται δια συμβάσεως δημοσίου δικαίου μεταξύ περισσότερων Δήμων με κοινά αναπτυξιακά συμφέροντα και χαρακτηριστικά. Στις συμβάσεις αυτές μπορεί να συμμετέχει και το κράτος, εάν συμβάλει με πόρους και μέσα στην εκτέλεσή τους. Η συμμετοχή του κράτους στις συμβάσεις αυτές είναι ευκαταία, διότι και άμεση συμβατική υποχρέωση για το κράτος δημιουργείται, και ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην προαγωγή αυτού του τρόπου διαδημοτικής συνεργασίας εξασφαλίζεται.

Με τη σύμβαση μπορεί να δημιουργείται μια και περισσότερες διαδημοτικές υπηρεσίες. Είναι ευκαταίο, στη σύμβαση να ρυθμιστούν

θέματα περισσότερων υπηρεσιών για λόγους οικονομίας αλλά και καλύτερης οργάνωσης και αποτελεσματικότητας.

Με τη σύμβαση ρυθμίζεται πριν απ' όλα ο τρόπος οργάνωσης της υπηρεσίας: η εισφορά ανθρώπων και μέσων από κάθε Δήμο, ενδεχομένως εισφορά κεφαλαίων και άλλων υποχρεώσεων, χώροι εγκατάστασης υπηρεσιών, διάρθρωση της κάθε υπηρεσίας, κλπ. Με την ίδια σύμβαση θα γίνεται και χωροταξική κατανομή των διαδημοτικών υπηρεσιών σε περισσότερους Δήμους, για λόγους ισόρροπης ανάπτυξης.

Με την ίδια σύμβαση θα ορίζονται και τα δικαιώματα του καθενός συμβαλλόμενου Δήμου, καθώς και η συμμετοχή του σε θέματα ευθύνης που ενδεχομένως θα ανακύψουν από την δράση των οργάνων της διαδημοτικής υπηρεσίας (συμμετοχή στην ευθύνη με βάση έναν τρόπο κατανομής των συμβαλλόμενων Δήμων).

Ο κάθε υπάλληλος θα εξακολουθήσει να ανήκει οργανικά στον Δήμο, στον οποίο διορίστηκε. Καλό είναι όμως οι καινούργιοι υπάλληλοι που θα προσλαμβάνονται μετά την οργάνωση της διαδημοτικής υπηρεσίας. Να ανήκουν κατευθείαν στη διαδημοτική υπηρεσία, με πρόβλεψη από την σύμβαση για τον τρόπο κατανομής του προσωπικού μετά την ενδεχόμενη διάλυση της διαδημοτικής υπηρεσίας. Τούτο θα βοηθήσει στη δημιουργία ισχυρών συμφερόντων των υπαλλήλων για διατήρηση της νέας διαδημοτικής δομής. Κατά τα λοιπά, θα εφαρμόζεται και στους υπαλλήλους της διαδημοτικής συνεργασίας ο υπαλληλικός κώδικας.

Η κάθε υπηρεσία θα διοικείται από την ιεραρχία της και στο πλαίσιο της δημοσιούπαλληλίας. Η σύμβαση μπορεί όμως να ορίζει και τρόπο ανώτατης διεύθυνσης, δηλαδή πολιτικό, της διαδημοτικής υπηρεσίας,

είτε της κάθε μιας υπηρεσίας, είτε της δέσμης των υπηρεσιών. Η κάθε διαδημοτική συνεργασία θα πρέπει μέσα στη σύμβαση να βρίσκει τον δικό της συγκεκριμένο τρόπο αντιμετώπισης του ζητήματος.

Ένας τρόπος διοίκησης συνίσταται στο διορισμό ενός Μάνατζερ, που θα παίρνει τις αποφάσεις τεχνοκρατικά αφού συνεννοείται εκάστοτε ως προς τις πολιτικές σκοπιμότητες με τους επιμέρους Δημάρχους.

Ένας άλλος τρόπος είναι ο συλλογικός, που συνίσταται στην περιοδική συζήτηση και συναπόφαση των Δημάρχων ή εκπροσώπων τους για τις πολιτικές επιλογές που θα πρέπει να γίνονται εκάστοτε από τη διαδημοτική υπηρεσία.

Ένας ακόμη άλλος τρόπος είναι εκείνος που συνίσταται στη διοίκηση της διαδημοτικής υπηρεσίας από έναν αιρετό, ο οποίος θα τίθεται επικεφαλής και θα διοικεί πολιτικά, συνεννοούμενος με τους κεθέκαστο Δήμους.

Είναι φανερό ότι η επιλογή του τρόπου σχετίζεται αμέσως με τους στόχους και το περιεχόμενο της σύμβασης.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Κάθε είδους διαδημοτικής συνεργασίας (μορφές συνεργασίας), οι οποίες ξεκίνησαν να κατοχυρώνονται νομοθετικά, δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα παρά τις ειδικές ρυθμίσεις που εκάστοτε προβλέπονταν και παρά τα κίνητρα που εκάστοτε εδίδοντο.

Όσον αφορά τις προσπάθειες του παρελθόντος για συνενώσεις ,πριν τον Καποδίστρια, μπορούμε να μιλάμε για μερική επιτυχία όπως στην περίπτωση των Συμβουλίων Περιοχής . Στην περίπτωση αυτή έχουμε σχεδιασμένες αλλά και πάλι εθελοντικές συνενώσεις.

Από τις μορφές συνεργασίας των Ο.Τ.Α. διαπιστώνουμε τα εξής:

1. Παρά το ευρύ θεσμικό πλαίσιο διακοινοτικής συνεργασίας δεν υπάρχουν τα απαραίτητα αποτελέσματα. Η αλληλοδιαδοχή των συστημάτων αναδιοργάνωσης των Ο.Τ.Α. οδηγούν σε προβλήματα κατανόησης και αποδοχής από τους τοπικούς φορείς και τους κατοίκους των περιοχών.
2. Οι αλλαγές που επέρχονται υποκρύπτουν κάποιες πολιτικές σκοπιμότητες, γίνονται εσπευσμένα και με συνολικές παρεμβάσεις στο χώρο, χωρίς να έχουν προηγηθεί χωροταξικές και ρυθμιστικές μελέτες για το σκοπό αυτό.
3. Υπήρξε ανυπαρξία επιτελικού μηχανισμού διαρκούς προώθησης διοικητικής και επικοινωνιακής υποστήριξης και ουσιαστικής πίεσης προς τους Ο.Τ.Α. να συναινέσουν γεγονός που ενίσχυσε τα τοπικιστικά αντανακλαστικά των κατοίκων.



4. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης ( συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., ενώ είναι ουσιαστικά και νομικά ευθύνη της Πολιτείας («κρατικής υπόθεσης»).
5. Τέλος υπάρχει ένας διαχωρισμός ανάμεσα σε ενότητες για «συνεργασία Ο.Τ.Α.» (π.χ. αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, συμβούλια περιοχής) και σε ενότητες για «συνένωση Ο.Τ.Α.» (π.χ. γεωγραφικές περιοχές). Η μία αποσκοπεί στην εδαφική μεταρρύθμιση των Ο.Τ.Α., ενώ η άλλη αποσκοπεί στην ενίσχυση της ιδέας της ενδογενούς ανάπτυξης μέσα από το θεσμό της διακοινοτικής συνεργασίας . Το γεγονός αυτό οδηγεί σε περαιτέρω σύγχυση.

Το γενικό συμπέρασμα λοιπόν απ' όλα αυτά είναι τις προσπάθειες για συνεννόηση και συνεργασία των Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόστηκαν αντικειμενικά κριτήρια στο καθορισμό γεωγραφικών ορίων , υπήρξε έλλειψη στοιχειώδους στήριξης των νέων θεσμών με οικονομικά μέσα, στελέχη και άλλα τεχνικά μέσα, ενώ η ασφυκτική κρατικό-κομματική επέμβαση στην όλη διαδικασία και παρεμβάσεις στελεχών του κρατικού μηχανισμού είχαν ως στόχο την εξυπηρέτηση ιδιοτελών κομματικών και προσωπικών συμφερόντων.

Όσον αφορά τις προσπάθειες να ενώσουν μετά τον Καποδίστρια , οι Συμβάσεις Διαδημοτικής Συνεργασίας ιδιαίτερα κατά την τρέχουσα περίοδο στην οποία οι δήμοι και οι πρώτες δημοτικές αρχές προωθούν να δικαιώσουν τη συγκρότησή τους δεν έχουν πολλές ευκαιρίες επιτυχίας. Οι δήμοι που έχουν ανάγκη την παροχή υπηρεσιών αποφεύγουν αναγνωρίζουν την αδυναμία τους να συγκροτήσουν βασικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες, όταν υπάρχει διάχυτη η αγωνία για την περαιτέρω συνένωση τους, δηλαδή την πιθανή κατάργησή τους. Για την προώθηση λοιπόν αυτού του είδους διαδημοτικής συνεργασίας ή της

ανάθεσης αρμοδιότητας (άρθρο 36 Π.Δ. 410/1995) απαιτείται για να ξεκαθαριστεί άμεσα για ποια αντικείμενα επιθυμούμε να συνάπτονται συμβάσεις και ποιο είδος σύμβασης προτείνουμε για το κάθε αντικείμενο (αρμοδιότητα). Η «κατ' εξαίρεση» ανάθεση αρμοδιότητας σύμφωνα με το άρθρο 36 είναι μια διαδικασία πολύ περισσότερο ανοικτή απ' αυτή της σύμβασης διαδημοτικής συνεργασίας, με αποτέλεσμα να την προτιμούν οι Ο.Τ.Α. Απαραίτητη κρίνεται και η έκδοση οδηγού για κάθε είδους σύμβασης που μπορούν να συνάπτουν οι Ο.Τ.Α.

Η συμμετοχή ενός Δήμου στις διαδημοτικές συνεργασίες που αποφασίζονται στο πλαίσιο της Συμπολιτείας θεωρητικά είναι εθελούσια, πρακτικά όμως, έχει σημαντικές επιπτώσεις γι' αυτόν. Πρώτον, γιατί θα στερηθεί των πλεονεκτημάτων μιας δέσμης κινήτρων που αφορούν πόρους, προσωπικό, δυνατότητες, παρεμβάσεις στην ανάπτυξη της περιοχής. Δεύτερον, γιατί η αρμοδιότητα ή η δραστηριότητα που ασκείται στο πλαίσιο της Συμπολιτείας δεν θα ασκείται από το μεμονωμένο Δήμο. Εδώ θα ισχύει η αρχή της επικουρικότητας με τη Δημόσια – Διοίκηση. Και τέλος, γιατί στη συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων η αναπτυξιακή παρέμβαση που γίνεται μέσω της Συμπολιτείας θα αφήνει απ' έξω τους μεμονωμένους Δήμους.

Στη Συμπολιτεία γίνεται ορθολογική και παραγωγική αξιοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού των συμμετεχόντων Δήμων, των μέσων που διαθέτουν και των οικουμενικών δυνατοτήτων που έχουν. Δεν δημιουργείται από το μηδέν νέος μηχανισμός. Εμπλουτίζονται απλώς με τα αναγκαία στελέχη που είναι απαραίτητα για να ανταποκριθούν στην γρήγορη, αποτελεσματική και σωστή εκτέλεση του έργου, ή στην άσκηση της αρμοδιότητας, ή στην οργάνωση της δραστηριότητας.

Οι Συμπολιτείες των δήμων και κοινοτήτων είναι και το μέσο στήριξης και αντιμετώπισης των προβλημάτων που αφορούν την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση των μητροπολιτικών περιοχών με παράλληλη ιδιαίτερη έμφαση τη δυνατότητα άμεσων συνενώσεων κυρίως στην Αττική μια και ο «Καποδίστριας» δεν βρήκε εξαρχής εφαρμογή στο λεκανοπέδιο. Αν στο επίπεδο της επαρχίας η συμπολιτεία εμφανίζεται ως σωστή επιλογή στο επίπεδο του ενιαίου δομημένου χώρου, του αστικού ιστού της μητροπολιτικής περιοχής είναι επείγουσα ανάγκη.

Οι απομακρυσμένοι, νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι απαιτούν ιδιαίτερη οργάνωση. Σε συνδυασμό με τα προγράμματα ολοκληρωμένης ανάπτυξης της υπαίθρου πρέπει να διαμορφωθούν δομές ώστε να μη αποσκοπούν από τις αρμοδιότητες που τους είναι χρήσιμες για να αναπτυχθούν και ταυτόχρονα να καταστούν ικανοί να προσφέρουν τις αναγκαίες υπηρεσίες στους πολίτες τους. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι στο επίκεντρο αυτής της προσπάθειας βρίσκεται η δομή της πολυδύναμης και ενιαίας δημοτικής και δημόσιας υπηρεσίας ως απόληξη της συνολικής λειτουργίας του Κράτους υπό τον έλεγχο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αναλαμβάνει να ασκήσει όλες τις λειτουργίες των διαφόρων δημόσιων υπηρεσιών.

Η περαιτέρω συνένωση πρόβλημα (και μάλιστα αναγκαστική) σημαίνει περαιτέρω αύξηση της εδαφικής περιφέρειας των δήμων προκειμένου να επιτευχθούν ικανότερα και καλύτερα ποιοτικά δείγματα τοπικού πληθυσμού. Αυτό βέβαια θα έθετε σε κίνδυνο το συνδυαστικό ιστό μεταξύ των συνενωθέντων οικισμών και θα άνοιγε ένα μέτωπο ανακατανομής ορίων που θα παραμερίζεται το επείγον των αλλαγών.

Με την προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου των συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων και την προσαρμογή των διατάξεων για την σύσταση τους, τη διοίκηση τους αλλά και των διατάξεων που ρυθμίζουν τις αρμοδιότητες των οργάνων τους, οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι σύνδεσμοι που είχαν συσταθεί (Συμπολιτείες δήμων και κοινοτήτων Ν.2946/2001), φαίνεται να έχουν λυθεί. Στην πράξη όμως, εφόσον οι Συμπολιτείες δεν έχουν λειτουργήσει δεν μπορούμε να ξέρουμε αν θα επέφεραν τα αποτελέσματα τα οποία προσδοκούσαν. Διότι, μέχρι σήμερα δεν έχουμε ακόμη αποτιμήσει την εφαρμογή τους, καθώς δεν έχει δοθεί ο Πρότυπος Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας και επομένως οι δήμοι που επιχείρησαν να συστήσουν συμπολιτείες δεν τις έθεσαν σε εφαρμογή καθώς, μέχρι να υπογραφεί η απόφαση από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, δεν μπορούν να λειτουργήσουν και να χρηματοδοτηθούν.

Η πιο πάνω αναφορά αποδεικνύει για άλλη μια φορά τις συνέπειες των σπασμωδικών και αποσπασματικών ρυθμίσεων και τη συνεχή προσφυγή σε νέες, προτού μελετηθούν και αξιολογηθούν τα προβλήματα των παλιών στο σύνολό τους. Στο θέμα των συνεργασιών υπήρξε και υπάρχει τεράστια σύγχυση. Έχουμε δηλαδή μια γραφειοκρατική δομημένη και συγκεκριμένη, αλληπάλληλη τροποποίηση των μορφών συνεργασίας - συνενώσεων των Ο.Τ.Α. Τα πειράματα αυτά έχουν όμως αναδείξει και τα αίτια της αποτυχίας τους, η οποία συνήθως ερμηνεύεται με την αναγωγή στα μικροσυμφέροντα και στους τοπικισμούς, στην έλλειψη δυναμικού με τις αλληπάλληλες αναστολές των προσλήψεων προσωπικού, που είχαν ως αποτέλεσμα τη δυσχέρεια της στελέχωσης των διαφόρων είδους συνδέσμων, σε πρωτοβουλίες ελεύθερες και ασχεδίαστες.

Στην προγραμματική αναπτυξιακή περίοδο 2000- 2006 εκείνο που δεσπόζει είναι η εφαρμογή του Γ' ΚΠΣ<sup>73</sup> όπου θεσμοθετούνται αυστηρές διαδικασίες επιλογής έργων, διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων. Μέσα σε αυτά τα νέα δεδομένα η Τ.Α. καλείται να αντλήσει όσο το δυνατόν περισσότερους πόρους για την υλοποίηση έργων εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων και με αυστηρές προϋποθέσεις. Προκειμένου λοιπόν η Τ.Α. να είναι πιο αποτελεσματική είναι ανάγκη να προωθήσει τη διαδημοτική συνεργασία.

Με σκοπό την ισομερή και ισόρροπη ανάπτυξη της χώρας μπορεί να σχεδιαστεί η εστίαση αναπτυξιακών προσπαθειών σε μεγάλες πόλεις που θα αποτελέσουν πόλους έλξης τοπικού δυναμικού οι οποίες μπορούν να εξελιχθούν σε πόλους έλξης οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δραστηριοτήτων και να συμβάλλουν θετικά στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη της ελληνικής περιφέρειας. Αυτό μπορεί να εξελιχθεί σε ένα αναπτυξιακό δίκτυο που θα διαχέει τα αποτελέσματα του στον περιβάλλοντα χώρο.

Ωστόσο, ταυτόχρονα, οφείλουμε όχι μόνο να κρατήσουμε ανοιχτό το μέτωπο των νέων συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων σε εθελούσια βάση αλλά να το οριοθετήσουμε και να το ενισχύσουμε. Γι' αυτό είναι άκρως απαραίτητος τόσο καθορισμός των εδαφικών ενοτήτων με βάση

---

<sup>73</sup> Γ'Κ.Π.Σ. : 7 άξονες ανάπτυξης

- 1) Βελτίωση του επιπέδου των προσόντων των ανθρώπινων πόρων- «κοινωνία των γνώσεων».
- 2) Συνεχίσει της προσπάθειας για την περάτωση των κυριότερων υποδομών.
- 3) Ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας και των υπηρεσιών.
- 4) Ανάπτυξη της υπαίθρου και της αλιείας.
- 5) Βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών της χώρας.
- 6) Κοινωνία της πληροφορίας .
- 7) Περιφερειακή ανάπτυξη.



Α.Α.

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, Δ.Δ.&ΑΠ/ΣΗΣ  
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤ/ΣΗΣ  
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΟΤΑ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ Δ/ΣΗΣ ΟΤΑ**

Πληροφορίες:

Γ. Λέδες, Τμημ/χης (τηλ.210-3232258)

Αθήνα 4 Φεβρουαρίου 2004

Αριθμ. Πρωτ.: 7215

**ΘΕΜΑ: Κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων και Κοινοτήτων  
για το έτος 2004.**

### **ΚΟΙΝΗ ΑΠΟΦΑΣΗ**

#### **ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ**

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

και

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

Έχοντας υπόψη:

- 1.- Τις διατάξεις των παρ. 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10 και 11 του άρθρου 25 του Ν. 1828/89 (ΦΕΚ 2/Α/3.1.1989), όπως αυτές τροποποιήθηκαν με τις όμοιες της παρ. 10 του άρθρου 13 του Ν. 2539/97 (ΦΕΚ 244/Α/4.12.1997) και της παρ. 5 του άρθρου 12 του Ν. 2672/98 (ΦΕΚ 290/Α/28.12.1998), συμπληρώθηκαν και ισχύουν.
- 2.- Τις διατάξεις των άρθρων 12 και 14 του Ν. 2880/01 (ΦΕΚ 9/Α/30.1.2001).
- 3.- Τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3106/03 (ΦΕΚ 30/Α/10-2-2003), καθώς και του άρθρου 14 του Ν. 3146/03 (ΦΕΚ 125/Α/23-5-2003).
- 4.- Τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 4 του Ν. 3194/03 (ΦΕΚ 267/Α/20-11-2003), περί μειονοτικών σχολείων.
- 5.- Την υπ' αριθμ. 33689/24-7-2003 απόφασή μας, περί κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων και Κοινοτήτων για το έτος 2003.
- 6.- Τις προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού έτους 2004, που αφορούν τα έσοδα της παρ. 3 του άρθρου 25 του Ν. 1828/89 των ΟΤΑ πρώτου βαθμού.
- 7.- Την πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ), σχετικά με τα κριτήρια και τη διαδικασία κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων και των Κοινοτήτων για το έτος 2004, όπως αυτή διατυπώθηκε στην υπ' αριθμ. 226/5232/19-12-2003 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της και διαμορφώθηκε τελικά.

8.- Την υπ' αριθμ. 1065956/863/A0006/15.7.2003 (ΦΕΚ 985/Β/16.7.2003) απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών « Καθορισμός αρμοδιοτήτων των Υφυπουργών Οικονομικών»

### ΑΠΟΦΑΣΙΖΟΥΜΕ

Κατανέμουμε για το έτος 2004 ποσό 1.750.000.000,00 € από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους των Δήμων και Κοινοτήτων, ως ακολούθως:

**Α. Ποσό 1.090.000.000,00 € διατίθεται μεταξύ όλων των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας, ως εξής :**

1) Ποσό 1.044.400.000,00 € κατανέμεται ως τακτική επιχορήγηση, βάσει κυρίως του ελάχιστου κόστους λειτουργίας τους, καθώς και του πληθυσμού τους.

Στο ποσό αυτό συμπεριλαμβάνεται η επιπλέον χρηματοδότηση των μοναδικών ΟΤΑ νησιών, καθώς και των ΟΤΑ που συνενώθηκαν σύμφωνα με τους Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86.

Από το ανωτέρω ποσό γίνεται κράτηση ποσοστού 2% υπέρ του λογαριασμού με τον τίτλο «Κεφάλαια προς τεχνικόν εξοπλισμόν Δήμων και Κοινοτήτων, άρθρον 68 Ν.Δ. 3033/54».

2) Το υπόλοιπο ποσό από 45.600.000,00 € θα διατεθεί με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση της ΚΕΔΚΕ.

**Β. Ποσό 180.000.000,00 € αποδίδεται σε ΟΤΑ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών τους, σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ν. 2880/01 και κατά προτεραιότητα των δαπανών μισθοδοσίας του προσωπικού αυτών.**

Στο ανωτέρω ποσό, συμπεριλαμβάνεται ποσό 21.200.000,00 €, το οποίο διατέθηκε το παρελθόν έτος σε ΟΤΑ, επιπλέον αυτού που καθορίστηκε με την υπ' αριθμ. 33689/24-7-2003 απόφασή μας περί κατανομής των ΚΑΠ έτους 2003, για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών τους και κυρίως μισθοδοσίας του προσωπικού αυτών.

**Γ. Ποσό 36.000.000,00 € αποδίδεται σε ΟΤΑ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των νομικών προσώπων και υπηρεσιών του άρθρου 8 του Ν. 3106/03 και κατά προτεραιότητα των δαπανών μισθοδοσίας του προσωπικού αυτών.**

**Δ. Ποσό 36.000.000,00 € αποδίδεται σε ΟΤΑ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των χώρων άθλησης αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν. 2880/01.**

**Ε. Ποσό 150.000.000,00 € που αναλογεί στο 12% των 2/3 του 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, διατίθεται σε ΟΤΑ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένων των μειονοτικών σχολείων ( άρθρο 113 παρ. 6β του Ν. 1892/90 και άρθρο 4 παρ. 3 του Ν. 3194/03).**

ΣΤ. Το υπόλοιπο ποσό από 258.000.000,00 € κατανέμεται ως εξής:

- 1) Ποσό 131.000.000,00 € για την απόδοση στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), των προβλεπόμενων από το άρθρο 13 του Ν. 2539/97 πόρων.
- 2) Ποσό 6.200.000,00 € για τη χρηματοδότηση ΟΤΑ των Νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης, σύμφωνα με το άρθρο 13, παρ. 8, εδάφιο δεύτερο, του Ν. 2539/97.
- 3) Μέχρι ποσού 26.250.000,00 € για τη χρηματοδότηση της ΚΕΔΚΕ και των ΤΕΔΚ της χώρας (άρθρο 13 του Ν. 2503/97).
- 4) Μέχρι ποσού 3.600.000,00 €, για τη χρηματοδότηση της Ε.Ε.Τ.Α.Α., σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 16 του Ν. 1518/85, σε συνδυασμό με τις όμοιες της παρ. 1 του άρθρου 28 του Ν. 1828/89.
- 5) Μέχρι ποσού 2.000.000,00 € για την οικονομική ενίσχυση Αναπτυξιακών Συνδέσμων.
- 6) Μέχρι ποσού 500.000,00 €, για την οικονομική ενίσχυση Συμπολιτειών του Ν. 2946/01.
- 7) Μέχρι ποσού 3.000.000,00 € για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών των εργοστασίων αφαλάτωσης ύδατος ( άρθρο 11 του Ν. 2503/97).
- 8) Μέχρι ποσού 1.000.000,00 € για την χρηματοδότηση ΟΤΑ παραμεθορίων περιοχών, στα πλαίσια της υλοποίησης του προγράμματος « ΑΚΡΙΤΑΣ».
- 9) Μέχρι ποσού 1.000.000,00 €, για την υλοποίηση προγραμμάτων που αφορούν τους παλινοστούντες.
- 10) Μέχρι ποσού 1.000.000,00 €, για την υλοποίηση του προγράμματος που αφορά τους τσιγγάνους.
- 11) Μέχρι ποσού 9.200.000,00 € για την υλοποίηση με τη συμμετοχή ΟΤΑ, προγραμμάτων πρωτογενούς πρόληψης κατά των ναρκωτικών, σε συνεργασία με τον ΟΚΑΝΑ, από το οποίο ποσό 4.042.847,00 € αφορά την κάλυψη υποχρέωσης οικονομικό έτος 2003.
- 12) Μέχρι ποσού 1.200.000,00 € για την χρηματοδότηση ΟΤΑ που εφαρμόζουν το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι».
- 13) Μέχρι ποσού 500.000,00 € για την καταβολή από ΟΤΑ παρακληγικού επιδόματος σε υπαλλήλους τους.
- 14) Μέχρι ποσού 10.000.000,00 € για τη λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας.
- 15) Μέχρι ποσού 3.000.000,00 € για την υλοποίηση του προγράμματος που αφορά τον σχολικό τροχονόμο.
- 16) Μέχρι ποσού 15.000.000,00 € για την υλοποίηση προγράμματος που αφορά την φύλαξη σχολικών κτιρίων.
- 17) Μέχρι ποσού 26.500.000,00 € για την χρηματοδότηση ( β' δόση ) Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας καθώς και Συνδέσμων ΟΤΑ, προς κάλυψη της δαπάνης καταβολής του «πριμ παραγωγικότητας» στους δικαιούχους υπαλλήλους τους.
- 18) Μέχρι ποσού 17.050.000,00 € για λοιπές οριζόντιες δράσεις που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση και κυρίως για την υλοποίηση σχετικών Προγραμματικών Συμβάσεων και τη χρηματοδότηση Ο.Τ.Α. που εφαρμόζουν το Διπλογραφικό Λογιστικό Σύστημα.

Στο ανωτέρω ποσό συμπεριλαμβάνεται α) ποσό 4.536.000,00 € το οποίο διατέθηκε κατά το παρελθόν έτος για την υλοποίηση Προγραμματικών Συμβάσεων που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, επιπλέον αυτού που καθορίσθηκε με την υπ' αριθμ 33689/24-7-2003 απόφασή μας περί κατανομής των ΚΑΠ έτους 2003 και β) ποσό μέχρι 2.300.000,00 € το οποίο διατίθεται για την κάλυψη δαπανών οικονομικό έτος 2003, Δήμων και Κοινοτήτων που έχουν συστήσει και λειτουργούν Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών .



Ο λογαριασμός που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, με τον τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων και Κοινοτήτων», πιστώνεται με προκαταβολές που χορηγεί το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, εντός των πρώτων επτά ημερών κάθε μήνα, με κόστος που αντιστοιχεί στο 1/12 του συνολικού ποσού των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και χρεώνεται με χρηματικές εντολές του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, προς το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην εφημερίδα της Κυβέρνησης.

**Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ  
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΔΗΜ. Δ/ΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚ/ΣΗΣ**

**Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ &  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

**Κ. ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗΣ**

**Ν. ΦΑΡΜΑΚΗΣ**

**ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:**

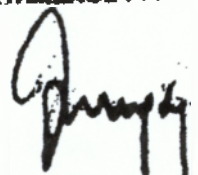
- 1- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
  - α) Γραφείο Υπουργού κ. Ν. Χριστοδουλάκη
  - β) Γραφείο Υφυπουργού κ. Ν. Φαρμάκη
  - γ) Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
    - Δ/ση 20η Προϋπολογισμού
    - Δ/ση 24η Λογαριασμών του Δημοσίου
- 2.- Περιφέρειες του Κράτους
  - α) κ.κ. Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών
  - β) Δ/σεις Αυτοδιοίκησης & Αποκ/σης και Δ/σεις Τοπ. Αυτ/σης & Δ/σης (για άμεση κοινοποίηση της παρούσας στους ΟΤΑ χωρικής αρμοδιότητάς τους)
- 3.- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
- 4.- Οργανισμό κατά των ναρκωτικών (ΟΚΑΝΑ)
- 5.- Ε.Ε.Τ.Α.Α. ΑΕ.

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ:**

- 1.- Γραφείο Υπουργού κ. Κ. Σκανδαλίδη
- 2.- Γραφείο Υφυπουργού κ. Α. Παπαδήμα
- 3.- Γραφείο Υφυπουργού κ. Ν. Μπίστη
- 4.- Γραφείο Γενικού Γραμματέα κ. Β. Βαλασόπουλου
- 5.- κ.κ. Γενικούς Διευθυντές Υπουργείου
- 6.- Διευθύνσεις Υπουργείου
  - α) Οικονομικών ΟΤΑ
    - ΤΟΔ ΟΤΑ (σε 12 αντίγραφα)
  - β) Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Δ.Ο.
  - γ) Τεχνικών Υπηρεσιών
  - δ) Οικονομικού
  - ε) Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ
  - στ) Αλλοδαπών και Μετανάστευσης



**ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ  
Ο ΠΡΟΣΤΑΛΕΜΕΝΩ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ**

  
**Α. ΚΑΒΟΥΡΑΣ**

ευρύτερα αναπτυξιακά, παραγωγικά, κοινωνικά και γεωγραφικά κριτήρια, μέσα στις οποίες επιβάλλονται οι διαδημοτικές συνεργασίες, όσο και ο προσδιορισμός δέσμης συγκεκριμένων κινήτρων και αντικινήτρων που ουσιαστικά επιβάλλουν την από κοινού άσκηση αρμοδιοτήτων . Όλα τα παραπάνω διευκρινίζονται στο νέο κώδικα δήμων και κοινοτήτων που αναμένεται να ψηφιστεί, ελπίζοντας ότι τα προβλήματα του παρελθόντος, αυτή τη φορά, να λυθούν .

## ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

### ΑΡΘΡΟ 102 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ορίζει ο νόμος.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος καθορίζει τα σχετικά με την απόδοση και την κατανομή, μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των φόρων και των τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με την αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 102 ενισχύεται η συνταγματική θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εισάγονται νέες εγγυήσεις που διασφαλίζουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με την Κεντρική Κρατική Εξουσία.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος, «Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», τόμος Α΄, Β΄ έκδοση, Αθήνα 1992.
2. Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος Α΄, Β΄ έκδοση, Αθήνα 1992.
3. Ανδρικοπούλου Ελένη, «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Θεμέλιο, 1995.
4. Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 2000.
5. ΕΕΤΑΑ, «Διακοινοτική Συνεργασία, η Ευρωπαϊκή εμπειρία(συλλογή άρθρων)», Αθήνα 1987.
6. ΕΕΤΑΑ, «Έννοια και μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Σχέδιο φυλλαδίου, Αθήνα 1987.
7. ΕΕΤΑΑ, «Η υφιστάμενη κατάσταση των μορφών συνεργασίας και συνένωσης Ο.Τ.Α.», Σεπτέμβριος 1992.
8. Εκδοτικής Αθηνών, «Ιστορία του Ελληνικού Έθνους», Τόμος Δ΄.
9. Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη, «Ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας στις Ευρωπαϊκές χώρες», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, Αύγουστος 1987.
10. Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη, «Μελέτη για τον κατευθυντήριο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη

διαδικασία της ενδογενούς κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης», Αθήνα, Δεκέμβριος 1987.

11. Ευαγγελινίδου- Αραχωβίτου Μαίρη, «Αναπτυξιακή Πολιτική, Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση Δημοκρατικός Προγραμματισμός», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Ινστιτούτο Εισαγωγικής Διοικητικής Επιμόρφωσης, Αθήνα 1996.
12. Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν.Σακκούλας, Αθήνα 2001.
13. Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος Α΄, εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα 2004.
14. Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, «Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Π.Σακκούλα, Αθήνα 1995.
15. Κασιμάτη Γ., «Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους, 1974.
16. Κουτσούρη Δήμητρα, «Η λειτουργία των Δήμων και Κοινοτήτων», Γ΄ έκδοση, ΑΣ.Δ.Α. ΠΟΕ-ΟΤΑ, Αθήνα 2003.
17. Λάμπου Σπ., «Ιστορία της Ελλάδος», Τόμος Β΄.
18. Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος, «Τοπική Ανάπτυξη και Διακοινοτική Συνεργασία, θέματα Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης», ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.

19. Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος, «Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995.
20. Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος, Χριστοφάκης Σ. Μαν., «Περιφερειακός Προγραμματισμός», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2002.
21. Παπαρηγοπούλου Κ., «Ιστορία του Ελληνικού Έθνους», Εκδ. ΣΤ΄, Τόμος Γ΄.
22. Χρήστου Π. Κλειώση, «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», Ε. Περγάμαλη, Αθήνα 1997.

### **ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ**

1. <http://www.cityofxanthi.gr>
2. <http://www.vistonida.gr>
3. <http://www.methana.gr>
4. <http://www.poros.gr>
5. <http://www.kedke.gr>
6. <http://www.ypes.gr>