

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ

ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

με θέμα :

ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΤΟΥ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

«Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ.

ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ.

ΕΚΠΟΝΗΣΗ

Μαρία Πραγιάτη

ΕΠΙΒΛΕΨΗ

Δημήτρης Γούσιος

ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»**

Αριθ. Εισ.: 2344/1
Ημερ. Εισ.: 19-11-1998
Δωρεά: Συγγραφέας
Ταξιθετικός Κωδικός: ΠΤ – ΜΧΠΠΑ
1998
ΠΡΑ

*Αφιερωμένη στους γονείς μου Γιάννη και Τέτα,
τα αδέρφια μου Σόβλα και Άγγελο και τη γιαγιά
μου Μαρία.*

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε από τη φοιτήτρια Μαρία Πραγιάτη στα πλαίσια της Διπλωματικής Εργασίας του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, κατά το ακαδημαϊκό έτος 1997-1998.

Σ' αυτή την προσπάθεια συνέβαλαν πολλά άτομα για τα οποία νιώθω την ανάγκη να εκφράσω πολλές ευχαριστίες και την ευγνωμοσύνη μου. Ο βασικότερος συνδημιουργός για τη συγγραφή και την ολοκλήρωση αυτής της εργασίας ήταν ο επιβλέπων καθηγητής αυτής, κ. Δημήτρης Γούσιος, που συνέβαλε, όχι μόνο με τον άφθονο χρόνο που αφιέρωσε, αλλά και με τις γνώσεις, την εμπειρία και την ηθική υποστήριξη, παράγοντες χωρίς τους οποίους θα ήταν δύσκολη η εκπόνησή της. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω φίλους που με βοήθησαν και μου συμπαραστάθηκαν, όπως τον κ. Αλέξη Κωνσταντινίδη, Τοπογράφο Μηχανικό από τη Θεσσαλονίκη και συνεργάτη του Τμήματος, για την καθοριστική συμβολή του κατά τη διάρκεια χαρτογράφησης των υποβάθρων, για τις ανάγκες της παρούσας πτυχιακής εργασίας, και τη συμφοιτήριά μου Παπαστάθη Μαριάνθη που με στήριξε σε όλη αυτή την προσπάθεια.

Τέλος, θα ήθελα ιδιαίτερα ν' αναφερθώ στην οικογένειά μου, στην οποία αφιερώνω το προϊόν της προσπάθειάς μου, για τη συνεχή και αμέριστη ηθική και ψυχολογική υποστήριξη που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκειά της, που πραγματικά ήταν από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που συντέλεσαν στη συγγραφή αυτής της πτυχιακής.

Βόλος, Σεπτέμβριος 1998

Με εκτίμηση

Μαρία Πραγιάτη

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ.....	4
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	5
1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	6
2. ΤΟ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ.....	9
2.1 Εισαγωγή.....	9
2.2 Πηγές.....	10
2.3 Μέθοδος.....	11
2.4 Τεχνικό μέρος.....	14
2.5 Παραγωγή τελικών προϊόντων.....	15
2.6 Συμπέρασμα.....	15
3. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ.....	17
3.1 Εισαγωγή.....	17
3.2 Διαμόρφωση και εξέλιξη του περιφερειακού προβλήματος στην Ελλάδα.....	20
3.2.1 Γενικά χαρακτηριστικά του Ελληνικού συστήματος Τοπικής και Περιφερειακής Οργάνωσης.....	23
3.2.2 Πολιτικές και μέτρα που λήφθηκαν για την πρόληψη και άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα.....	27
4. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	31
4.1 Η ευρωπαϊκή διάσταση της περιφέρειας.....	31
4.1.1 Το πλαίσιο και η συμβολή της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων των κρατών-μελών της Ε.Ε. τη δεκαετία του '80.....	34
4.2 Οι κοινοτικές πολιτικές.....	36
4.2.1 Εισαγωγή.....	36
4.2.2 Το πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών για την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση.....	37
4.2.3 Ο χρηματοδοτικός μηχανισμός για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών : τα Διαρθρωτικά Ταμεία.....	39

4.3 Η αρχή της επικουρικότητας και η τοπική ανάπτυξη.....	42
4.4 Η περιφερειακή πολιτική της δεκαετίας του '80 και οι προσπάθειες διοικητικής αναδιοργάνωσης της περιφερειακής και ενδοπεριφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα.	45
4.4.1 Πρόταση αναδιοργάνωσης του συστήματος προγραμματισμού.....	46
4.4.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.	50
4.4.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	52
4.5 Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μετά το 1985	54
4.5.1 Εισαγωγή.....	54
4.5.2 Οι τέσσερις περίοδοι ίδρυσης και μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος.....	54
4.5.3 Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και περιφερειακή διοίκηση	61
4.6 Συμπέρασμα	80
5. Η ΚΙΝΗΣΗ «ΕΚ ΤΩΝ ΚΑΤΩ» ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΝΕΕΣ ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΙΚΕΣ	86
5.1 Εισαγωγή.....	86
5.2 Προϋποθέσεις για την τοπική ανάπτυξη.....	87
5.3 Η συνεργασία όλων των διοικητικών επιπέδων ως μέσο για την τοπική ανάπτυξη	88
5.4 Παρουσίαση και διερεύνηση των προβλημάτων άρθρωσης τοπικού και περιφερειακού επιπέδου. Η ενσωμάτωση των τοπικών δραστηριοτήτων στην τοπική ανάπτυξη.....	89
5.5 Καταλληλότητα και προσδιορισμός των διοικητικών και γεωγραφικών κλιμάκων για την εφαρμογή της συνεργασίας τοπικού και περιφερειακού επιπέδου.....	91
5.6 Συμπέρασμα	93
6. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».....	96
6.1 Εισαγωγή.....	96
6.2 Στόχοι του Προγράμματος.....	97
6.3 Κριτήρια χωροταξικού σχεδιασμού των Νέων Δήμων	100
6.4 Συμπέρασμα	101
7. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΣΕ ΜΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ : ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ.....	106
7.1 Ο θεσσαλικός χώρος ως γεωγραφική ενότητα	106
7.2 Η διοικητική Θεσσαλία	107

7.2.1 Από την προσάρτηση της Θεσσαλίας στην Ελλάδα και οι μεταρρυθμίσεις του Βενιζέλου.....	107
7.2.2 Η σύγχρονη Θεσσαλία.....	108
8. Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΥΡΥΤΕΡΩΝ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΩΝ ΖΩΝΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».....	113
8.1 Εισαγωγή.....	113
8.2 Εφαρμογή του «Ιωάννη Καποδίστρια» στο τοπικό επίπεδο.....	119
8.3 Συμπέρασμα.....	129
9. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ.....	132
9.1 Εισαγωγή.....	132
9.2 Διαδημοτική συνεργασία σε θέματα διαχείρισης και ανάπτυξης. Διαδικασία συγχώνευσης των Νέων Δήμων και συγκρότηση νέων διευρυμένων διοικητικών μονάδων.....	135
9.2.1 Ορεινή ζώνη.....	136
9.2.2 Μικρές πόλεις και ενδοχώρα.....	138
9.2.3 Περιαστική ζώνη.....	139
9.3 Συμπέρασμα.....	141
10. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	145
10.1 Οι ΝΔΔ, πρεσβευτές της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον υπόλοιπο κόσμο, μέσα από τα διεθνή δίκτυα διαστικής - διαπεριφερειακής συνεργασίας.....	145
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	148
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΑΡΤΩΝ.....	151

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ

- ΧΑΡΤΗΣ 1 : Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στην Ελλάδα.
- ΧΑΡΤΗΣ 2 : Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στην ευρύτερη περιφέρεια Θεσσαλίας.
- ΧΑΡΤΗΣ 3 : Δημιουργούμενες ζώνες Ι, ΙΙ, ΙΙΙ από την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στο θεσσαλικό χώρο.
- ΧΑΡΤΗΣ 4 : Ζώνες διαδημοτικής συνεργασίας στην περιφέρεια Θεσσαλίας και το δίκτυο μικρών πόλεων.
- ΧΑΡΤΗΣ 5 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρυμένων Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου.
- ΧΑΡΤΗΣ 5.1 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρυμένων Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου (λεπτομέρεια).
- ΧΑΡΤΗΣ 5.2 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρυμένων Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου (λεπτομέρεια).
- ΧΑΡΤΗΣ 6 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρυμένων Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στο εσωτερικό της ζώνης επιρροής της μικρής πόλης
- ΧΑΡΤΗΣ 7 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρυμένων Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ευρύτερη περιαστική ζώνη των μεγάλων αστικών κέντρων.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1 : Πληθυσμός των αστικών κέντρων άνω των 4000 κατοίκων για το 1991 και διαχωρισμός κατά γεωγραφική ζώνη

Πίνακας 2 : Τα ποσοστά κατά γεωγραφική ζώνη επί του συνόλου του θεσσαλικού χώρου

Πίνακας 3 : Πληθυσμός κατά γεωγραφική ζώνη για το 1961 και το 1981.

Πίνακας 4 : Ποσοστά πληθυσμού κατά γεωγραφική ζώνη για τις δεκαετίες 1961-1998.

Πίνακας 5 : Οι δημιουργούμενοι νέοι δήμοι μετά την εφαρμογή του νόμου 1416/84 στους νομούς της Θεσσαλίας

Πίνακας 6: Οι δημιουργούμενοι νέοι δήμοι μετά την εφαρμογή του νόμου 1622/86 στους νομούς της Θεσσαλίας

Πίνακας 7: Τα δημιουργούμενα Συμβούλια Περιοχής μετά την εφαρμογή του νόμου 2218/94 στους νομούς της Θεσσαλίας

Πίνακας 8: Ο αριθμός των δημιουργούμενων Νέων Δήμων μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στους νομούς της Θεσσαλίας

Πίνακας 9: Ο πληθυσμός των παλιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης της Λάρισας

Πίνακας 10: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης του Βόλου

Πίνακας 11: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης των Τρικάλων

Πίνακας 12: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης της Καρδίτσας

1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Τα τελευταία χρόνια παρατηρούμε στον ευρωπαϊκό χώρο μια ανακατάταξη των αρμοδιοτήτων και των πολιτικών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Αρμοδιότητες κατανέμονται, από το κράτος, στα κατώτερα διοικητικά επίπεδα (περιφέρεια, νομαρχία, τοπική αυτοδιοίκηση) ενώ και η άσκηση διάφορων πολιτικών, όπως για παράδειγμα η περιφερειακή πολιτική, δεν είναι πια στην απόλυτη δικαιοδοσία της κεντρικής εξουσίας αλλά αυτές οργανώνονται και κινούνται στα πλαίσια υπερεθνικών πολιτικών, αυτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος αυτών των υπερεθνικών πολιτικών είναι η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων με απώτερο σκοπό, πάντα, την οικονομική σύγκλιση των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν' όψει της νομισματικής ένωσης και της κοινής αγοράς.

Η αποτυχία του πολιτικοδιοικητικού μοντέλου, που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, όπου οι πολιτικές σχεδιάζονταν και εφαρμόζονταν από την κεντρική εξουσία είχε τον ίδιο αντίκτυπο και στην άσκηση της εθνικής περιφερειακής πολιτικής με αποτέλεσμα την υπερσυγκέντρωση οικονομικοκοινωνικών δραστηριοτήτων γύρω από τα μεγάλα αστικά κέντρα, της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης σε βάρος της υπόλοιπης περιφέρειας και ιδιαίτερα της υπαίθρου.

Η αποτυχία αυτού του μοντέλου οδήγησε στην ανάγκη άσκησης της περιφερειακής πολιτικής και της διαχείρισης των προγραμμάτων και των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ένα αποτελεσματικό διοικητικό επίπεδο που θα ήταν πιο κοντά στα τοπικά προβλήματα. Η μέχρι τότε νομαρχιακή διοίκηση που ήταν ο αποδέκτης των κεντρικών πολιτικών, μέσω της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, εξυπηρετούσε πολιτικά και κομματικά συμφέροντα περισσότερο, αφού τα όρια του νομού αποτελούσαν και όρια εκλογικής περιφέρειας.

Αυτό το διοικητικό επίπεδο αποτέλεσε η Περιφέρεια ως βασική χωρική ενότητα άσκησης των χωρικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για την εφαρμογή και υλοποίηση αυτών των πολιτικών η παραπάνω ενότητα έπρεπε να διαθέτει μια σχετική ευελιξία στην άσκηση των καθηκόντων της, που ήταν η διαχείριση των πόρων της ΕΕ

και ο σχεδιασμός και εφαρμογή των περιφερειακών πολιτικών. Αυτό επέφερε η ψήφιση των νόμων 2218/94 και 2240/94 ενισχύοντας την Περιφερειακή Διοίκηση και θεσμοθετώντας την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Στο κατώτερο διοικητικό επίπεδο, το τοπικό, έγιναν πολλές δοκιμές μέχρι να βρεθεί το κατάλληλο μέγεθος χωρικής ενότητας που θα μπορούσε να συνεργαστεί κάθετα με την περιφερειακή διοίκηση αλλά και οριζόντια με τις άλλες χωρικές ενότητες. Μια αναγκαιότητα που έγινε ακόμα πιο έντονη όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση ενίσχυσε στο τοπικό αυτό επίπεδο την ικανότητα αυτοδιοίκησης με την παραχώρηση του σχεδιασμού και υλοποίησης των «σχεδίων ανάπτυξης».

Μετά τους νόμους 1416/84 με τις γεωγραφικές ενότητες, το νόμο 1622/86 για τις γεωγραφικές περιοχές και τον 2218/94 για τα συμβούλια περιοχής, μια νέα διοικητική μεταρρύθμιση έρχεται να εφαρμοστεί στο ταλαιπωρημένο, από τη συνεχή πολυδιάσπαση, κατώτερο διοικητικό επίπεδο με τη δημιουργία νέων ευρύτερων, από τις προηγούμενες, χωρικών μονάδων, αυτών των Νέων Δήμων.

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», όπως ονομάστηκε, δημιούργησε τη νέα χωρική διοικητική πραγματικότητα των Νέων Δήμων με σκοπό αυτοί να μπορέσουν να εκπληρώσουν τη σύγχρονη αποστολή τους, να αναλάβουν, δηλαδή, δυναμικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

Ο προβληματισμός για την επιλογή του θέματος της παρούσας πτυχιακής εργασίας άρχισε από τη στιγμή της εφαρμογής του παραπάνω Προγράμματος. Ένα ενδιαφέρον θέμα συνιστούσε η ανάλυση της νέας χωρικής πραγματικότητας που δημιουργεί η διοικητική μεταρρύθμιση στο επίπεδο των νέων στοιχειωδών χωρικών ενότητων (Νέων Δήμων) που αναδεικνύονται, και στις οποίες θα βασιστεί η άσκηση πολλών εθνικών και υπερεθνικών (στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης) πολιτικών.

Σκοπός της παρούσας πτυχιακής εργασίας είναι, με βάση τις νέες συνθήκες που δημιουργούνται σε διοικητικό και γεωγραφικό επίπεδο, κατ' αρχήν, η διερεύνηση των προοπτικών ανάπτυξης και διαχείρισης του τοπικού επιπέδου μέσω της υπόθεσης των διαδημοτικών συνεργασιών μεταξύ των νέων ευρύτερων χωρικών μονάδων, στην περιφέρεια Θεσσαλίας, και η ομαδοποίηση των τελευταίων σύμφωνα με κοινά τους χαρακτηριστικά και κοινούς στόχους. Στη συνέχεια, με βάση τις παραπάνω διαδημοτικές συνεργασίες, διερευνάται η πρόταση δυνητικής συγκρότησης νέων διευρυμένων δήμων

για τις ορεινές περιοχές, τα δίκτυα μικρών πόλεων και των μεγάλων αστικών κέντρων καθώς επίσης και τα ανώτερα διοικητικά επίπεδα που θα αποτελέσουν τους μηχανισμούς υποστήριξης αυτών των νέων συνενώσεων.

Ελάχιστες έρευνες έχουν γίνει, άλλωστε, κατά τις προηγούμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις όσον αφορά την ικανότητα και καταλληλότητα των γεωγραφικών ζωνών που δημιουργούνται από την εφαρμογή τους, για διαχείριση των κοινών τους προβλημάτων και των τοπικών τους υποθέσεων με απώτερο σκοπό την τοπική τους ανάπτυξη.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η πρόσφατη εφαρμογή της νέας διοικητικής, μεταρρύθμισης δε μάς δίνει τη δυνατότητα, βέβαια, για κάποια σε βάθος και αποτελεσματική κριτική αποτίμησή της. Όπως επίσης δεν μπορούμε να απαντήσουμε σε θεωρητικά ερωτήματα όπως αν αυτή με βάση το μέγεθός της και τις δομές που επιβάλλει στην οργάνωση του χώρου μπορεί να αποτελέσει πανάκεια για την οργάνωση του διοικητικού μας συστήματος. Θα επιχειρήσουμε παρ' όλ' αυτά να σκιαγραφήσουμε τις προοπτικές μετεξέλιξής του προς μια νέα διοικητική πραγματικότητα.

Η προβολή στο χρόνο και η διερεύνηση των προοπτικών μιας διοικητικής μεταρρύθμισης συνιστά κατ' εξοχήν αντικείμενο και στόχο της χωροταξίας. Ο χωρίς μεγάλη απόκλιση προσδιορισμός των τάσεων και των επιπτώσεων, οφείλει να προέλθει από τη σφαιρική προσέγγιση του συγκεκριμένου χώρου καθώς και των επιμέρους τομέων που άπτεται η διοικητική μεταρρύθμιση. Ωστόσο, το βασικό κλειδί για την επιτυχία μιας τέτοιας προσπάθειας αποτελεί η ίδια η πιστότητα των στοιχείων και των δεδομένων που απαιτούνται. Η ανεπάρκεια τέτοιων στοιχείων στην Ελλάδα αλλά και το πρόσφατο της διοικητικής μεταρρύθμισης καθιστούν το εγχείρημα αρκετά δύσκολο.

2. ΤΟ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ

2.1 Εισαγωγή

Πριν προχωρήσουμε στο κυρίως θέμα αυτής της πτυχιακής εργασίας, θεωρούμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική και προέχει η παρουσίαση του τρόπου αποτύπωσης και διερεύνησης των νέων διοικητικών δομών που εισήγαγε το πρόσφατο Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», βασιζόμενη στην παλαιότερη διοικητική διαίρεση του ελληνικού χώρου σε δήμους και κοινότητες.

Ο σκοπός της παρούσας πτυχιακής εργασίας είναι η διερεύνηση των προοπτικών ανάπτυξης του τοπικού επιπέδου μέσω της υπόθεσης διαδημοτικών συνεργασιών διανομαρχιακής ή διαπεριφερειακής διάστασης, και οι προοπτικές μετεξέλιξης της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» σε νέους διευρυμένους δήμους με στόχο, μια πιο ορθολογική διαχείριση των τοπικών προβλημάτων και την τοπική ανάπτυξη. Ελάχιστες έρευνες έχουν γίνει με χωρικό πεδίο έρευνας τέτοιες γεωγραφικές ενότητες αντίστοιχες ή μικρότερες της ελληνικής επαρχίας, με αποτέλεσμα να υπάρχουν ελάχιστες πηγές και γνώσεις για τα προβλήματα της διαχείρισης και της ανάπτυξης σ' αυτές τις κλίμακες.

Σημαντική είναι η συμβολή του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, σε θέματα που αφορούν την ολοκληρωμένη διερεύνηση των μειονεκτικών και περιθωριοποιημένων περιοχών της ελληνικής επικράτειας και κυρίως της θεσσαλικής περιφέρειας, με τη διεπιστημονική προσέγγιση των ζητημάτων που αφορούν γενικά προβλήματα τοπικής ανάπτυξης (χώρος, κοινωνία, οικονομία).

Ωστόσο, η θεωρητική προσέγγιση δεν ήταν εφικτή πριν τη δημιουργία του νέου πολιτικού χάρτη της Ελλάδας που αποτέλεσε τη βασική πηγή πληροφοριών της παρούσας εργασίας. Η σχετικά πρόσφατη παραπάνω μεταρρύθμιση δεν έχει ακόμα διαπραγματευτεί επιστημονικά με αποτέλεσμα η βιβλιογραφία για το θέμα να

περιορίζεται σε διασκορπισμένα άρθρα σε διάφορα επιστημονικά περιοδικά. Η δημιουργία του παραπάνω χάρτη εξυπηρέτησε στην ουσία, λοιπόν, δύο σκοπούς :

- Ο πρώτος ήταν ότι μετά τη δημιουργία του βασικού υποβάθρου και την αντίστοιχη βάση δεδομένων που υπάρχει από πίσω, θα είμαστε σε θέση ανά πάσα στιγμή, με την εισαγωγή νέων στοιχείων που αφορούν πια τους Νέους Δήμους, να δημιουργούμε διάφορους θεματικούς χάρτες που είναι αναγκαίοι σε πολλές επιστημονικές μας μελέτες.

- Ο δεύτερος ήταν η ανάγκη χαρτογράφησης ώστε να δούμε πώς απεικονίζεται η εφαρμογή του «Ιωάννη Καποδίστρια» στο χώρο. Οι πληροφορίες που μάς δίνει ο συγκεκριμένος χάρτης εκτός από τις προφανείς διαφορές στα μεγέθη των παλαιών δήμων και κοινοτήτων με τους Νέους Δήμους, είναι και τα παράδοξα που δημιουργήθηκαν κατά το σχεδιασμό του Προγράμματος (βλ. Σκαριφήματα 1, 2).

Η διαδικασία της χαρτογράφησης ήταν μακρόχρονη, λόγω της καθυστέρησης των οριστικών αποφάσεων όσον αφορά ποιές κοινότητες θα συμμετάσχουν σε ποιους Νέους Δήμους, και επίπονη με απώτερο στόχο τη συνεπή απεικόνιση των πληροφοριών και τη μείωση της πιθανότητας σφάλματος στο ελάχιστο δυνατό.

2.2 Πηγές

Σημαντική ευθύνη για τη μεγάλη καθυστέρηση στην πραγματοποίηση του διοικητικού υποβάθρου ήταν η αδράνεια των πηγών στην παροχή των απαραίτητων πληροφοριών.

Με την αρχή της εφαρμογής του Προγράμματος, η πρώτη προσπάθεια απόκτησης του χαρτογραφικού υποβάθρου έγινε κατόπιν συνεννόησης με το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που ήταν και ο υπεύθυνος σχεδιασμού και εφαρμογής του Προγράμματος. Ωστόσο, το Υπουργείο δεν είχε ακόμα χαρτογραφήσει τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

Η δεύτερη προσπάθεια έγινε τον Απρίλιο του 1998, μετά από συνεννόηση με ιδιωτικό γραφείο με την επωνυμία «ΕΡΑΤΟΣΘΕΝΗΣ Ε.Π.Ε.» που εδρεύει στην περιοχή της Αθήνας. Η αφιλοκερδής προσφορά του γραφείου ήταν πολύ ευγενική ωστόσο, ακούσια, ανέβαλε τη δική μας διαδικασία χαρτογράφησης, κατ' αρχήν γιατί

καθυστέρησε η αποστολή του και στη συνέχεια γιατί έπρεπε να γίνει λεπτομερής διασταύρωση των στοιχείων του χάρτη με αυτά του αρμόδιου Υπουργείου. Το αποτέλεσμα δεν ήταν ενθαρρυντικό αφού εντοπίστηκαν πολλές αποκλίσεις από την πραγματική εφαρμογή του νομοσχεδίου και γι' αυτό αναζητήθηκαν εναλλακτικές λύσεις.

Σε επόμενη προσπάθεια το υπόβαθρο ζητήθηκε από τους δύο βασικούς οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ΚΕΔΚΕ και την ΕΕΤΑΑ. Και οι δύο οργανισμοί, όμως, άφησαν αναπάντητο το αίτημα μας αυτό. Και αυτή η διαδικασία μάς καθυστέρησε πάρα πολύ με αποτέλεσμα να αποφασιστεί η χαρτογράφηση από εμάς τους ίδιους.

Το υπόβαθρο, τελικώς, δημιουργήθηκε στα εργαστήρια Γεωγραφικής ανάλυσης-Περιβαλλοντικών Μελετών και Αγροτικού Χώρου του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης από τη φοιτήτρια Πραγιάτη Μαρία, που διαπραγματεύεται και την παρούσα πτυχιακή εργασία. Η συμβολή του Τμήματος στην προμήθεια πολλών απαραίτητων στοιχείων ήταν σημαντική. Αντίθετα η συνεργασία άλλοτε ήταν εποικοδομητική και άλλοτε τροχοπέδη στη δημιουργία του υποβάθρου. Οι υπεύθυνοι καθώς και οι εξειδικευμένοι στα σχεδιαστικά προγράμματα, έλαμψαν δια της απουσίας τους κατά την τετράμηνη επεξεργασία των στοιχείων και τη χαρτογράφηση της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης. Ωστόσο, το τελικό προϊόν, θα χρησιμοποιηθεί κατά κόρον μετά από αυτή την εργασία και θα θεωρηθεί ως προϊόν του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως ιδρύματος και όχι ως προσωπική δουλειά στα πλαίσια μιας πτυχιακής εργασίας.

2.3 Μέθοδος

Τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την εκπόνηση της χαρτογραφικής εργασίας ήταν ποικίλα. Η επίλυσή τους απαιτούσε υπευθυνότητα και συνέπεια για ένα ανάλογο αποτέλεσμα. Έτσι τα προβλήματα ξεπεράστηκαν με την ουσιαστική βοήθεια του επιβλέποντος, αυτής της εργασίας, επίκουρου καθηγητή του Τμήματος κ. Γούσιο Δημήτριο αλλά και τη συμβολή του, επίσης καθηγητή του Τμήματος, κ. Παπά Βασίλειο.

Στη διαδικασία χαρτογράφησης, λοιπόν, χρησιμοποιήθηκαν το υπόβαθρο του προηγούμενου διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, που ανήκε στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, στο οποίο υπήρχαν τα όρια των Δήμων και Κοινοτήτων όλης της χώρας και η βάση δεδομένων που το συνόδευε και περιείχε διάφορα στοιχεία που αφορούσαν τους παλιούς ΟΤΑ.

Στη συνέχεια χρειάστηκε να δομηθεί μια νέα βάση δεδομένων που θα περιείχε τα νέα δεδομένα του νέου διοικητικού συστήματος. Έτσι οι περίπου 6000 πρώην ΟΤΑ κωδικοποιήθηκαν με τα δεδομένα των συνενώσεων των Νέων Δήμων και στη νέα αυτή βάση περάστηκαν για κάθε Νέο Δήμο :

1. Το όνομα του Νέου Δήμου
2. Η έδρα του
3. Οι πρώην ΟΤΑ που συγχωνεύτηκαν μέσα στα όρια του
4. Ο κωδικός της ΕΣΥΕ του 1991 για κάθε ΟΤΑ
5. Ένας χαρακτηριστικός κωδικός σε κάθε δήμο και κοινότητα για τις ανάγκες της χαρτογράφησης
6. Ο συνολικός πληθυσμός του Νέου Δήμου
7. Ο πληθυσμός της έδρας και
8. Η έκταση του Νέου Δήμου.

Για την επεξεργασία της Περιφέρειας Θεσσαλίας χρειάστηκε να αποκόψουμε την περιοχή από την υπόλοιπη Ελλάδα, ώστε να μειωθεί και ο όγκος των δεδομένων και των χωρικών ενοτήτων.

Στη διαδικασία της χαρτογράφησης συναντήσαμε πολλά εμπόδια και προβλήματα. Τα θεωρητικά προβλήματα που μας απασχόλησαν περιγράφονται διεξοδικά παρακάτω.

Το πρώτο και μεγαλύτερο πρόβλημα που μάς απασχόλησε πολύ έντονα ήταν σε πάρα πολλές περιπτώσεις η διάσπαση των οικισμών ενός πρώην δήμου ή μιας πρώην κοινότητας με σκοπό οι οικισμοί αυτοί να μοιραστούν σε περισσότερους από έναν γειτονικούς Νέους Δήμους. Για παράδειγμα στο νομό Λακωνίας η κοινότητα Απιδέας αποτελούνταν από τον οικισμό Άγιος Ιωάννης και τον οικισμό Απιδέας. Στον καινούργιο πολιτικό χάρτη ο οικισμός Άγιος Ιωάννης περιλαμβάνεται στο Νέο Δήμο Έλους ενώ ο

οικισμός Απιδέας στο Νέο Δήμο Νιάτων. Το προηγούμενο παράδειγμα αποτελεί πρόβλημα για τον εξής λόγο : δεν υπάρχουν σε ψηφιακή μορφή τα όρια των οικισμών για όλη την Ελλάδα. Και βέβαια δεν ήταν δυνατό να ψηφιοποιηθούν στα πλαίσια αυτής της εργασίας. Ωστόσο, μέσα από αυτή, είδαμε την ανάγκη ύπαρξης ενός τέτοιου υποβάθρου και έτσι άρχισε η διαδικασία ψηφιοποίησης των ορίων αυτών από φοιτητές του Πανεπιστημίου.

Δυστυχώς δεν μπορέσαμε να υπερκεράσουμε το εμπόδιο αυτό και χαρτογραφικά υπάρχουν επικαλύψεις. Σε κάθε οικισμό της ίδιας κοινότητας βάλαμε τον ίδιο κωδικό και στη στήλη 3 (βλ. πίσω) εγγράψαμε το όνομα της κοινότητας και όχι αυτό του οικισμού. Κάτι τέτοιο, άλλωστε, δεν είχε νόημα αφού στη βάση δεδομένων του παλιού υποβάθρου δεν εμφανίζονταν πουθενά τα ονόματα των οικισμών.

Ο νομός με τη μεγαλύτερη δυσκολία ήταν ο νομός Ροδόπης. Εκεί το πρόβλημα της μειονότητας και το θρησκευτικού δυϊσμού έχουν κατακερματίσει στην κυριολεξία το διοικητικό χώρο. Δεν έχουμε πουθενά ολόκληρους δήμους ή κοινότητες που να έχουν συγχωνευτεί στη δημιουργία των Νέων Δήμων, αλλά διάσπαση και στη συνέχεια συνένωση οικισμών.

Το παραπάνω πρόβλημα προέκυψε και στην καταχώρηση των εδρών των Νέων Δήμων, των οποίων η θέση στο χάρτη είναι σχετική αφού δεν υπήρχαν οι συντεταγμένες της ΓΥΣ για τον προσδιορισμό της ακριβούς τους θέσης.

Το δεύτερο πρόβλημα ήταν οι εθελοντικές συνενώσεις των δήμων και κοινοτήτων πριν το 1994 που ισχύουν μέχρι σήμερα. Και αυτό γιατί το υπόβαθρο που είχαμε στη διάθεσή μας ήταν πριν το 1994 και δεν περιείχε αυτές τις συνενώσεις. Έπρεπε, λοιπόν, να βρεθούν τα στοιχεία που αφορούσαν ποιοι δήμοι (ή κοινότητες) συγχωνεύτηκαν σε έναν και να περαστούν με έναν ξεχωριστό κωδικό στη βάση δεδομένων μας. Τα στοιχεία αυτά προμηθευτήκαμε από την Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Κατά τη διαδικασία προέκυψε, επίσης, το εξής πρόβλημα : δήμοι ή κοινότητες που είχαν αλλάξει όνομα και δεν μπορούσαμε να βρούμε των κωδικό τους της ΕΣΥΕ του 1991. Ψάξαμε σε διάφορα βιβλία, όπως π.χ. στα Λεξικά των Δήμων και Κοινοτήτων, σε παλιές εκδόσεις της ΕΣΥΕ, χωρίς κανένα αποτέλεσμα. Γι' αυτό και υπάρχει ένας ελάχιστος αριθμός (γύρω στις 20 κοινότητες σε σύνολο 5922 ΟΤΑ) κοινοτήτων στο υπόβαθρο που δεν έχουν κωδικό και άρα δεν εμφανίζονται.

Πολύ χρονοβόρα, επίσης, ήταν και η σύγκριση της παλιάς με τη νέα βάση δεδομένων με κοινό πεδίο τον κωδικό '91 της ΕΣΥΕ. Η ύπαρξη πολλών και διαφορετικών κοινοτήτων με το ίδιο όνομα, πολλές φορές και στον ίδιο νομό, απαιτούσε μεγάλη προσοχή για να αποφύγουμε τυχόν λάθη που θα ήταν μοιραία αφού τα στοιχεία για κάθε ΟΤΑ ήταν μοναδικά. Για παράδειγμα κοινότητες με το όνομα «Αγία Μαρίνα» υπάρχουν 9 σε όλη την Ελλάδα και οι 2 από αυτές στον ίδιο νομό. Τα στοιχεία που συνόδευαν την καθεμιά στις υπόλοιπες στήλες του πίνακα ήταν μοναδικά. Έπρεπε, λοιπόν, να ελέγξουμε όλα τα υπόλοιπα στοιχεία για να ελέγξουμε στο τέλος και των κωδικό της ΕΣΥΕ.

Ακόμα και το οδικό δίκτυο που υπάρχει ψηφιοποιημένο δεν είναι πρόσφατα ενημερωμένο και επομένως δεν απεικονίζεται διορθωμένο ούτε στο χάρτη. Υπάρχουν δρόμοι που σταματάνε απότομα και δρόμοι που δεν υπάρχουν πια ή έχουν αναχθεί σε ανώτερης κατηγορίας οδικό δίκτυο.

Τέλος, οι ισοϋψείς που χρησιμοποιήθηκαν για την περιφέρεια Θεσσαλίας ήταν εσφαλμένα ψηφιοποιημένες εξ αρχής, ενώ δεν υπήρχαν οι ισοϋψείς για όλη την Ελλάδα.

2.4 Τεχνικό μέρος

Τα θεωρητικά προβλήματα απαιτούσαν και μία τεχνική επίλυση. Αυτή προήλθε, όσο ήταν δυνατό, με βάση την εμπειρία των πέντε χρόνων που αποκτήσαμε στα εργαστήρια του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας με την ενασχόληση μας με το τεχνικό μέρος. Ειδικά με το πρόγραμμα **Arcview 3.0b** δεν υπήρχε καμία εξοικείωση και η εκμάθησή του έκλεψε πολύ από τον πολύτιμο χρόνο.

Η επεξεργασία του υποβάθρου έγινε με τα εξής προγράμματα :

- **Microsoft Excel** για τη δημιουργία και επεξεργασία των βάσεων δεδομένων που περιείχαν τα στοιχεία που μάς χρειάστηκαν στη διαδικασία χαρτογράφησης.
- **Microsoft Access** επίσης για την επεξεργασία των βάσεων και κυρίως για την ένωση (join) των πινάκων ώστε να έρθουν σε τελική μορφή και να μπορούν να χρησιμοποιηθούν απ' ευθείας στη χαρτογράφηση.

- **Arc/info για Windows NT**, όπου με τη βοήθεια του μενού εντολών του επανασχεδιάστηκε ο προηγούμενος διοικητικός χάρτης της Ελλάδας σύμφωνα με τα τρέχοντα δεδομένα.

- **Arcview 3.0b** για την επεξεργασία του νέου υποβάθρου και τη δημιουργία των τελικών θεματικών χαρτών.

Και κατά το τεχνικό μέρος της χαρτογράφησης συναντήσαμε πολλά προβλήματα, κυρίως προβλήματα που προέκυπταν από τη δική μας απειρία επίλυσης διάφορων τεχνικών κωλυμάτων αλλά και από τη δυσλειτουργία των προγραμμάτων που μας καθυστέρησαν σημαντικά.

2.5 Παραγωγή τελικών προϊόντων

Μετά από την όλη παραπάνω διαδικασία προέκυψαν και τα τελικά προϊόντα της προσπάθειάς μας. Αυτά είναι :

1. Ο χάρτης της Ελλάδος με τα νέα διοικητικά όρια
2. Ο χάρτης της Θεσσαλίας και της ευρύτερης περιοχής της με τα νέα διοικητικά όρια, τις έδρες και τα ονόματα των Νέων Δήμων και τα παλιά όρια των ΟΤΑ.
3. Ο χάρτης της Θεσσαλίας και της ευρύτερης περιοχής της με τα νέα διοικητικά όρια, τα παλιά όρια των ΟΤΑ, το οδικό δίκτυο και τις ισοΰψεις.
4. Βάση των παραπάνω χαρτών έγιναν και οι χάρτες που παρατίθενται στο παράρτημα χαρτών.

2.6 Συμπέρασμα

Σε γενικές γραμμές, το συμπέρασμα που μπορεί να βγει από την παράθεση των θεωρητικών και μεθοδολογικών προβλημάτων, δεν είναι μόνο οι αντικειμενικές δυσκολίες που αναφέρθηκαν αλλά η πληθώρα των δεδομένων σε σχέση με την πληθώρα των χωρικών ενοτήτων που απαιτούσαν περισσότερο χρόνο και μεγαλύτερη προσοχή στην επεξεργασία τους. Αυτό δεν μπορούσε να γίνει στα πλαίσια αυτής της πτυχιακής

εργασίας, και η όλη διαδικασία ήδη καθυστέρησε πολύ τη συγγραφή της. Τα προβλήματα επισημάνθηκαν ώστε οι επόμενοι που θα ασχοληθούν με την ψηφιοποίηση του νέου υποβάθρου να βασιστούν στην εμπειρία που αποκτήσαμε εμείς και να συνεχίσουν από εκεί που σταματήσαμε, χαρίζοντας στους εαυτούς τους αρκετό χρόνο και πολύ από την εμπειρία μας.

Βασική προϋπόθεση, όμως, είναι η συνεργασία μεταξύ των εργαστηρίων και η προθυμία των υπευθύνων τους να συμβάλλουν και αυτοί στην αξιοποίηση αυτού του υποβάθρου. Οι σκόπελοι που καθυστέρησαν εμάς κατά τη χαρτογράφηση θα μπορούσαν να είχαν ξεπεραστεί ωρίτερα και πιο ανώδυνα αν η βοήθεια ήταν ουσιαστική. Ωστόσο, έγινε η καλύτερη δυνατή δουλειά και η παραπέρα επεξεργασία θα είναι πολύ σημαντική για την ορθή ολοκλήρωση αυτού του υποβάθρου.

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», άλλωστε, είναι η νέα μεταρρύθμιση στο διοικητικό χώρο. Πολλές φορές θα διερευνηθεί στο άμεσο μέλλον ή μακροπρόθεσμα και κάθε εργασία διοικητικού περιεχομένου είναι αναγκαίο να απεικονίζει τα στοιχεία της σε χάρτη για την καλύτερη ανάγνωση και κατανόηση των νέων σχέσεων που δημιουργούνται στα διάφορα επίπεδα. Αυτή ήταν, άλλωστε και η ανάγκη που παρακίνησε εμάς σε αυτή τη διαδικασία. Οι εισροές που μπορεί να δεχτεί η νέα βάση δεδομένων είναι πάρα πολλές ανάλογα με τη φύση του θέματος που εξετάζουμε. Δεδομένα οικονομικού περιεχομένου, όπως παραγωγή ανά τομέα απασχόλησης, εισοδήματα, κλπ., καθώς και κοινωνικού όπως επίπεδο μόρφωσης, προσφερόμενες υπηρεσίες κ.α., ηλικίες, απασχόληση είναι μερικά ενδεικτικά παραδείγματα.

3. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

3.1 Εισαγωγή

Λόγω του ταχύτατου ρυθμού μετασχηματισμού και ανασύνθεσης των οικονομικών και κοινωνικών χώρων αλλά και λόγω της συνεχούς πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, το θέμα της καταλληλότητας των διοικητικών διαιρέσεων συνιστά σήμερα ένα σημαντικό και κρίσιμο ζήτημα κάθε κράτους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ηλ. Μπεριάτος, 1993). Την τελευταία δεκαετία, άλλωστε, παρατηρούμε μια τάση για μεταφορά αρμοδιοτήτων και βασικών υπηρεσιών στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης και το πέρασμα από τις εθνικές σε υπερεθνικές πολιτικές, όπως αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (Ζαχαρόπουλος, 1992), αποτέλεσμα των αποτυχημένων κρατικών πολιτικών για άσκηση εθνικής περιφερειακής πολιτικής.

Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας το πρόβλημα του διοικητικού συστήματος παίζει καθοριστικό ρόλο στην οργάνωση του χώρου και γενικότερα στην επίτευξη του στόχου της αποκέντρωσης και της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και διαχείρισης, λόγω καθυστέρησης της αναδιοργάνωσης των διοικητικών αυτών συστημάτων. Το ζήτημα αυτό έχει πάρει μεγάλες διαστάσεις τόσο στις αστικές όσο και στις ορεινές και αγροτικές περιοχές, όπου τα διαχειριστικά και αναπτυξιακά προβλήματα είναι έντονα (Ηλ. Μπεριάτος, 1993). Και σ' αυτή την περίπτωση η αποτυχία άσκησης περιφερειακής πολιτικής, εξαιτίας της αναλγησίας του διοικητικού συστήματος, οδήγησε σε συσπείρωση όλων σχεδόν των δραστηριοτήτων, κυρίως οικονομικών και κοινωνικών, στα μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα και Θεσσαλονίκη) με επακόλουθο την εγκατάλειψη του υπαίθρου χώρου. Από την άλλη πλευρά η καθυστέρηση στη συγκρότηση του περιφερειακού χώρου συνιστά σημαντικό πρόβλημα. Ιδιαίτερα, αυτό εστιάζεται στο μικρό-μεσαίο μέγεθος της στοιχειώδους διοικητικής διαίρεσης που δεν μπορεί ν' αποτελέσει το πρόσφορο χωρικό πλαίσιο αναδίπλωσης των τοπικών κοινωνιών της υπαίθρου και χρειάζεται μεταρρύθμιση (Δ. Γούσιος, 1998).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως μια μορφή υπερεθνικής ενοποίησης, αναλαμβάνει δράση για την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, με βασική χωρική ενότητα την Περιφέρεια. Αυτή η σημαντική προσπάθεια για ίση περιφερειακή ανάπτυξη δεν ήταν μια απαίδευτη ιδέα αλλά ένα καλά οργανωμένο σχέδιο με πρώτη προτεραιότητα την ενίσχυση της χωρικής της οντότητας, της Περιφέρειας.

Στο δρόμο για την περιφερειακή εξισορρόπηση, μία από τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν και η οικονομική ενίσχυση των κρατών στη δική τους προσπάθεια άμβλυνσης των ανισοτήτων και η συγχρηματοδότηση έργων από διάφορα οικονομικά πακέτα. Διαχειριστές αυτού του ενισχυτικού ευρωπαϊκού μηχανισμού ήταν τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Η αναδιοργάνωση αυτών και οι νέες τριμερείς σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των εθνικών κρατών και των περιφερειών απαιτούν την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ), που δεν είναι άλλη από την Περιφέρεια (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1995). Στην Ελλάδα η καθυστέρηση που χαρακτήρισε τις προηγούμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (Τοπική και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) συνεχίζει να υφίσταται και στο επίπεδο της Περιφέρειας η οποία δεν κατέχει ακόμα τη θέση που τις αρμόζει στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Η νέα διοίκηση και οργάνωση της Περιφέρειας που επίκειται, ωστόσο, είναι μία ενθαρρυντική κίνηση προς την κατεύθυνση αναδιοργάνωσης του διοικητικού συστήματος σε αυτό το επίπεδο και θα μπορέσει, ίσως, να δημιουργήσει μηχανισμούς, μέσω των υπηρεσιών της, υποστήριξης για την ανάπτυξη και διαχείριση των προβλημάτων στο τοπικό επίπεδο. Επομένως η καθυστέρηση της συγκρότησης της περιφερειακής διοικητικής οντότητας στην Ελλάδα, μεταφράζεται σε καθυστέρηση της ανασυγκρότησης του ενδοπεριφερειακού χώρου και της λειτουργικής άρθρωσης μεταξύ των διοικητικών της επιπέδων.

Πράγματι ο ενισχυμένος οικονομικός, κοινωνικός και πολιτιστικός ρόλος των μικρών αστικών κέντρων (μικρών πόλεων), κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, επηρεάζεται από την ενίσχυση της θέσης των περιφερειών στο πλαίσιο και στη διαδικασία ενοποίησης της Ευρώπης και της παράλληλης εξασθένησης (αποδέσμευσης) του ρόλου του Κράτους. Ο ρόλος αυτός διαμορφώνεται, επίσης, και από τις ιδιαίτερες

συνθήκες που βιώνει καθένα από αυτά τα αστικά κέντρα με την ενδοχώρα του που ανάγονται στα ιστορικά και γεωμορφολογικά του στοιχεία.

Επομένως, μια προσπάθεια αναδιοργάνωσης στις ειδικές σχέσεις, τις οποίες τα μικρά κέντρα διατηρούν και αναπαράγουν με την ενδοχώρα τους αλλά και με άλλα κέντρα εκτός νομού, θα μπορούσαν να αποτελέσουν το εφαλτήριο για διεύρυνση και ενίσχυση του ρόλου αυτών των κέντρων στο πεδίο της τοπικής ανάπτυξης και διαχείρισης. Ποιες είναι, όμως, οι δυνατότητες προσαρμογής και αναδιοργάνωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος; Ποιος ο ρόλος της περιφέρειας στη διαχείριση και ανάπτυξη των μικρότερων διοικητικών μονάδων; Ποιο το ευρύτερο χωρικό και διοικητικοπολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλείται να εφαρμοσθεί και να λειτουργήσει το Πρόγραμμα Καποδίστρια;

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας οδηγώντας, μεταξύ άλλων, και στην κατάτμηση του χώρου αλλά και στην ένταξη σ' ένα σύστημα που προσδιορίζεται από την ένταση παγκόσμιο/τοπικό, θέτει σε κίνδυνο τις ενδιάμεσες δομές τόσο σε κρατικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Στην Ελλάδα, μετά από ένα και παραπάνω αιώνα κρατικού υπερσυγκεντρωτισμού, στη διάρκεια του οποίου παρατηρείται σημαντική εξασθένηση του τοπικού δικτύου, ο κίνδυνος αυτός παρουσιάζεται ενισχυμένος. Η αναζήτηση και η ενίσχυση εκείνων των χωρικών, κοινωνικο-οικονομικών δομών και δυναμικών που θα μπορούσαν ν' αποτελέσουν τα νέα στοιχεία για την οργάνωση και συνοχή του τοπικού χώρου, καθώς και να υποστηρίξουν την πρόοδο των τοπικών κοινωνιών, εκφράζεται ήδη στην Ε.Ε. ως κίνηση τόσο «εκ των κάτω» (σχέδια ανάπτυξης) όσο και «εκ των άνω» (κοινοτικές διαρθρωτικές πολιτικές).

Για την καλύτερη διαχείριση του τοπικού δικτύου μικρών πόλεων, ορεινών περιοχών και αστικών κέντρων αλλά και για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων που καταρρακώνουν τον ελληνικό χώρο από τη μεταπολεμική περίοδο, η οντότητα της Περιφέρειας με τα κοινοτικά εργαλεία (π.χ. επιδοτήσεις) που διαθέτει αλλά και με τις ενισχυμένες, πια, αρμοδιότητες που της προσδίδονται, φαίνεται να είναι το κατάλληλο διοικητικό επίπεδο και όργανο.

3.2 Διαμόρφωση και εξέλιξη του περιφερειακού προβλήματος στην Ελλάδα.

Τα σημαντικά προβλήματα κληρονόμησε η Ελλάδα, σε περιφερειακό επίπεδο, συνδέονται με τις αναπτυξιακές πολιτικές που υιοθέτησε μετά το τέλος του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Πράγματι από αυτή την περίοδο, η Ελλάδα αναζητώντας την έξοδο από τη φάση υπανάπτυξης στην οποία βρέθηκε μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου κατέβαλλε συντονισμένα μέτρα πολιτικής τόσο για τη γενικότερη ανάπτυξή της όσο, από τη δεκαετία του 1960, για την περιφερειακή ανάπτυξη. Η διερεύνηση των αιτιών της δημιουργίας και του περιεχομένου αυτών των περιφερειακών προβλημάτων είναι απαραίτητη για την κατανόησή της.

Σε αυτή την προ Καποδίστρια περίοδο και των λόγων που οδήγησαν σε αυτόν, ειδικό βάρος θα δοθεί στο ρόλο και τις επιπτώσεις στο περιφερειακό ζήτημα της Ελλάδας, των Ευρωπαϊκών πολιτικών μετά την ένταξη της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ (1981).

Οι δεκαετίες '50, '60 και '70 χαρακτηρίζονται από υψηλούς ρυθμούς μεταβολής του Α.Ε.Π.¹ Οι ρυθμοί όμως αυτοί δεν ίσχυαν και για τις επιμέρους περιφέρειες της, οι οποίες δεν μπόρεσαν να μετάσχουν ισότιμα στην ανερχόμενη οικονομική ανάπτυξη. Έτσι στις ίδιες περιόδους παρατηρήθηκαν μεταβολές στη χωροταξική κατανομή των πληθυσμιακών συγκεντρώσεων και των οικονομικών δραστηριοτήτων οι οποίες επιδότησαν σχεδόν μονοκεντρικά την περιοχή της Πρωτεύουσας.²

Έτσι ξεκίνησε μια διαδικασία σωρευτικής ανισότητας που ήταν ιδιαίτερα δύσκολο να ανατραπεί. Ήδη από τη δεκαετία του '60 το πρόβλημα της άνισης περιφερειακής ανάπτυξης απετέλεσε αντικείμενο προβληματισμού της πολιτικής ηγεσίας και άρχισαν να λαμβάνονται τα πρώτα μέτρα περιφερειακής πολιτικής. Ωστόσο η οικονομική πολιτική ήταν κατά τις δεκαετίες '50 και '60 επικεντρωμένη στην

1) 31,61% μεταξύ '78 -'80.

2) Ο πληθυσμός της Αθήνας αυξήθηκε κατά 34,4% μεταξύ 1951-1961 έναντι 9,9% που ήταν ο μέσος όρος της χώρας για την ίδια περίοδο και κατά 37,1% μεταξύ '61 -'71 έναντι 4,5% για το σύνολο της χώρας. Αντίστοιχα η πληθυσμιακή μεταβολή στις υπόλοιπες περιφέρειες άρχισε να περιορίζεται και σε ορισμένες περιπτώσεις να εμφανίζει αρνητικές τιμές. Παράλληλα οι περιφερειακοί δείκτες του κατά κεφαλήν προϊόντος παρουσιάζουν

ανάπτυξη της Οικονομίας, ως συνόλου, ώστε να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες των περιπετειών του πολέμου και η περιφερειακή πολιτική είχε συμπληρωματικό μόνο χαρακτήρα. Σταδιακά όμως εξελίχθηκε και διαμορφώθηκε σε κυρίαρχη πολιτική του Ελληνικού Κράτους, κάτω από την επίδραση της εξέλιξης του προβλήματος, της οικονομικής καταστάσεως που διάνυε σε κάθε χρονική περίοδο η χώρα, αλλά και της διεθνούς βιβλιογραφίας.

Το τέλος της δεκαετίας του '80 και λίγο πριν την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Ευρωπαϊκής Αγοράς, βρίσκει την Ελληνική Οικονομία να χαρακτηρίζεται από σημαντικές ανισοροπίες ενώ οι επιδράσεις της είναι πολύ χαμηλότερες από τις αντίστοιχες των Χωρών-Μελών της ΕΟΚ, αλλά και τις επιδόσεις της, των δύο προηγούμενων δεκαετιών.

Κατά την περίοδο '80 - '86 ο πληθωρισμός έμεινε σε υψηλά επίπεδα. Κατά τη διάρκεια του 1989 ο πληθωρισμός σημείωσε επίσης άνοδο όπως επίσης και το Α.Ε.Π. Ταυτόχρονα το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών αυξήθηκε σημαντικά. Εκτός από τον υψηλό πληθωρισμό και το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, η Ελληνική Οικονομία παρουσιάζει μία ακόμα σειρά προβλημάτων όπως η χαμηλή αποδοτικότητα του Δημοσίου Τομέα, οι απαρχαιωμένες οργανωτικές δομές και διοικητικές μέθοδοι αλλά και τα διαρθρωτικά προβλήματα των παραγωγικών τομέων, η έλλειψη υποδομής και η περιβαλλοντική υποβάθμιση των πόλεων και των θαλασσών.

Οι διαπιστώσεις αυτές για την εξέλιξη της Οικονομίας αποκτούν εντονότερη μορφή σε περιφερειακό επίπεδο, κι επιπλέον επηρεάζουν τη δυνατότητα άσκησης αποτελεσματικής περιφερειακής πολιτικής. Στο σημείο αυτό πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, οξύνθηκαν κατά κύριο λόγο στις δεκαετίες '60 και '70, δεκαετίες που όπως προαναφέρθηκε χαρακτηρίζονται από σημαντική ανοδική πορεία για το σύνολο της Εθνικής Οικονομίας, ενώ αντίθετα οι δείκτες των κυρίων περιφερειακών μεγεθών που αναφέρονται στις αρχές της δεκαετίας του '80 παρουσιάζουν σημαντική μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ύφεση που έπληξε κύρια τις αναπτυγμένες ζώνες

σημαντικές αποκλίσεις. Συγκεκριμένα το 1965 η τιμή του δείκτη για την περιφέρεια πρωτεύουσας είναι 15,2 ενώ για τη Θράκη 65,1 (σύνολο Ελλάδος:100).

και στη διεθνή συγκυρία, και λιγότερο στην Οικονομική ανάκαμψη των καθυστερημένων περιοχών.

Ωστόσο παρά τις ευνοϊκές εξελίξεις που παρατηρήθηκαν, οι περιφερειακές ανισότητες παραμένουν σημαντικές.³ Εκτιμήσεις σχετικές με τη φυσική και μεταναστευτική κίνηση του πληθυσμού, δείχνουν ότι η καθαρή μεταναστευτική κίνηση εξακολουθεί να επιδοτεί τις περιφέρειες της Στερεάς Ελλάδας και της Κεντρικής Μακεδονίας, σε πολύ μικρότερο όμως ποσοστό τον νομό Αττικής από τις προηγούμενες δεκαετίες. Έξι περιφέρειες έχουν απώλεια του πληθυσμού τους μέσω της μεταναστευτικής κίνησης (Ηπειρος, Θεσσαλία, Ιόνια νησιά, Δυτ. Ελλάδα, Πελοπόννησος και Βόρειο Αιγαίο) και 3 από αυτές (Ιόνια Νησιά, Πελοπόννησος και Βόρειο Αιγαίο) έχουν και αρνητική φυσική κίνηση.

Αντίστοιχες διαφορές μεταξύ των περιφερειών απορρέουν και από τις εκτιμήσεις των δεικτών ευημερίας και των δεικτών επιπέδων υποδομής κατά περιφέρεια.

Η εικόνα του επιπέδου ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών γίνεται ακόμα δυσμενέστερη αν συγκριθεί με το μέσο όρο ανάπτυξης των αντίστοιχων ευρωπαϊκών. Η τρίτη περιοδική έκθεση της Επιτροπής για την Κοινωνικοοικονομική κατάσταση των περιφερειών κατατάσσει τις ελληνικές περιφέρειες μεταξύ των θέσεων 9 έως 36 επί συνόλου 160 - θέσεις οι οποίες υποδηλώνουν την ένταση των προβλημάτων τους.

Στην IV περιοδική έκθεση, επισημαίνεται ότι κατά τη δεκαετία του '80 η Ελλάδα, δεν ακολούθησε τη γενική τάση βελτίωσης της παραγωγικότητας και το κ.κ. Α.Ε.Π. της εξακολούθησε να επιδεινώνεται, ενώ αναφέρεται ότι οι ελληνικές περιφέρειες περιλαμβάνονται στην ομάδα των 25 ασθενέστερων περιφερειών της Κοινότητας.

Με δεδομένες τις επισφαλείς εξελίξεις της Ελληνικής Οικονομίας κατά τα τελευταία χρόνια, αλλά και με την πολύ κοντινή προοπτική της ενοποίησης της Ευρωπαϊκής Αγοράς, η οποία θα μεταβάλλει το Οικονομικό Περιβάλλον, η ανάγκη να ληφθούν νέα μέτρα πολιτικής, συντονισμένα με την Κοινοτική Περιφερειακή πολιτική, είναι άμεση (Ολ. Παπαδάκη, 1992).

3) Εκτιμήσεις σχετικές με το περιφερειακό ακαθάριστο προϊόν για το 1987 ανεβάζουν το ποσοστό της συμμετοχής της περιφέρειας Αττικής στο σχηματισμό Α.Ε.Π. στο 33,93% ποσοστό λίγο χαμηλότερο από αυτό που

3.2.1 Γενικά χαρακτηριστικά του Ελληνικού συστήματος Τοπικής και Περιφερειακής Οργάνωσης.

Πριν από την ίδρυση του νέου ενιαίου ελληνικού κράτους, ο ελληνικός χώρος ήταν διαρθρωμένος σε κατά τόπους διοικήσεις αρχές που λειτουργούσαν στα πλαίσια της εξουσίας των ανατολικών επικυρίαρχων.

Παράλληλα με την παραπάνω διοικητική οργάνωση οι τεχνολογικές και οικονομικές συνθήκες της εποχής συνέβαλλαν καθοριστικά στη δημιουργία ενός συστήματος ενδογενούς ανάπτυξης σε κάθε περιοχή, το οποίο ως κύριο χαρακτηριστικό είχε την ύπαρξη πολλών κέντρων δραστηριοτήτων και αποφάσεων. Υπήρχε, δηλαδή, ένα πολυκεντρικό σύστημα δημιουργημένο από κάτω, από τη βάση που δεν πρόκειται για αποκέντρωση αφού δεν υπήρχε προηγουμένως ένα μοναδικό κυρίαρχο κέντρο πολιτικής ή οικονομικής δύναμης. Αυτή η πολυκεντρική δομή ήταν ταυτόχρονα διοικητική, λειτουργική και χωροταξική με την έννοια της σύμμετρης και ισόρροπης κατανομής των δραστηριοτήτων στο χώρο και της ισοτιμίας των κάθε μορφής «κέντρων» ή «πόλεων» μεταξύ τους.

Όπως θα δούμε στη συνέχεια αυτή η χωροταξική πολυκεντρικότητα επέζησε αρκετό διάστημα μετά, αλλά αργότερα η επικράτηση του ισχυρού πολιτικού, διοικητικού και οικονομικού συγκεντρωτισμού είχε ως συνέπεια την ανατροπή του παραδοσιακού χωροταξικού προτύπου, τη μεταφορά του δυναμισμού από την περιφέρεια στο κέντρο και τη διάρθρωση του ελληνικού χώρου ως μια πολωμένη περιφέρεια.

Κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος είναι η διοικητική *αποσυγκέντρωση* και όχι η *αποκέντρωση*. Ο Κορμός της εδαφικής-διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους είναι, ενάμιση αιώνα τώρα, η διοικητική και χωρική ενότητα που ονομάζεται **νομός** (ενότητα ενδιάμεσου σήμερα επιπέδου). Ο νομός αποτελεί κυρίαρχη οντότητα με ισχυρές μάλιστα ρίζες στις τοπικές κοινωνίες που αναπτύχθηκε σε βάρος των δύο «άκρων». Πράγματι το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο ήταν και εξακολουθούν και

σημειώθηκε το 1983, (36,43%) αλλά ακόμα ιδιαίτερα υψηλό, υπερδιπλάσιο από την αμέσως επόμενη σε ποσοστό συμμετοχής περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας.

σήμερα να είναι υποβαθμισμένα ενώ αντίθετα στις περισσότερες χώρες αποτελούν τους στυλοβάτες της διοικητικής και εδαφικής οργάνωσης.

Γενικά στο ελληνικό σύστημα υπήρξαν **τρία επίπεδα διοίκησης** και προγραμματισμού, όχι πάντα τα ίδια, γιατί οι πολιτικές, κοινωνικές και τεχνολογικές εξελίξεις επέφεραν μεταβολές και τροποποιήσεις στη δομή του συστήματος, χωρίς όμως να διαφοροποιήσουν ουσιαστικά το χαρακτήρα του.

Ως πρώτο επίπεδο ήταν **οι δήμοι και οι κοινότητες** (μόνο δήμοι από το 1832 και κοινότητες και δήμοι από το 1912) που είχαν στην αρχή αρκετές εξουσίες με ορισμένες βέβαια διακυμάνσεις ανάλογα με τις συνθήκες κάθε περιόδου της ιστορίας του ελληνικού κράτους. Ο αριθμός των δήμων και κοινοτήτων ή αλλιώς των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έφτασε μεταπολεμικά (μετά την προσάρτηση της Δωδεκανήσου) πάνω από 6000 μονάδες με μέση έκταση 20 km² περίπου.

Ως δεύτερο επίπεδο υπήρξε η χωρική ενότητα της **επαρχίας** που στην αρχή έπαιζε ουσιαστικό ρόλο, αλλά αργότερα (τον 20^ο αιώνα) έχασε κάθε αντίκρουσμα συμπιεζόμενη ανάμεσα στους δήμους και την διαρκώς αυξανόμενη ισχύ του νομού. Ο αριθμός των επαρχιών μεταπολεμικά έφτασε τις 146 με μέση έκταση 900 km² περίπου.

Ως τρίτο επίπεδο (μετά τους ΟΤΑ και τις επαρχίες) ήταν αρχικά ο **Νομός** πάνω από τον οποίο υπήρχε μόνο το κράτος και κυριάρχησε τόσο στην παλαιότερη (19^{ος} αιώνας) όσο και πρόσφατη περίοδο (20^{ος} αιώνας). Ο αριθμός των νομών έφτασε μεταπολεμικά τους 51 με μέσο μέγεθος 2600 km².

Μεγαλύτερες διοικητικές ενότητες δεν υπήρξαν στα αρχικά στάδια. Ίσως γιατί η έκταση του ελληνικού κράτους ήταν μικρή και οι νομοί έπαιζαν το ρόλο αυτό ως τριτοβάθμιες μονάδες. Υπήρξαν μόνο οι ενότητες των «γεωγραφικών διαμερισμάτων» που προήλθαν από τα κατά καιρούς προσαρτούμενα τμήματα ελληνικών εδαφών (κυρίως στις αρχές του εικοστού αιώνα) και οι ενότητες των «γενικών διοικήσεων» (περίπου σε αντιστοιχία με τις προηγούμενες) που προέκυψαν από την ανάγκη αποτελεσματικής διοίκησης των νέων εδαφών ή «νέων χώρων». Οι περιοχές των γενικών διοικήσεων ήταν σαφώς μεγαλύτερες της κλίμακας του νομού και απαιτούσαν ενιαία διοίκηση. Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι λειτούργησαν και ως πρόδρομοι των μεταπολεμικών περιφερειακών διαιρέσεων στις περιοχές αυτές. Ο αριθμός αυτών των

ενοτήτων (πάνω από το νομό) και για το σύνολο του σημερινού εθνικού χώρου κυμαίνεται από τότε μέχρι σήμερα από 10 έως 15. Πρέπει, τέλος, να τονισθεί ότι οι περιφερειακές ενότητες ως διαιρέσεις του εθνικού χώρου, με διοικητική και προγραμματική σημασία «αναδύθηκαν» στην Ελλάδα τη μεταπολεμική περίοδο (Ηλ.Μπεριάτος, 1994).

3.2.1.1 Η Νομαρχιακή διοίκηση.

Το πρόβλημα που δημιούργησε το προϋπάρχον από Τουρκοκρατίας πολυκεντρικό σύστημα οργάνωσης ήταν η μετέπειτα επικράτηση του ισχυρού πολιτικού, διοικητικού και οικονομικού συγκεντρωτισμού, που εφαρμόστηκε με την επιβολή της εξουσίας σε ολόκληρη την έκταση του κράτους και της ευκολότερης διαχείρισής της. Η διοικητική και χωρική ενότητα που επιλέχτηκε γι' αυτό το σκοπό ήταν ο νομός (Ηλ. Μπεριάτος, 1993). Ωστόσο, αυτή η κίνηση δεν ήταν και η λύση στα προβλήματα διοίκησης του ελληνικού χώρου και αυτό οφείλεται στα εξής :

- Ήταν η μοναδική διοικητική μονάδα μετά το κράτος και άρα ο μοναδικός κρίκος μεταξύ της κρατικής και της τοπικής διοίκησης.
- Ο επικεφαλής της, ο Νομάρχης, ήταν υπάλληλος του κράτους και το έργο του άρρηκτα συνδεδεμένο με τις κεντρικές πολιτικές επιλογές ώστε αδυνατούσε πρακτικά να ασκήσει διοίκηση.
- Η αποδυνάμωση του ενδιάμεσου διοικητικού επιπέδου, της επαρχίας, ως θεσμικού ρόλου, συμπιεζόμενου μεταξύ του νομού και των δήμων, σήμαινε ταυτόχρονα την περιθωριοποίηση των κατώτερων διοικητικών επιπέδων, αφαιρώντας τους το θεσμικό και διοικητικό ρόλο της οργάνωσης και συνοχής της ενδοχώρας τους αλλά και την αδρανοποίηση της οριζόντιας συνεργασίας και των συμμετοχικών διαδικασιών της τοπικής κοινωνίας.

Η νομαρχιακή διοίκηση άρχισε από την εποχή του Όθωνα το 1833 και ίσχυσε με διάφορες τροποποιήσεις μέχρι το 1994 όταν η διοίκηση των νομών πέρασε κατά κύριο λόγο στη νεοσύστατη νομαρχιακή διοίκηση.

Η νομαρχιακή διοίκηση είναι οργανωμένη σύμφωνα με τη συγκεντρωτική παράδοση, όπου όλες οι νομαρχίες λειτουργούν ως διοικητικά κέντρα και έχουν υπό την αιγίδα τους όλες τις δημόσιες υπηρεσίες τοπικής εμβέλειας.

Ωστόσο η νομαρχία, και κυρίως οι υπηρεσίες της, δεν αποτέλεσε ποτέ αυτοδιοικούμενο όργανο και πάντα υπαγόταν στα κατ' αρμοδιότητα υπουργεία που διατηρούν τον ιεραρχικό έλεγχο των υπηρεσιών της.

Η πολυδιάσπαση των ομοειδών λειτουργιών είναι η «αχίλλειος πτέρνα» της νομαρχιακής διοίκησης. Παρόμοια λειτουργία μπορεί να επιτελούν πολλές μονάδες μέσα σε μία νομαρχία, υποβαθμίζοντας με αυτόν τρόπο τις ιδιαιτερότητες των τοπικών προβλημάτων.

Αυτό το κατακερματισμένο και αναποτελεσματικό διοικητικό σύστημα αντικατοπτρίζεται και στα προβλήματα που οι τοπικοί φορείς φέρουν προς επίλυση. Προνομιούχοι σε αυτή την περίπτωση είναι αυτοί που έχουν αναπτύξει ένα ιδιαίτερο προνομιακό καθεστώς με τη διοίκηση. Αυτοί δεν είναι άλλοι από τα άτομα και τις οργανώσεις που αποτελούν το εκλογικό σώμα, αφού οι νομοί αποτελούν ταυτόχρονα και τις εκλογικές περιφέρειες των βουλευτικών εκλογών και δεν παρεμβάλλεται άλλη μονάδα διοίκησης μεταξύ του νομού και των ΟΤΑ.

Οι νομαρχιακές υπηρεσίες διαχειρίζονται και το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Ακόμη και στην κατανομή των περιφερειακών κονδυλίων ανθεί το πελατειακό σύστημα. Δεν υπάρχουν αναπτυξιακά κριτήρια που να εντάσσονται σ' ένα στρατηγικό σχεδιασμό με βάση τις πραγματικές τοπικές ανάγκες. Τα αρμόδια Υπουργεία αναδιανέμουν το περιφερειακό ΠΔΕ και η πραγματική κατανομή παραμένει στη διακριτική ευχέρεια των ιθυνόντων του κάθε νομού. Οι «τοπικές ανάγκες», έννοια μη προσδιορισμένη, προτάσσονται των ανύπαρκτων αναπτυξιακών κριτηρίων και παραμένουν ένα εργαλείο εξυπηρέτησης των πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Ακόμα και οι μεταρρυθμίσεις της πρώτης μεταδιδακτορικής περιόδου (1974-1994) υποβάλλουν τη νομαρχιακή διοίκηση σε έλεγχο από την κυβέρνηση. Η δημιουργία των *νομαρχιακών συμβουλίων*, παρ' όλο που αποτελούνται από εκπροσώπους των ΟΤΑ και των επαγγελματικών και παραγωγικών οργανώσεων, είναι μια κεκαλυμμένη πράξη ενίσχυσης του πελατειακού συστήματος και των κομματικών οργανώσεων. Αυτό

ενισχύεται και από το ρόλο που τους προσδίδεται, αυτό της κατανομής του περιφερειακού ΠΔΕ.

Έτσι πολλές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες παρακωλύονται στο στάδιο της εφαρμογής τους αλλά ακόμα και η εισαγωγή και απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν αποδίδουν εξαιτίας της οργανωτικής ανεπάρκειας των νομαρχιών.

Η νομαρχιακή διοίκηση αποτελεί το στυλοβάτη της εκάστοτε επικρατούσας πολιτικής παράταξης και δεν εξυπηρετεί το ρόλο για τον οποίο δημιουργήθηκε, τη διαχείριση και ανάπτυξη της περιοχής επιρροής της (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

3.2.2 Πολιτικές και μέτρα που λήφθηκαν για την πρόληψη και άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα

Οι πολιτικές και τα μέτρα που λήφθηκαν κάτω από την πίεση των περιφερειακών προβλημάτων και οι σημαντικότερες επιλογές που τα χαρακτηρίζουν, επικεντρώνονται στους παρακάτω σταθμούς :

- *Η νομοθεσία για την ενίσχυση της επαρχιακής βιομηχανίας.* Πρόκειται για μια σειρά μέτρων που θεσπίστηκαν κατά τη δεκαετία του '50 και που ρύθμιζαν θέματα σχετικά με την επαρχιακή βιομηχανία με όρους ευνοϊκότερους από αυτούς που ίσχυαν για τις εγκατεστημένες στην Αττική βιομηχανίες. Η νομοθεσία αυτή που αποτελεί τη χωρική διάσταση της οικονομικής πολιτικής της περιόδου, ήταν ανεπαρκής και οι επιδράσεις της στην εξέλιξη του προβλήματος ήταν μηδαμινές.
- *Η επιδίωξη δημιουργίας επαρχιακών πόλεων έλξεως,* η οποία επαναλαμβάνεται σταθερά σε όλα τα Πενταετή Προγράμματα Ανάπτυξης της εικοσαετίας '60 -'80. Το κύριο μέσο που χρησιμοποιήθηκε προς την κατεύθυνση αυτή ήταν η δημιουργία βιομηχανικών περιοχών στα περιφερειακά αστικά κέντρα με σκοπό τη βιομηχανική αποκέντρωση και την ενίσχυση της υποδομής σε αυτά. Στο πλαίσιο της ίδιας πολιτικής αποφασίστηκε η εφαρμογή εντατικών προγραμμάτων ανάπτυξης σε 9 Περιφερειακά αστικά κέντρα.
- *Η πολιτική κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης* η οποία αρχίζει στην Ελλάδα με τον Α.Ν. 147 του 1967. Ως την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1981, το σύστημα

κινήτρων βασιζόταν κυρίως στις δανειακές ενισχύσεις του δημοσίου και στα φορολογικά κίνητρα. Τα άμεσα χρηματοδοτικά κίνητρα είχαν συμπληρωματικό χαρακτήρα. Μετά την ένταξη στην ΕΟΚ το σύστημα κινήτρων μετατόπισε το κέντρο βάρους του προς τα άμεσα χρηματοδοτικά κίνητρα και μάλιστα την επιδότηση επιτοκίου ώστε να μπορέσει να αξιοποιήσει τις χρηματοδοτικές πηγές της ΕΟΚ εφ' όσον το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) δεσμεύεται από τον κανονισμό του στο να χρηματοδοτήσει την εφαρμογή μιας πολιτικής κινήτρων της οποίας τα χρηματοδοτικά κίνητρα είναι περιορισμένα.

- *Η πολιτική ενίσχυσης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.* Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό, όμως κατά τη δεκαετία του '60 έχει ξεκινήσει μία προσπάθεια σταδιακής αποκέντρωσης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης.

3.2.2.1 Οι Περιφέρειες

Η Περιφέρεια είναι η επιλεγμένη από την Ευρωπαϊκή Ένωση χωρική ενότητα μέσα στα όρια της οποίας καλείται να οργανώσει και να πραγματοποιήσει τις προγραμματισμένες πολιτικές της. Αν και θεωρείται ο πυλώνας της πολιτικής της ΕΕ, και το εξέχον θεσμικό όργανο σε όλα τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, στην Ελλάδα δεν της έχουμε προσδώσει ακόμα τον επιτελικό ρόλο που της αρμόζει στη χάραξη της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής.

Ο Νόμος 1622/86 δημιουργεί τις περιφέρειες ως διοικητική ενότητα του κράτους ανάμεσα στο νομαρχιακό και κεντρικό επίπεδο. Διοικούνται από τους *Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών* και τα *Περιφερειακά Συμβούλια*. Η σύνθεση του περιφερειακού συμβουλίου από εκπροσώπους της νομαρχιακής διοίκησης (κρατική παρέμβαση) και της τοπικής αυτοδιοίκησης (εκπρόσωποι των ΤΕΔΚ) ανοίγει το δρόμο, για πρώτη φορά, για συνεργασία του κράτους με το κατώτερο επίπεδο διοίκησης, την τοπική αυτοδιοίκηση.

Παρ' όλ' αυτά και το περιφερειακό οργανωτικό σύστημα δεν ξεφεύγει από το προαναφερόμενο σχέδιο των νομαρχιών. Οι περιφερειακές υπηρεσίες ακολουθούν το γνωστό σχήμα της ανομοιογένειας και του κατακερματισμού. Οι περιφέρειες αποτελούν έτσι αναπόσπαστο μέρος του κράτους στο οποίο είναι και υπόλογες.

Η σημαντικότερη αρμοδιότητα της Περιφέρειας είναι η διοίκηση και διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Τα ΠΕΠ είναι η κυριότερη και ή και αποκλειστική σχεδόν πηγή χρηματοδότησης των τοπικών έργων. Οι περιφερειάρχες που είναι και οι κύριοι διαχειριστές των ΠΕΠ, ωστόσο, ακολουθούν την αναδιανεμητική πολιτική του κράτους σύμφωνα με τις «τοπικές ανάγκες» με απώτερο σκοπό ένα ίσως υψηλότερο πολιτικό αξίωμα. Η επέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την παρέμβαση ιδιωτικών συμβούλων στην αξιολόγηση και διαχείριση των ΠΕΠ καθώς και η ένταξη των έργων κατά τομέα, σταματούν τη δράση των νομαρχιών ως μοναδικού τοπικού κέντρου λήψεως αποφάσεων για την κατανομή των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων, αλλά όχι και ως κέντρο συντονισμού τοπικών επενδύσεων.

Οι νόμοι 2218/94 και 2240/94 επέφεραν τη δομική αναδιοργάνωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης με την προσθήκη του δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο νομό και τη μεταφορά του επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης στην περιφέρεια.

Η οργάνωση της περιφέρειας τείνει να αντιγράψει την οργάνωση της προηγούμενης νομαρχιακής διοίκησης. Σε αντιστοιχία με τα προηγούμενα νομαρχιακά ταμεία δημιουργούνται τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης που μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενδυναμώνοντας τον επιτελικό ρόλο της περιφέρειας στον τομέα του στρατηγικού σχεδιασμού και της χωροταξικής πολιτικής. Η ενδυνάμωση αυτή της περιφέρειας έρχεται, ωστόσο, σε πλήρη αντίθεση με την τάση ενδυνάμωσης του ρόλου της αιρετής περιφέρειας στην Ευρώπη (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Ενώ ο Ν. 2218/94 προέβλεπε την αντικατάσταση της νομαρχιακής διοίκησης από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, αντ' αυτού ο Ν. 2240/94 εισάγει το θεσμό των «Περιφερειακών Διευθυντών» που ηγούνται της «Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης» που συστήνεται σε κάθε νομό. Η ύπαρξη, όμως, της τελευταίας υπηρεσίας είναι πλεονασμός αφού οι αρμοδιότητές της μπορούν κάλλιστα να ασκηθούν από την περιφέρεια.

Ο συμπληρωματικός νόμος 2503/97, ο οποίος περιέχει την οργάνωση, τη στελέχωση και τη διοίκηση της «νέας» Περιφέρειας, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τις προσδίδει, η Περιφέρεια αναλαμβάνει, κατά κάποιο τρόπο τον επιτελικό της ρόλο.

Όχι μόνο σχεδιάζει και προγραμματίζει, αλλά εφαρμόζει και τις πολιτικές της. Σημαντικότερη, όμως, καινοτομία είναι το γεγονός ότι οι πολιτικές της δεν ελέγχονται, ως προς τις διατάξεις τους από το κράτος, απλά πρέπει να συμβαδίζουν με την κυβερνητική πολιτική. Ωστόσο απέχει ακόμα αρκετά από το να ανταποκριθεί στο ρόλο της ως τριτοβάθμια ενότητα αλλά και ως μεσολαβητικός παράγοντας ανάμεσα στο Κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, πράγμα που ήδη συμβαίνει στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.

4. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

4.1 Η ευρωπαϊκή διάσταση της περιφέρειας.

Η περιφερειακή αυτοτέλεια κινήσεων στο σχεδιασμό και υλοποίηση της νέας διαρθρωτικής δέσμης, θα πρέπει και οφείλει να αποτελέσει πρωταρχικό παράγοντα και πεμπτουςία της περιφερειακής ανάπτυξης των μειονεκτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προβάλλεται ως εκ τούτου η ανάγκη, για τα κράτη-μέλη με συγκεντρωτικές δομές, όπως η Ελλάδα, να επιταχύνουν τις διαδικασίες μεταφοράς ουσιαστικών αρμοδιοτήτων, από κεντρικό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η κοινότητα αναμόρφωσε τη διαρθρωτική πολιτική και καθιέρωσε την εταιρική σχέση, θεσμοθετώντας το διάλογο με τις περιφέρειες, καθιστώντας αυτές συνομιλητές - με την Επιτροπή και την κεντρική διοίκηση - στην κατάρτιση και υλοποίηση των διαρθρωτικών δράσεων και όχι απλούς αποδέκτες κεντρικών επιλογών.

Με αυτό τον τρόπο επιβεβαιώνεται η πεποίθηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο, κατά το δυνατό, πλησιέστερο επίπεδο προς τους πολίτες κάτι που αφορά κατά κύριο λόγο τους φορείς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (Τσέτσης Σ., 1996).

Η ταχύτατη εφαρμογή των διατάξεων για τις περιφέρειες πρέπει να αποδοθεί κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή των σχετικών πολιτικών και στις οργανωτικές απαιτήσεις των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αναδιοργάνωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και οι νέες τριμερείς σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), των εθνικών κρατών και των περιφερειών απαιτούν την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των

περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ).

Η αυξανόμενη σπουδαιότητα της Περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των ΠΕΠ που, ως επί το πλείστον χρηματοδοτούνται κατά 75% από την ΕΕ και κατά 25% από το Ελληνικό Δημόσιο. Η συνολική ευθύνη για το σχεδιασμό, την έγκριση και την παρακολούθηση του κάθε ΠΕΠ ανήκει σε «Επιτροπή Παρακολούθησης» που αποτελείται από εκπροσώπους της ΕΕ, της κυβέρνησης και της περιφέρειας. Ωστόσο, η περιφέρεια είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση του Προγράμματος υπό το γενικό συντονισμό του Περιφερειάρχη. Η προϊούσα ελάττωση της επενδυτικής δυνατότητας του Κράτους, λόγω της αύξησης του δημοσιονομικού ελλείμματος, σημαίνει ότι τα ΠΕΠ είναι ουσιαστικά η μόνη τοπική πηγή επένδυσης : την τελευταία πενταετία τα προγράμματα αυτά είναι η κυριότερη ή και αποκλειστική σχεδόν πηγή χρηματοδότησης των τοπικών έργων. Τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων καταλήγουν να περιέχουν την εθνική συμμετοχή - ανά νομό- στα ΠΕΠ στην καλύτερη περίπτωση, δεδομένου μάλιστα, ότι στη σημερινή συγκυρία, εμφανίζεται αδυναμία του Κράτους και γι' αυτήν ακόμη τη χρηματοδότηση της εθνικής συμμετοχής.

Τα ελληνικά επιχειρησιακά προγράμματα αναμφίβολα παρουσιάζουν όλα τα χαρακτηριστικά των ΠΔΕ. Παρά τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σφαιρικότητα και επικουρικότητα των διαφόρων υποπρογραμμάτων, στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων που θέτει το ΠΕΠ, τα Ελληνικά προγράμματα είναι περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με το τύπο των κατευθύνσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης, που ωστόσο στερούνται συνοχής και μακρόπνοων στρατηγικών επιλογών. Πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ καλύπτουν βασικές ανάγκες των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων. Κάτω από τις νέες συνθήκες η τελική διαπραγμάτευση για την ένταξη των έργων στα ΠΕΠ μεταφέρεται ένα επίπεδο πιο πάνω από το νομό, την Περιφέρεια. Οι Περιφερειάρχες προσπαθούν να τηρήσουν την πολιτική του Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. για την κατανομή κονδυλίων με βάση τις τοπικές ανάγκες. Προφανώς οι περισσότεροι από αυτούς, όπως άλλωστε και οι μετακλητοί νομάρχες, χρησιμοποιούν τη θέση τους ως εφιαλτήριο για υψηλότερα πολιτικά αξιώματα. Έτσι η πολιτική εξουσία διατηρεί σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια κατανομής των πιστώσεων των ΠΕΠ παρά τις

επανεπιλημμένες επισημάνσεις των στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελλείψεις και τα κενά που παρουσιάζουν στην υλοποίηση των ελληνικών ΚΠΣ.

Με αυτά τα δεδομένα, η διαχείριση και η εφαρμογή των ΠΕΠ αποδεικνύεται έργο δύσκολο. Προς το τέλος του πρώτου ΚΠΣ γίνεται φανερό ότι η απορρόφηση των σχετικών πόρων υπολείπεται κατά πολύ του συνολικού ποσού, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις είναι αμφίβολη η δυνατότητα ολοκλήρωσης των προγραμμάτων αυτών. Μετά από έντονες πιέσεις της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συμφωνείται η παρέμβαση ιδιωτικών συμβούλων, για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των ΠΕΠ. Στην πράξη τα ιδιωτικά γραφεία καλύπτουν τις αδυναμίες και τις ελλείψεις του διοικητικού συστήματος, ενώ αναπτύσσονται νέου τύπου πελατειακές σχέσεις μεταξύ του ΥΠΕΘΟ, ως συντονιστικού Υπουργείου, των περιφερειών και των διαφόρων ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Οι νομαρχίες συντονίζουν τις προτάσεις των δήμων και κοινοτήτων και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Ωστόσο, η τυπική ένταξη των έργων στα ΠΕΠ δε γίνεται με βάση την τοπικότητα, δηλαδή ανά νομαρχία, αλλά τομεακά : το κάθε έργο εντάσσεται στο αντίστοιχο μέτρο και υποπρόγραμμα (π.χ. υποδομές, κατάρτιση). Έτσι οι νομαρχίες σιγά - σιγά παύουν να είναι το μοναδικό, ή καν το πιο σημαντικό, τοπικό κέντρο λήψης αποφάσεων για την κατανομή των επενδύσεων, ενώ νέες πελατειακές σχέσεις διαπλέκονται γύρω από τις περιφέρειες. Με δεδομένη την αύξηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για περιφερειακά προγράμματα στα πλαίσια του δεύτερου ΚΠΣ 1993-1999, αλλά και τη συνεχιζόμενη δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας η νέα αυτή πραγματικότητα πρόκειται να εδραιωθεί περισσότερο στο μέλλον. Οι νομαρχίες χάνουν την σπουδαιότητά τους ως κέντρο συντονισμού των τοπικών επενδύσεων, αλλά διατηρούν τον πιο παραδοσιακό τους ρόλο καθώς οι τοπικές διοικητικές υπηρεσίες που εκτελούν πράξεις όπως οι έλεγχοι και αδειοδοτήσεις που συχνά απαιτούν την πολιτική μεσολάβηση για την έγκαιρη και ομαλή διεκπεραίωσή τους (Π. Χριστοφιλοπούλου, 1994).

4.1.1 Το πλαίσιο και η συμβολή της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων των κρατών-μελών της Ε.Ε. τη δεκαετία του '80.

Κατά τη δεκαετία του '80 σημαντικές ήταν οι εξελίξεις και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, η ΕΟΚ βελτίωσε σημαντικά το θεσμικό της πλαίσιο και διάνοιξε νέους ορίζοντες προς την οικοδόμηση της Ευρώπης, θεμελιώνοντας ποιοτικές κυρίως μεταβολές. Ο κύριος νέος στόχος που καθορίζεται έτσι για την Κοινότητα είναι η Ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς.

Επιδιώκοντας την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς, η Κοινότητα αποβλέπει σε σημαντικά οικονομικά οφέλη και σε πρόοδο στους κυριότερους τομείς του κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος, στην τεχνολογική ανάπτυξη, το περιβάλλον, την αγορά εργασίας, τον κοινωνικό ιστό, κλπ. Όμως δεν είναι αυτονόητο ότι όλοι θα επωφεληθούν από την πρόοδο μια και πολλές χώρες και πολλές περιοχές που έχουν χαμηλό αναπτυξιακό επίπεδο βρίσκονται μπροστά στην ανάγκη μιας διπλής προσαρμογής : Πρέπει να προσαρμοστούν στο ρυθμό της Ευρωπαϊκής Οικονομίας την ώρα που η ίδια πρέπει να προσαρμοσθεί στο ρυθμό της παγκόσμιας οικονομίας.

Η σύγκλιση του επιπέδου ανάπτυξης των Κρατών-Μελών, και των περιφερειών που τα απαρτίζει, με παράλληλη ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς, δε θα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί πλήρως ή να λειτουργήσει σωστά αν δεν υπάρξουν σε κοινοτικό επίπεδο οι απαιτούμενες δράσεις που θα είναι ικανές να τις υποβοηθήσουν.

Αυτό σημαίνει ότι τα κοινοτικά μέσα θα πρέπει να διαδραματίσουν σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές ένα σημαντικό ρόλο και όχι να περιοριστούν απλώς σε μεταφορά πόρων σε επίπεδο προϋπολογισμού.

Η αναγκαιότητα αυτή ώθησε την Κοινότητα στο να διαμορφώσει, παράλληλα με τα μέτρα που αποσκοπούν στην πραγματοποίηση του ενιαίου χώρου, ειδικές πολιτικές με σκοπό όλες οι περιοχές της να ωφεληθούν από την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Κυρίαρχη μέσα σε αυτές είναι η Περιφερειακή Πολιτική, η οποία φέρνει το βάρος της υποβοήθησης και στήριξης της Οικονομικής ανάπτυξης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της - και του περιορισμού των τομεακών ανισοτήτων της ευρύτερης κοινοτικής πολιτικής (Ολ. Παπαδάκη, 1992). Στόχοι της Περιφερειακής

Πολιτικής είναι και πρέπει να είναι η συγκράτηση του πληθυσμού, η τόνωση της απασχόλησης, η αξιοποίηση των πόρων και η άνοδος του επιπέδου διαβίωσης, ιδιαίτερα στις περισσότερο προβληματικές περιοχές όπως οι ορεινές περιοχές, οι νησιωτικές, οι παραμεθόριες, αλλά και σε περιοχές που απαιτούν προτεραιότητα παρέμβασης όπως τα κέντρα ανάπτυξης και τα κορεσμένα αστικά κέντρα. Στον ελληνικό χώρο, όσον αφορά τις δύο τελευταίες περιπτώσεις, τα προβλήματα που προκύπτουν από την υπερσυγκέντρωση πληθυσμού και δραστηριοτήτων και τη διόγκωση των αρνητικών εξωτερικών οικονομικών έχουν γίνει ιδιαίτερα αισθητά όχι μόνο στην Περιφέρεια Πρωτευούσης αλλά και στο σύνολο σχεδόν όλων των μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας, και δεν έχουν μελετηθεί επαρκώς ούτε η αντιμετώπισή τους έχει ενταχθεί κατά τρόπο συστηματικό στους σκοπούς της περιφερειακής Πολιτικής.

Για το λόγο αυτό η χάραξη μιας πολιτικής για τις κορεσμένες περιφέρειες και η ένταξή της στη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης είναι αναγκαία (Α.Δ. Παπαδασκαλόπουλος, 1992).

Απόρροια του νέου διευρυμένου ρόλου της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής είναι η αναδιάρθρωση των διαρθρωτικών Ταμείων και ο συντονισμός των δράσεών τους μεταξύ τους, με την Ευρ. Τράπεζα Επενδύσεων αλλά και με τα λοιπά χρηματοδοτικά μέσα, όπως εκφράζονται από τους Κανονισμούς 2052/88 και 4253/88.

Κύρια σημεία του κανονισμού 2052 είναι ο σαφής προσδιορισμός των σκοπών της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας, ο καθορισμός των δράσεων των Ταμείων και των μορφών παρέμβασης στις δικαιούχες Περιφέρειες.

Σύμφωνα με αυτόν η Κοινότητα επιδιώκει :

1. την προώθηση της ανάπτυξης και της προσαρμογής των περιφερειών που χαρακτηρίζονται από διαρθρωτική καθυστέρηση ώστε να ενσωματωθούν πλήρως στον κοινοτικό χώρο.
2. την ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιοχών που φθίνουν,
3. την καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας,
4. τη διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων
- 5α. την επιτάχυνση της προσαρμογής των διαρθρώσεων της γεωργικής παραγωγής

και

5β. την προαγωγή της ανάπτυξης στις αγροτικές ζώνες (Ολ. Παπαδάκη, 1992).

4.2 Οι κοινοτικές πολιτικές

4.2.1 Εισαγωγή

Οι συντάκτες της Συνθήκης της Ρώμης όρισαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα «την αποστολή, με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και με την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών, να προάγει την οικονομική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας, αυξημένη σταθερότητα, επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και σχέσεις περισσότερο στενές μεταξύ των κρατών που συνενώνει» («Ευρωπαϊκά κείμενα», Pascal Fontaine, 1995).

Ο παραπάνω στόχος θα επιτευχθεί με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, με την πραγματοποίηση δηλαδή των τεσσάρων ελευθεριών : την ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων (Ν. Μούσης, 1996). Η δημιουργία, όμως της μεγάλης αγοράς, για να είναι επωφελής σε όλους τους τομείς δραστηριότητας και σε όλες τις περιοχές, πρέπει να συνοδεύεται από πολιτικές βολонταριστικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα, που θα υλοποιούνται και θα χρηματοδοτούνται σε κοινοτικό πλαίσιο («Ευρωπαϊκά κείμενα», Pascal Fontaine, 1995).

Η Ελλάδα για να ακολουθήσει τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ενσωμάτωση στη Ενιαία Αγορά, είναι αναγκασμένη να προβεί σε διαδικασίες οικονομικής ανάκαμψης αλλά και δημιουργίας ενός καλύτερου διοικητικοπολιτικού πλαισίου, εκφρασμένο με μεγαλύτερου μεγέθους κατώτερων και ανώτερων διοικητικών και χωρικών ενότητων (Δήμοι, Περιφέρειες). Έτσι οι πολιτικές που θα συνοδεύουν την οικονομική και κοινωνική αυτή σύγκλιση θα μπορούν πιο εύκολα να εφαρμοστούν και να καταστούν πιο αποτελεσματικά με την καλύτερη διαχείριση των κοινοτικών χρηματοδοτικών πόρων.

4.2.2 Το πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών για την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση

Στις 22 Μαρτίου του 1971, τα κράτη εξέφρασαν την πολιτική τους βούληση να θέσουν σε λειτουργία μια **οικονομική και νομισματική ένωση** περιλαμβάνουσα, μεταξύ άλλων, την πλήρη και ανυποχώρητη μετατρεψιμότητα των νομισμάτων τους, την εξάλειψη των περιθωρίων διακύμανσης των συναλλαγματικών τιμών, τον ανυποχώρητο καθορισμό των ισοτιμιών και την πλήρη απελευθέρωση των κινήσεων των κεφαλαίων. Αλλά για να υπάρξει πρόοδος στην οδό της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, πρέπει να αντισταθμιστούν οι καταναγκασμοί που επιβάλλει ο στενότερος συντονισμός των εθνικών οικονομικών πολιτικών με μια αυξημένη αλληλεγγύη που να άγει στη προοδευτική εξάλειψη των διαρθρωτικών και περιφερειακών ανισοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών. Αυτό αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1992 εγκρίνοντας το «Πακέτο Delors II» για την αναθεώρηση των διαρθρωτικών ταμείων και την πρωτοβουλία για την πρωτοβουλία της οικονομικής ανάκαμψης στην Ευρώπη.

Η κοινοτική **περιφερειακή πολιτική** σχετίζεται πολύ με την οικονομική και νομισματική ένωση. Οι μέθοδοι της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής προσδιορίστηκαν στη διάσκεψη κορυφής του Παρισιού τον Οκτώβριο του 1972 και συνοψίζονται στο συντονισμό των περιφερειακών πολιτικών των κρατών μελών και τη θέση σε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ν. Μούσης, 1996). Το Φεβρουάριο του 1988, τα κράτη-μέλη αποφάσισαν να διπλασιάσουν τους χρηματοδοτικούς πόρους που χορηγούσαν για τις διαρθρωτικές δαπάνες : από το 1989 μέχρι το 1993, 14 δισεκατομμύρια Ecu το χρόνο προορίζονται για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιφερειών, τη μετατροπή ορισμένων βιομηχανικών περιοχών, τη χορήγηση ενισχύσεων στη μακρόχρονη ανεργία και την επαγγελματική ένταξη των νέων, τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών διαρθρώσεων και τις μειονεκτικές αγροτικές περιοχές. Οι χρηματοδοτικοί πόροι διοχετεύονται από τα διαρθρωτικά ταμεία και για την περίοδο 1994-1999 το ποσό ανέρχεται σε 141 δισεκ. Ecu, δηλαδή το 1/3 του συνολικού προϋπολογισμού της Ένωσης («Ευρωπαϊκά κείμενα», Pascal Fontaine, 1995).

Η περιφερειακές ανισότητες μέσα στην Κοινότητα αντιστοιχούν με τις κοινωνικές ανισότητες μέσα στα κράτη-μέλη, τις οποίες καταπολεμά η κοινοτική

κοινωνική πολιτική. Στο προοίμιο της Συνθήκης ΕΟΚ τα κράτη-μέλη έθεσαν ως κύριο σκοπό των προσπαθειών τους τη σταθερή βελτίωση των όρων διαβίωσης και απασχόλησης των λαών τους. Η επιτάχυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης από τα μέσα της δεκαετίας του '80 επέτρεψε σημαντικές προόδους της κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής, ιδίως στα πεδία της επαγγελματικής κατάρτισης, της κοινωνικής προστασίας, της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων (Ν. Μούσης, 1996). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο), εγκρίνοντας το Δεκέμβριο του 1991 στο Μάαστριχτ ένα πρωτόκολλο εφαρμογής του ευρωπαϊκού χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, καθόρισε τα δικαιώματα των οποίων θα απολαύει, σε ολόκληρη την Κοινότητα, ο κόσμος της εργασίας : ελεύθερη εργασία, δίκαια αμοιβή, βελτίωση των όρων εργασίας, κοινωνική προστασία, συλλογικές ενώσεις και διαπραγματεύσεις, επαγγελματική κατάρτιση, ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή των εργαζομένων, προστασία της υγείας και της ασφάλειας στον τόπο εργασίας, προστασία των παιδιών, των ηλικιωμένων και των μειονεκτούντων ατόμων («Ευρωπαϊκά κείμενα», Pascal Fontaine, 1995).

Μια άλλη πολιτική που έχει ξεπεράσει τις απαιτήσεις της Συνθήκης είναι η **φορολογική πολιτική.** Καθώς θα προχωράει η οικονομική και νομισματική ένωση θα πρέπει να εναρμονιστούν οι φόροι επί των εταιρειών και επί της αποταμίευσης αργότερα και οι άλλοι άμεσοι φόροι. Πρόκειται περί σημαντικών τμημάτων εθνικής κυριαρχίας τα οποία δεν είναι εύκολο να αποχωριστούν οι κυβερνήσεις και τα εθνικά κοινοβούλια. Γι' αυτό η εναρμόνιση της άμεσης φορολογίας δεν μπορεί παρά να ακολουθεί την οικονομική ολοκλήρωση και την πραγματική σύγκλιση των οικονομιών των κρατών-μελών (Ν. Μούσης, 1996).

Αναμφίβολα, η θεαματικότερη αλληλεπίδραση μεταξύ της κοινής γνώμης και των οργάνων σημειώθηκε στον τομέα του **περιβάλλοντος.** Το ευρύ κοινό συνειδητοποίησε την ανάγκη προστασίας του φυσικού πλούτου, καθώς και την ανύψωση του επιπέδου προστασίας του ατόμου όσον αφορά την κατανάλωση και το πλαίσιο ζωής του. Η Ένωση παρακινήθηκε να αναλάβει δράσεις σε περισσότερο συγκεκριμένους τομείς. Η ενίσχυση των κανόνων και η νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος εμπεριέχουν μία μόνο αναγκαστική πτυχή: η ΕΕ έχει ήδη αποδεσμεύσει ορισμένα χρηματοδοτικά μέσα ικανά να ενθαρρύνουν την εκπόνηση

προγραμμάτων ή να ενισχύσουν τους οικονομικούς φορείς για τη συμμόρφωσή τους με την κοινοτική νομοθεσία («Ευρωπαϊκά κείμενα», Pascal Fontaine, 1995).

Τον Ιούνιο του 1992, το Συμβούλιο ενέκρινε μεταρρύθμιση της **κοινής γεωργικής πολιτικής**, με στόχο τη μείωση του κόστους χωρίς να θιγεί η ανταγωνιστικότητά της. Η μεταρρύθμιση αυτή επιδιώκει να κόψει το σύνδεσμο μεταξύ της ενίσχυσης προς τη γεωργία και των παραγόμενων ποσοτήτων, σύνδεσμο που υποκινούσε την ένταση και την αύξηση της παραγωγής χωρίς σκέψη για τις δυνατότητες απορρόφησης της αγοράς. Η κοινή γεωργική αγορά μετά το 1992 θα πρέπει να είναι καλύτερα ισορροπημένη μεταξύ της στήριξης των τιμών και της στήριξης των εισοδημάτων των γεωργών και να απαντάει καλύτερα στις επιταγές της οικονομικής αποδοτικότητας, της κοινοτικής αλληλεγγύης και της διευθέτησης του αγροτικού χώρου.

Άλλες σημαντικές πολιτικές της ΕΕ είναι η **πολιτική ανταγωνισμού**, η **βιομηχανική πολιτική**, η **πολιτική έρευνας**, η **ενεργειακή πολιτική**, η **πολιτική των μεταφορών** και η **αλιευτική πολιτική**.

4.2.3 Ο χρηματοδοτικός μηχανισμός για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών : τα Διαρθρωτικά Ταμεία

Η αποστολή των διαρθρωτικών Ταμείων προσδιορίζεται σε γενικές γραμμές στον Κανονισμό-πλαίσιο⁴ και εξειδικεύεται στη συνέχεια με τις διατάξεις που περιέχονται στους υπόλοιπους Κανονισμούς. Η σημαντική διαφορά εδώ είναι ότι πέρα από τα τρία Ταμεία, έχουν ενταχθεί και οι ειδικές διατάξεις που αφορούν το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας. Επίσης, θα πρέπει να σημειώσουμε την απουσία διατάξεων που να αφορούν το χρηματοδοτικό μέσο Ταμείο Συνοχής.

Ο Κανονισμός-πλαίσιο προσδιορίζει τα χρηματοδοτικά μέσα που συμβάλλουν, το καθένα σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις που το διέπουν, στην υλοποίηση των πέντε στόχων. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ETE) συνεργάζεται στην υλοποίηση των πέντε στόχων και τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά όργανα είναι δυνατό να

συμβάλλουν σε κάθε ενέργεια που υποστηρίζεται από ένα ή περισσότερα διαρθρωτικά Ταμεία (Ελ. Ανδρικοπούλου, 1995).

Οι πέντε στόχοι όπου συγκεντρώνονται οι παρεμβάσεις που εισάγει η πολιτική της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης⁵ είναι :

1. Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των **αναπτυξιακών καθυστερημένων περιφερειών.**

2. Μετατροπή των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη **βιομηχανική παρακμή.**

3. Καταπολέμηση της **ανεργίας μακράς διάρκειας**, διευκόλυνση της **επαγγελματικής ένταξης των νέων** (κάτω των 25 ετών), και διευκόλυνση της **επαγγελματικής αποκατάστασης** των προσώπων που **απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.**

4. Διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις **μεταβολές της βιομηχανίας** και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής.

5. Με την προοπτική της αναμόρφωσης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής,

α) επιτάχυνση της προσαρμογής των **γεωργικών διαρθρώσεων** και ενίσχυση για τον εκσυγχρονισμό και την **αναδιάρθρωση της αλιείας.**

β) προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των **αγροτικών περιοχών.**

Για την ανάπτυξη της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, στην κατεύθυνση ολοκλήρωσης (αλλά και της ανάπτυξης γενικότερα) έχουν επιστρατευθεί τα «**Διαρθρωτικά Ταμεία**» και το **Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)** :

α) το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)**, με στόχο τη μείωση των διαφορών ανάπτυξης που υφίστανται μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ.

4) Κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 2081/93, άρθρο 3. Οι δύο τελευταίες παράγραφοι αναφέρονται στις διαδικασίες με τις οποίες θα εκδοθούν οι διατάξεις εφαρμογής και παραπέμπει στους υπόλοιπους Κανονισμούς.

5) Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θεσμοποιήθηκε το 1986 η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ.

β) το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)**, με στόχο τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης στην ΕΕ.

γ) το **Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Τμήμα Προσανατολισμού (ΕΓΤΠΕ-προσαν.) (FEOGA)**, με στόχο τη συγχρηματοδότηση των εθνικών καθεστώτων ενίσχυσης προς τη γεωργία και την ανάπτυξη, και τη διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων στις αγροτικές ζώνες της ΕΕ.

δ) το **Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)**, με στόχο την αναδιάρθρωση του τομέα αλιείας.

Τα ορισθέντα **διαρθρωτικά ταμεία** για τη συμβολή στην υλοποίηση των παραπάνω στόχων, είναι :

στόχος 1 : ΕΓΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-προσαν.

στόχος 2 : ΕΓΤΠΑ, ΕΚΤ

στόχος 3 : ΕΚΤ

στόχος 4 : ΕΚΤ

στόχος 5α : ΕΓΤΠΕ-προσαν., ΧΜΠΑ

στόχος 5β : ΕΓΤΠΕ-προσαν., ΕΚΤ, ΕΤΠΑ

Πιο συγκεκριμένα τα πεδία εφαρμογής των παραπάνω ταμείων είναι :

Το **ΕΤΠΑ** αφορά κατά κύριο λόγο έργα υποδομής, ιδίως στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες το ποσοστό πλησιάζει το 100% του συνόλου (π.χ. Πορτογαλία 100% και Ελλάδα 99%). Γενικότερα το ΕΤΠΑ πέρα από τις υποδομές, έχει πεδίο εφαρμογής και στους τομείς των παραγωγικών επενδύσεων, των προτύπων έργων, της ενδογενούς ανάπτυξης (τοπικής και Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων : ΜΜΕ), των επενδύσεων σε εκπαίδευση και υγεία στις περιοχές στόχου 1 και στην έρευνα και ανάπτυξη των περιφερειών του στόχου 1, 2, 5β και των διευρωπαϊκών δικτύων.

Το **ΕΚΤ** έχει πεδίο εφαρμογής στην επαγγελματική κατάρτιση, τις ενισχύσεις για προσλήψεις, τις καινοτόμες ενέργειες, τα συστήματα κατάρτισης του στόχου 1, τα συστήματα διδασκαλίας καθώς και την έρευνα και την ανάπτυξη στις περιφέρειες του στόχου 1, 2 και 5β.

Το **ΕΓΤΠΕ-προσαν.**, πέρα από την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων και τα μέτρα γεωργικής ανάπτυξης στις περιφέρειες του στόχου 1, έχει πεδίο εφαρμογής

και στα μέτρα που αφορούν στην προώθηση τοπικών προϊόντων, την πρόληψη των φυσικών καταστροφών στις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές την ανακαίνιση των αγροτικών χωριών, την προστασία της αγροτικής κληρονομιάς, και τη χρηματοοικονομική τεχνική.

Το ΧΜΠΑ έχει πεδίο εφαρμογής τον αλιευτικό στόλο, την υδατοκαλλιέργεια και τις παράκτιες ζώνες, τον εξοπλισμό των αλιευτικών λιμένων, τη μεταποίηση και εμπορία προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, και την έρευνα αγορών.

Για την εφαρμογή των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, βάσει των πέντε στόχων που προαναφέρθηκαν, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων κατά τον κανονισμό του 1988 βασίστηκε στις εξής **πέντε αρχές** : συγκέντρωση των παρεμβάσεων στους πέντε στόχους, εταιρική σχέση, συνοχή, καλύτερη διαχείριση των ταμείων, απλοποίηση-παρακολούθηση ευελιξία. Με τα αναθεωρημένα κείμενα του 1993, η ΕΕ υιοθετεί 4 ενισχυμένες αρχές που είναι η συγκέντρωση, η εταιρική σχέση, ο προγραμματισμός και η προσθετικότητα (Π. Σκάγιαννης, 1994).

4.3 Η αρχή της επικουρικότητας και η τοπική ανάπτυξη

Εξασμένη για δεκαετίες η ιδέα της επικουρικότητας επανεμφανίζεται στο εννοιολογικό δυναμικό με αφορμή της εγγραφή της στο άρθρο 3B της Συνθήκης του Μάαστριχτ για να προδιαγράψει ένα κριτήριο κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κοινότητας και των κρατών - μελών, σύμφωνα με το οποίο «στους τομείς που δεν ανήκουν στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα, η Κοινότητα δεν παρεμβαίνει, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, παρά μόνο εάν και στο μέτρο που οι στόχοι της επιδιωκόμενης δράσης δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν αποτελεσματικά από τα κράτη - μέλη και μπορούν, κατά συνέπεια, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της επιδιωκόμενης δράσης, να πραγματοποιηθούν καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο».

Πέρα όμως από μια αρχή κατανομής εξουσιών μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και εθνικών κρατών, της οποίας το αόριστο νομικό περιεχόμενο αναμένεται να αποτελέσει αντικείμενο ευρείας δικαστικής ερμηνείας (Charpentier, 1994), η επικουρικότητα έχει

ιστορικά αλλά και πολιτικά ένα ευρύτερο περιεχόμενο που συμβολίζει έναν άλλο τρόπο σύλληψης της εξουσίας τόσο στις σχέσεις της με την κοινωνία των πολιτών όσο και μεταξύ των διαφόρων δημοσίων φορέων άσκησης της.

Η επικουρικότητα παραπέμπει σ' έναν άλλο τύπο οργάνωσης της κατανομής των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών και περιφερειακών ή τοπικών αρχών που έχει ως βάση του την αναγνώριση πλήρους κυριαρχίας των περιφερειακών ή τοπικών αρχών στο χειρισμό όλων των δημοσίων δράσεων, πλην αυτών που έχουν σαφώς διατηρηθεί υπέρ της ανωτέρας αρχής ή αυτών που μπορούν να αντιμετωπιστούν πιο αποτελεσματικά στο ανώτερο επίπεδο. Η προτεραιότητα της αρμοδιότητας ανήκει στην εγγύτερη προς την επιδιωκόμενη δράση αρχή, ενώ ο ρόλος του εθνικού κράτους παρουσιάζεται αναπληρωματικός της ανεπάρκειας των κατώτερων επιπέδων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Και στις περιπτώσεις όμως που η παρέμβαση του ανώτερου επιπέδου καθίσταται απαραίτητη, αυτή, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας που αποτελεί προέκταση της επικουρικότητας, δε νομιμοποιείται να υπερβαίνει τις απολύτως απαραίτητες δράσεις για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Η χρησιμοποίηση προτρεπτικών, ενδεικτικών και συμβασιακών μεθόδων δράσης πρέπει, στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, να προτιμάται έναντι των παραδοσιακών κανονιστικών και επεμβατικών μορφών, που προσιδιάζουν σε μια αυταρχική και πατερναλιστική εικόνα του κράτους (Millon-Delsol, 1993).

Ένα σημαντικό δίλημμα είναι αν η αρχή της επικουρικότητας και κατά συνέπεια και της αναλογικότητας μπορούν να εφαρμοστούν σε κράτη ενιαίου τύπου με ισχυρή συγκεντρωτική παράδοση όπως, μεταξύ άλλων, η Ελλάδα. Πέραν των σοβαρών νομικών επιφυλάξεων που η εφαρμογή των αρχών αυτών προκαλεί, η υιοθέτησή τους προϋποθέτει επιπλέον βαθιές πολιτικές, πολιτιστικές και ηθικές αλλαγές στον τρόπο σύλληψης και άσκησης της εξουσίας.

Η βάση στην οποία στηρίζεται η λειτουργία της επικουρικότητας προϋποθέτει μια άλλη πολιτική παιδεία που αποδέχεται την ικανότητα των τοπικών θεσμών να λειτουργούν αυτόνομα από τα εθνικά κέντρα εξουσίας και να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τα θέματα που τους αφορούν, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τον πραγματισμό της αβεβαιότητας των δημοσίων επιλογών και αναπτύσσοντας, έτσι, τον ανταγωνισμό αλλά και τη συνεργασία στη διεκδίκηση της μεγαλύτερης

αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης. Η εικόνα αυτή λειτουργίας των τοπικών θεσμών φαίνεται να απέχει πολύ από την αντίστοιχη δομή και παράδοση : απουσία σε τοπικό επίπεδο «σύνθετων» κρατικών πολιτικών με μακροχρόνιο ορίζοντα, διάρθρωση του τοπικού κατ' αναλογία με το κεντρικό κράτος, αδιαφοροποίητος και γενικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων, είναι μερικές από τις διαπιστώσεις που συντελούν στην αδυναμία του ελληνικού, τουλάχιστον, τοπικού κράτους να ανταποκριθεί στους ιδιαίτερους τύπους προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας (Γετίμης, 1988) και να επιδείξει την απαραίτητη πρωτοβουλία, ευελιξία και ευθύνη στη διαχείριση των τοπικών προβλημάτων που προϋποθέτει η αρχή της επικουρικότητας.

Εξίσου σημαντικά είναι τα νομικά προβλήματα που η υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας σε ενιαία κράτη παρουσιάζει : η νομική βάση της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η τοπικές και περιφερειακές αρχές έχουν γενική αρμοδιότητα για τη διοίκηση όλων των δημοσίων υποθέσεων πλην αυτών που ανήκουν ρητά στην αρμοδιότητα του εθνικού κράτους ή αυτών που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά στο ανώτερο επίπεδο, δε βρίσκει έρεισμα στη νομική πραγματικότητα των ενιαίων κρατών, σύμφωνα με την οποία η έκταση των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων αλλά και αυτοδιοικούμενων τοπικών αρχών καθορίζεται από το Κράτος στη βάση του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης και της αρχής της «αυτοδιοίκησης» των τοπικών υποθέσεων.

Χαρακτηριστική των νομικών δυσκολιών που η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας προκαλεί στο πεδίο των ενιαίων κρατών είναι η διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 24 του Ελληνικού Συντάγματος του 1975, σύμφωνα με την οποία «η χωροταξική αναδιάρθρωση, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών, υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους». Ο χωροταξικός σχεδιασμός υπάγεται έτσι, στην κρατική μέριμνα και επομένως εκφεύγει της αρμοδιότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οποία ανήκει, κατά το Σύνταγμα, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ακόμα όμως και στο πλαίσιο μιας ευρείας ερμηνείας του όρου «Κράτος», αυτήν των δημοσίων φορέων στους οποίους περιλαμβάνονται και οι ΟΤΑ, η οποιαδήποτε μεταβίβαση αρμοδιότητας χωροταξικού σχεδιασμού ή και εφαρμογών του στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση, θα τελούσε πάντα υπό την αίρεση της επαναφοράς της στο κέντρο, εφ' όσον ο

χωροταξικός σχεδιασμός δε θα μπορούσε να θεωρηθεί τοπική υπόθεση. Η βάση, κατά συνέπεια, της αρχής της επικουρικότητας αντιστρέφεται στην περίπτωση αυτή : το εθνικό κράτος είναι κατ' εξοχήν υπεύθυνο για το χωροταξικό σχεδιασμό, ενώ ο ρόλος των τοπικών θεσμών επικουρικός και η ενδεχόμενη υιοθέτηση της αρχής της παρέμβασης του ανώτερου επιπέδου σε περίπτωση ανεπάρκειας του κατώτερου οδηγεί σε επανασυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων υπέρ της κρατικής διοίκησης παρά την ενίσχυση της συνευθύνης και της εταιρικής σχέσης, όπως πρεσβεύει η ιδέα της επικουρικότητας. (Γζ. Γιαννακούρου, ΤΟΠΟΣ 8/94, σελ. 24-28).

Η λύση που επιδιώκεται να δοθεί μέσω της αρχής της επικουρικότητας επιδέχεται στην πράξη διάφορες ερμηνείες. Από την πλευρά ορισμένων εθνικών κρατών (π.χ. Βρετανίας) είναι ότι το κέντρο βάρους θα πρέπει να βρίσκεται στις εθνικές αρχές και η Κοινότητα μπορεί να παρεμβαίνει μόνο σε θέματα που δεν καλύπτονται από τις εθνικές πολιτικές.

Από την πλευρά της Κοινότητας, συχνά υποστηρίζεται η άποψη ότι τα προβλήματα θα πρέπει να επιλύονται στο κατάλληλο κάθε φορά επίπεδο, δηλαδή από τους φορείς που αντιπροσωπεύουν το κατώτερο δυνατό επίπεδο, οι οποίοι βρίσκονται πιο κοντά στο συγκεκριμένο πρόβλημα και είναι σε θέση να το επιλύσουν καλύτερα (άποψη που εμπεριέχει την προηγούμενη αλλά προβάλλει ταυτόχρονα και την ανάγκη αποκέντρωσης στο εσωτερικό των κρατών-μελών).

4.4 Η περιφερειακή πολιτική της δεκαετίας του '80 και οι προσπάθειες διοικητικής αναδιοργάνωσης της περιφερειακής και ενδοπεριφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα.

Το παράδειγμα της Ελλάδας είναι χαρακτηριστικό για δύο λόγους:

Πρώτον, γιατί ανήκει στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει (προσαρμογή των περιφερειών με αναπτυξιακή καθυστέρηση-στόχος 1) είναι χαρακτηριστικά μιας ευρύτερης περιοχής της περιφέρειας της Ευρώπης και ιδιαίτερα του Ευρωπαϊκού Νότου. Δεύτερον γιατί οι νέες τοπικές πολιτικές που προωθήθηκαν τη δεκαετία του '80 εντάχθηκαν σε ένα ιδιότυπο σχήμα προγραμματισμού που επιχειρεί, εκ των πραγμάτων λόγω της ισχυρής συγκεντρωτικής

δομής του ελληνικού κράτους, να τις συνδυάσει με έναν «εκ των άνω» ισχυρό κεντρικό έλεγχο. Το ενδιαφέρον εντοπίζεται στο χαρακτήρα αυτής της πολιτικής ως μοντέλου σχέσεων μεταξύ κεντρικού κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης και ως μοντέλου που επιχειρεί να συνδυάσει τις δύο προσεγγίσεις «εκ των άνω» και «εκ των κάτω».

Δύο γεγονότα είναι χαρακτηριστικά της πολιτικής που ασκήθηκε αυτή την περίοδο στην Ελλάδα. Το πρώτο αφορά τη διαμόρφωση μιας νέας πρότασης συνολικής αναδιοργάνωσης του συστήματος προγραμματισμού στην κατεύθυνση της μεγαλύτερης αποκέντρωσης και το δεύτερο, τη δημιουργία νέων θεσμών που προωθούν την ανάπτυξη πολιτικών για το σχεδιασμό και την εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο.

Αποκέντρωση και διοικητική αναδιοργάνωση στο περιφερειακό και ενδοπεριφερειακό επίπεδο ήταν, λοιπόν, η γενική πρόθεση του συστήματος προγραμματισμού, και αυτό φαίνεται από τους νέους θεσμούς που έγινε προσπάθεια να προωθηθούν σε αυτά τα επίπεδα. Η ανανέωση αυτή είχε να αντιμετωπίσει πολλαπλά προβλήματα, το σημαντικότερο από τα οποία ήταν ο κρατικός συγκεντρωτισμός, από τον οποίο για πολλά χρόνια αρνούνταν να ξεφύγει το διοικητικό σύστημα. Παρακάτω αναφέρονται τα προβλήματα που συνάντησε κάθε διοικητική οντότητα στην εφαρμογή της αλλά και αυτά τα οποία δημιούργησε και λειτούργησαν ως τροχοπέδη στο σχεδιασμό και την εφαρμογή επόμενων διοικητικών διαιρέσεων.

4.4.1 Πρόταση αναδιοργάνωσης του συστήματος προγραμματισμού.

Η περιφερειακή πολιτική που ασκήθηκε τη δεκαετία του '80 στην Ελλάδα επικεντρώνεται στην πρόταση της αναδιοργάνωσης του συστήματος προγραμματισμού.

Η πρόταση αυτή που διατυπώθηκε στο πρόγραμμα 1983-1987 συγκροτείται σε δύο άξονες :

- αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης (αποκέντρωση αρμοδιοτήτων)
- αποκέντρωση στην αυτοδιοίκηση μέσω της δημιουργίας νέων οργάνων προγραμματισμού.

Ο πρώτος άξονας αφορά την προσπάθεια αφενός να αποκεντρωθούν αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης σε νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο και αφετέρου να δημιουργηθούν νέες ή να προσαρμοστούν οι υπάρχουσες δημόσιες υπηρεσίες στα νέα

όρια των περιφερειών του 1987. Δεδομένης της αυστηρά συγκεντρωτικής δομής του κρατικού μηχανισμού, η πρόταση αυτή αποτελεί έναν σημαντικό νεωτερισμό.

Ο δεύτερος άξονας, που θεσμοθετείται με το Νόμο 1622/86, αφορά τη συγκρότηση της πυραμίδας του λεγόμενου «δημοκρατικού» προγραμματισμού και συνιστά την προσπάθεια αποκέντρωσης στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης. Τρία είναι τα νεωτεριστικά στοιχεία που εισάγονται με το νέο αυτό σχήμα προγραμματισμού : το πρώτο αφορά τη συγκρότηση νέων οργάνων προγραμματισμού, το δεύτερο τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε σχέση με τα αναπτυξιακά προγράμματα και το τρίτο τις διαδικασίες χρηματοδότησης των προγραμμάτων.

i. Νέα όργανα προγραμματισμού

Το πρώτο νεωτεριστικό στοιχείο αφορά την προσπάθεια ένταξης της συμμετοχής του πληθυσμού στη διαδικασία του προγραμματισμού. Για το λόγο αυτό προβλέπεται η συγκρότηση νέων οργάνων προγραμματισμού που συγκροτούνται σε κάθε χωρικό επίπεδο. Αυτά είναι :

- εθνικός χώρος - κεντρικοί φορείς με συντονιστή το ΥΠΕΘΟ
- περιφέρειες - περιφερειακά συμβούλια
- νομοί - νομαρχιακά συμβούλια
- δήμοι ή αναπτ. - δημοτικά συμβούλια ή διοικητικά συμβούλια
σύνδεσμοι αναπτυξιακών συνδέσμων.

Νέα όργανα συμμετοχής προβλέπονται επίσης στις επαρχίες (επαρχιακά συμβούλια) και στο χαμηλότερο χωρικό επίπεδο (συμβούλια δημοτικών διαμερισμάτων και συνοικιακά συμβούλια). Τα όργανα όμως αυτά δεν εξοπλίζονται με αρμοδιότητες προγραμματισμού, αλλά έχουν συμβουλευτικό ρόλο σχετικά με προτάσεις που αφορούν την περιοχή τους.

ii. Διαδικασίες κατάρτισης προγραμμάτων.

Το δεύτερο νεωτεριστικό στοιχείο αφορά το χαρακτήρα και τις διαδικασίες κατάρτισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Σε κάθε χωρική βαθμίδα προβλέπονται αντίστοιχα αναπτυξιακά προγράμματα, μεσοπρόθεσμα και ετήσια, τα οποία

συντάσσονται με τη συμμετοχή των νέων φορέων και με την προδιαγραφή ότι θα πρέπει να είναι αλληλοσυνδεδεμένα και συντονισμένα μεταξύ τους. Τα *μεσοπρόθεσμα* και *ετήσια* αναπτυξιακά προγράμματα αντιστοιχούν στις ίδιες χωρικές βαθμίδες :

- εθνικός χώρος - εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα
- περιφέρειες - περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα
- νομοί - νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα
- δήμοι ή αναπτυξιακοί - τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα.

σύνδεσμοι

Η βασική αρχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι η διασύνδεση μεταξύ των προγραμμάτων μέσω αμφίδρομων και ιεραρχικών σχέσεων που λαμβάνουν την εξής μορφή : στόχοι που μπαίνουν σε ένα ανώτερα ιεραρχικό επίπεδο αποτελούν δεσμεύσεις για τις κατώτερα ιεραρχικά βαθμίδες προγραμμάτων, ενώ προτάσεις που έρχονται από κάτω αξιολογούνται και ενσωματώνονται στα προγράμματα των ανώτερων βαθμίδων.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι εξαιρετικά σύνθετη. Ως προς τη διαδικασία κατάρτισης των προγραμμάτων κάθε βαθμίδας, η αρμοδιότητα ανήκει στα όργανα προγραμματισμού της ίδιας βαθμίδας. Τα συμβούλια κάθε βαθμίδας καταρτίζουν ετήσια και μεσοπρόθεσμα αναπτυξιακά προγράμματα που αφορούν την περιοχή για την οποία έχουν αρμοδιότητα. Ως προς τη διαδικασία έγκρισης των προγραμμάτων, οι αρμοδιότητες διαφοροποιούνται. Η αρμοδιότητα για την έγκριση των ετήσιων προγραμμάτων κάθε βαθμίδας ανήκει στα όργανα προγραμματισμού της ίδιας βαθμίδας (μόνο σε περίπτωση ενστάσεων η έγκριση γίνεται από το συμβούλιο της ανώτερης βαθμίδας). Αντίθετα η έγκριση των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων κάθε βαθμίδας γίνεται από τα όργανα προγραμματισμού της ανώτερης βαθμίδας.

Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας ότι τα ετήσια προγράμματα εντάσσονται στα πλαίσια των αντίστοιχων μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων και ότι τα προγράμματα είναι αλληλοσυνδεδεμένα με τον παραπάνω τρόπο, έχουμε μπροστά μας μια ιεραρχική δομή στην οποία τείνει να κυριαρχήσει ο «εκ των άνω» έλεγχος.

Είναι δύσκολο να υποστηριχτεί μέσα από αυτό το σχήμα ότι υπάρχει πράγματι μια προσπάθεια αποκέντρωσης που έχει προοπτικές να οδηγήσει σε μεγαλύτερο έλεγχο «εκ των κάτω». Η ισορροπία μεταξύ κεντρικού και τοπικού ελέγχου εξαρτάται περισσότερο

από τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύονται στην πράξη τόσο οι δεσμεύσεις ένταξης στους στόχους της ανώτερης βαθμίδας προγραμμάτων όσο και η αξιολόγηση και αποδοχή των προτάσεων που διατυπώνονται από τις κατώτερες προς τις ανώτερες ιεραρχικά βαθμίδες.

iii. Διαδικασίες χρηματοδότησης προγραμμάτων.

Το τελευταίο νεωτεριστικό στοιχείο αφορά την πρόβλεψη για τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων. Στο Ν. 1622 (παρ.74) προβλέπεται η υποστήριξη των ετήσιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με βάση ένα συγκεκριμένο χρηματοδοτικό σχέδιο. Σύμφωνα με αυτό, κάθε ετήσιο αναπτυξιακό πρόγραμμα χρηματοδοτείται από τους ίδιους πόρους των φορέων της αυτοδιοίκησης και πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, ή από κοινού με φορείς του δημοσίου τομέα στα πλαίσια του νέου θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων.

Παράλληλα ο νόμος διαγράφει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την ένταξη έργων στο ετήσιο ΠΔΕ. Η διαδικασία κατανομής που προβλέπεται είναι σε γενικές γραμμές η εξής : τα αρμόδια όργανα προγραμματισμού σε κάθε επίπεδο επιλέγουν τα συγκεκριμένα έργα που τους αφορούν και αποφασίζουν για την κατανομή των πιστώσεων του ΠΔΕ στο αμέσως κατώτερο ιεραρχικά επίπεδο.

Και οι δυο αποφάσεις κινούνται μέσα στα όρια ενός ανώτατου μεγέθους για κάθε χωρική βαθμίδα που προσδιορίζεται κεντρικά από τον υπουργό Εθνικής Οικονομίας, στη βάση ενός «εθνικού προτύπου κατανομής» των πιστώσεων που ο νόμος προβλέπει να υπάρχει. Καθώς η αρχική απόφαση για το συνολικό μέγεθος των χρηματοδοτικών πόρων του ΠΔΕ που έχουν να χειριστούν οι φορείς παραμένει κεντρικά στον υπουργό Εθνικής Οικονομίας, η αποκέντρωση επικεντρώνεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατανομή ενός συγκεκριμένου μεγέθους χρηματοδοτικών πόρων και την επιλογή των συγκεκριμένων έργων, παρά σε μία ουσιαστικά αυτόνομη και αποκεντρωμένη οικονομική λειτουργία των φορέων του προγραμματισμού.

Θα πρέπει να σημειώσουμε όμως ότι το βασικό χρηματοδοτικό σχέδιο των ετήσιων προγραμμάτων προβλέπει τη συμμετοχή με ίδιους πόρους των φορέων της αυτοδιοίκησης. Στο βαθμό που στον ίδιο Ν. 1622/86 φορείς αυτοδιοίκησης προβλέπονται μόνο μέχρι τη βαθμίδα του Νομού (δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση), προκύπτει ότι η βαθμίδα της περιφέρειας δεν καλύπτεται από το χρηματοδοτικό αυτό

σχήμα. Τα νομαρχιακά και τα τοπικά συμβούλια μπορούν να επιλέξουν και να χρηματοδοτήσουν τα έργα που τους αφορούν, τουλάχιστον ως προς το ανώτατο όριο χρηματοδότησης που τους αναλογεί, ανεξάρτητα αν το μεγαλύτερο μέρος των πόρων έρχεται από το νομαρχιακό σκέλος του ΠΔΕ (πράγμα που σημαίνει ότι και εδώ ο κεντρικός έλεγχος είναι ισχυρός). Αντίθετα, στη βαθμίδα της περιφέρειας δεν υπάρχει ούτε προβλέπεται περιφερειακό σκέλος του ΠΔΕ, δηλαδή δεν υπάρχει αυτόνομη γραμμή χρηματοδότησης των περιφερειακών έργων. Το περιφερειακό συμβούλιο κατανέμει τις πιστώσεις του ΠΔΕ στις κατώτερες βαθμίδες (για έργα νομαρχιακής ή τοπικής σημασίας), αλλά δεν μπορεί να χρηματοδοτήσει τα έργα που το αφορούν (έργα περιφερειακής σημασίας). Η αρμοδιότητα αυτή έχει αποδοθεί ρητά από το Νόμο στο κεντρικό επίπεδο (τα υπουργεία με συντονιστή το ΥΠΕΘΟ), το οποίο χρηματοδοτεί ταυτόχρονα τα εθνικά και τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα.

Το τελευταίο αυτό σημείο δείχνει ότι η όποια αποκέντρωση ήταν στην πρόθεση του νομοθέτη να γίνει, αφορούσε μόνο το νομαρχιακό και το τοπικό επίπεδο, δηλαδή το επίπεδο της αυτοδιοίκησης. Σε καμία περίπτωση δεν ήταν επιθυμητή η αποκέντρωση στο επίπεδο της περιφέρειας και η αυτόνομη παρουσία των περιφερειών στον προγραμματισμό. Η βαθμίδα αυτή στο συνολικό σχήμα προγραμματισμού, χρησιμοποιείται ως ενδιάμεσος κρίκος για τη συλλογή των αιτημάτων που έρχονται «εκ των κάτω» και τη διοχέτευσή τους στην κεντρική διοίκηση (Ελ. Ανδρικοπούλου, 1995).

4.4.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Η ενδυνάμωση της ενότητας της Περιφέρειας ως αποκεντρωμένης διοικητικής μονάδας είναι μια μεγάλη καινοτομία στον ελληνικό χώρο. Σύμφωνα με τις διατάξεις της, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις συμπληρώνουν, ως προς τις αρμοδιότητες, τις Περιφέρειες. Ειδική Επιτροπή έχει αναλάβει το δύσκολο έργο κατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα τρία επίπεδα διοίκησης (Περιφέρεια, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ΟΤΑ). Ωστόσο, παραμένει το ερώτημα τι ρόλο θα παίξει η Περιφέρεια ως προς την νομαρχία.

Η συζήτηση για τη δημιουργία δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν μια ατέρμονη ενδοκομματική και διακομματική διαδικασία. Όσο υπάρχει η νομαρχιακή

διοίκηση, οι προσπάθειες για δημιουργία β' βαθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι καταδικασμένες. Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας με βάση το πελατειακό σύστημα σχέσεων έμεινε ανέγγιχτο σε κάθε προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης.

Στη συζήτηση για τη δημιουργία και άλλου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, πέρα από τον τοπικό, η χωρική ενότητα που θα αποτελούσε το υπόβαθρο ήταν ένα αδιαφιλονίκητο ερώτημα. Η επαρχία έβαζε σημαντική υποψηφιότητα με σκοπό να αντικαταστήσει τις κατακερματισμένες κοινότητες αλλά όχι και να τις καταργήσει. Η υποψηφιότητα αυτή υποστηριζόταν από την αντιπολίτευση της εποχής αλλά και της εσωτερικής αντιπολίτευσης του κυβερνώντος κόμματος.

Το διψασμένο για μεταρρύθμιση διοικητικό σύστημα δεν είναι το μόνο που απαιτεί αυτή την αλλαγή. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, επίσης, απαιτεί από την Ελλάδα διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση ώστε να μπορεί να εκπροσωπηθεί ισάξια στην Επιτροπή των Περιφερειών της Ένωσης.

Η τομή δεν αποτολμάται για δύο κυρίως λόγους : αφενός διότι η κυβέρνηση βασίζεται ακόμη πολύ στα παραδοσιακά πελατειακά δίκτυα και αφετέρου γιατί η αυξανόμενη πολιτική σημασία της περιφέρειας έναντι της νομαρχίας δεν έχει ακόμα αρχίσει να συνειδητοποιείται.

Σχεδόν μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου του 1993 δημιουργείται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με το Ν. 2218/94. Μετά από αντιδράσεις έρχεται ο Ν. 2240/94 να τροποποιήσει τις κείμενες διατάξεις της μεταρρύθμισης. Μια σημαντική μεταρρύθμιση είναι ότι τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι αιρετά. Ασάφεια και αμφιβολία υπάρχει, ωστόσο, ως προς την παραχώρηση αρμοδιοτήτων στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Δεν είναι, όμως, τυχαίο ότι οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται αμέσως αφορούν τη διαχείριση των επενδυτικών κονδυλίων, δραστηριότητα που έχει χάσει τη σημασία της σε νομαρχιακό επίπεδο αφού αυτή έχει επέλθει στην αρμοδιότητα των περιφερειών.

Αναμένοντας, λοιπόν, τις εξελίξεις στην ανακατανομή και τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών επιπέδων, η οποία αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, και την προϋπόθεση για το σχεδιασμό των οργανωτικών δομών που θα τις υπηρετούν.

4.4.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στην Ελλάδα, η Τ.Α. υπήρξε μόνο στο πρώτο επίπεδο και μάλιστα ως αποκλειστικός φορέας, ενώ στο δεύτερο και τρίτο εκπροσωπούσαν απλώς στα υπάρχοντα συλλογικά όργανα που είχαν ορισμένες αρμοδιότητες προγραμματισμού, χωρίς να είναι όμως και «γνήσιοι» αυτοδιοικητικοί φορείς (Νομαρχιακά και Περιφερειακά Συμβούλια). Αλλά πάντα η Τ.Α. έπασχε από δύο μεγάλα προβλήματα δομικού χαρακτήρα : α) τον κατακερματισμό των δήμων και κοινοτήτων και β) την εσωτερική οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό των ίδιων των ΟΤΑ ως φορέων διαχείρισης. Το πρώτο πρόβλημα είναι και το κυριότερο αφού το μέγεθος ενός ΟΤΑ αποτελεί την αναγκαία συνθήκη για την οργανωτική ανασυγκρότηση και γενικά τη βελτίωση του ίδιου του φορέα, ώστε να γίνει ένας βιώσιμος οργανισμός από επιχειρησιακή άποψη. Από την άλλη άποψη κάθε λειτουργικός εκσυγχρονισμός είναι αποτελεσματικός και ατελέσφορος όταν το μέγεθος του ΟΤΑ είναι κάτω ενός κρίσιμου ορίου (Ηλ. Μπεριάτος, 1993). Γι' αυτό το λόγο έγιναν πολλές προσπάθειες συγχώνευσης ή συνένωσης των ΟΤΑ ή προσπάθειες διακοινοτικής συνεργασίας όπως παραθέτονται παρακάτω.

Οι δήμοι πρωτοθεσμοθετήθηκαν στην Ελλάδα την εποχή διακυβέρνησης του Καποδίστρια και του Βαυαρικού καθεστώτος. Έκτοτε οι μεταρρυθμίσεις στο θεμελιώδη αυτό θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ραγδαίες και η δομική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ συνεχής, ως όπλο στο πρόβλημα του κατακερματισμού τους.

Οι σύνδεσμοι πολλαπλού σκοπού, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, τα συμβούλια περιοχής, μεταρρυθμίσεις που έγιναν την προηγούμενη δεκαετία, προέβλεπαν εθελοντικές ή υποχρεωτικές συνεργασίες μεταξύ των ΟΤΑ για την επίλυση τοπικών προβλημάτων, τη διαχείριση και την ανάπτυξή τους.

Τα συμβούλια περιοχής ήταν ο πρώτος θεσμός που ανέλαβε κάποιες ανεπαρκείς αρμοδιότητες επιτελικού και διαχειριστικού χαρακτήρα, οι οποίες όμως δεν μπορούσαν να ασκηθούν μεμονωμένα από τους μικρούς ΟΤΑ. Οι σημαντικότερες από αυτές ήταν ο προγραμματισμός της ανάπτυξης και η διαχείριση πόρων του ΠΔΕ και των προγραμμάτων της ΕΕ.

Τα συμβούλια περιοχής ήταν το πρώτο δειλό βήμα για την αντικατάσταση των μικρών κοινοτήτων.

Ωστόσο και σε αυτές τις αλλαγές, το βασικό μειονέκτημα του ελληνικού διοικητικού συστήματος ήταν παρών, ο έντονος συγκεντρωτισμός. Υπερβολικοί έλεγχοι και κανονισμοί επιβάλλονται από το κέντρο στην οργανωτική δομή, στελέχωση και τις εσωτερικές διαδικασίες, ενώ μέχρι το 1994, οπότε και καταργήθηκε, ο νομάρχης ασκούσε έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Στη διαμόρφωση, λοιπόν, του παραπάνω διοικητικού συστήματος δεν παρατηρούμε καμία σχέση ανάμεσα στο τοπικό και το περιφερειακό επίπεδο. Όλες οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, από την υγεία μέχρι την εκπαίδευση, καθώς και κάθε αναπτυξιακός τομέας είναι υπό την επίβλεψη και διαχείριση του κράτους ή της νομαρχίας. Μόνο οι στοιχειώδεις υπηρεσίες και υποδομές αποτελούν αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, π.χ. αποκομιδή απορριμμάτων, ύδρευση, κλπ.

Τη δεκαετία του '80 παραχωρούνται στην τοπική αυτοδιοίκηση περισσότερες αρμοδιότητες κάτω από τη σκιά, όμως, της έννοιας των «τοπικών υποθέσεων», όρος νομικά διφορούμενος, ο οποίος διαχωρίζει τις αρμοδιότητες σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Το '94 είναι η χρονιά που η τοπική αυτοδιοίκηση προάγεται και αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για σημαντικές αρμοδιότητες.

Ακόμα και η απαλοιφή του προβλήματος του κατακερματισμού των ΟΤΑ, που ήταν ο βασικός σκοπός της μεταρρύθμισης, δεν επιτεύχθηκε, αντιθέτως εντάθηκε σημαντικά με τη δημιουργία κάθε φορά νέων χωρικών ορίων (γεωγραφικές περιοχές, γεωγραφικές ενότητες, συμβούλια περιοχής).

Η τελευταία αισιόδοξη προσπάθεια «ανακυττάρωσης» των ΟΤΑ είναι το νέο Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Ωστόσο το ενδιαφέρον έγκειται στο αν το νέο θεσμικό και χωρικό πλαίσιο που το πρόγραμμα αυτό δημιουργεί, εντάσσεται σ' ένα συγκεκριμένο όραμα και σχέδιο για την εξέλιξη και τη πρόοδο της υπαίθρου, ευνοεί και δεν εγκλωβίζει τις αναπτυξιακές δυναμικές του τοπικού (Δ. Γούσιος, 1998).

4.5 Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μετά το 1985

4.5.1 Εισαγωγή

Το πρόβλημα της αναδιάρθρωσης των διοικητικών και εδαφικών ενοτήτων στην Ελλάδα είναι τόσο παλιό όσο και το νεοελληνικό κράτος. Η αναδιάρθρωση αυτή προσδιορίστηκε από την ενίσχυση της θέσης και του ρόλου της περιφέρειας και την ανάδειξη του τοπικού στον τομέα της ανάπτυξης και της διαχείρισης. Τα τελευταία χρόνια έχει επανέλθει με έμφαση στην επικαιρότητα η αναδιάρθρωση των ενοτήτων αυτών και αποτελεί θέμα συζήτησης και έντονου προβληματισμού στους πολιτικούς φορείς, στην επιστημονική κοινότητα αλλά και το ευρύτερο κοινό. Σ' αυτό συνέβαλαν και οι επιχειρηθείσες θεσμικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν κυρίως με τους νόμους 1416/84, 1622/86, 2218/94, 2240/94 και τελευταία το Πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Οι εξελίξεις αυτές έχουν μεγάλη σημασία αφού έχουν επιπτώσεις και στη διευκόλυνση της αναπτυξιακής και προγραμματικής διαδικασίας. Άλλωστε οι φορείς της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης είναι οι «φυσικοί» φορείς του σχεδιασμού και του προγραμματισμού. Ειδικότερα το θέμα αυτό τίθεται με μεγαλύτερη ένταση στο χαμηλότερο διοικητικό και χωρικό επίπεδο (τοπικό) που στη χώρα μας εκφράζεται με του Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Ελλάδα (με εξαίρεση ίσως τη Γαλλία) είναι η μόνη χώρα που αντιμετωπίζει τέτοιο μεγάλο πρόβλημα αναδιάρθρωσης λόγω του μεγάλου κατακερματισμού και του μικρού μεγέθους των πρωτοβάθμιων διοικητικών μονάδων. Το ζήτημα είναι ιδιαίτερης σημασίας γιατί οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ αποτελούν τη βάση της διοικητικής και προγραμματικής πυραμίδας και κάθε δυσλειτουργία σε αυτούς επηρεάζει ολόκληρο το σύστημα του αναπτυξιακού προγραμματισμού.

4.5.2 Οι τέσσερις περίοδοι ίδρυσης και μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος

Από τη μελέτη της ιστορικής εξέλιξης του θέματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών εδαφικών αναδιαρθρώσεων προκύπτει ότι υπάρχουν

τέσσερις μεγάλες και διακριτές περιόδους από την ίδρυση της ελληνικής πολιτείας μέχρι σήμερα :

α) Η περίοδος του Καποδίστρια και του Βαυαρικού διοικητικού καθεστώτος (1828-1887)

β) Η περίοδος των μεγάλων μεταρρυθμίσεων των Τρικούπη και Βενιζέλου (1887-1927)

γ) Η περίοδος της σχετικής ύφεσης και αδράνειας του μεσοπολέμου αλλά και της μεταπολεμικής εποχής (1927-1984)

δ) Η (τελευταία) περίοδος των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (1927-1994).

Για την πρώτη περίοδο πρέπει να παρατηρήσουμε αρχικά ότι οι ευρωπαϊκού τύπου διοικητικές δομές, που επιχείρησε να εισαγάγει ο Καποδίστριας και που τελικά επιβλήθηκαν από το Βαυαρικό καθεστώς, είχαν εξαιρετικά μεγάλη μακροβιότητα. Το γεγονός αυτό δεν εξηγείται, παρά μόνον, αν δεχτεί κανείς την άποψη ότι οι εγχώριες κοινωνικές δυνάμεις απορρόφησαν και διέβρωσαν σε τέτοιο βαθμό τους νέους διοικητικούς θεσμούς ώστε τους επέβαλλαν τη δική τους δυναμική και τους χρησιμοποίησαν σαν όχημα για να διαμορφώσουν ένα σύστημα που εξυπηρετούσε το παραδοσιακό πελατειακό πλέγμα σχέσεων (Χλέπας, 1994).

Συγκεκριμένα οι Βαυαροί καθόρισαν από την αρχή τρία επίπεδα διοίκησης (Νομό, Επαρχία, Δήμο) που αντιστοιχούσαν σε ανάλογα γεωγραφικά/χωρικά επίπεδα με ένα ορισμένο αριθμό χωρικών ενοτήτων στο καθένα. Έτσι, η τότε ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς, 47 επαρχίες και 750 δήμους (που αργότερα μειώθηκαν στους 250). Στο σύστημα αυτό οι δήμοι διακρίνονταν σε τρεις τάξεις Α, Β, Γ, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, σύμφωνα και με αυτά που ίσχυαν στην Ευρώπη. Αν και το σύστημα ήταν συγκεντρωτικό και είχε πολλά δημοκρατικά ελλείμματα, ωστόσο υπήρξε αρκετά αποτελεσματικό για ορισμένα ζητήματα χάρις στον ορθολογισμό και τις τεχνικές αρετές του. Οι ανωτέρω διοικητικές διαιρέσεις δεν αποτελούσαν φυσικά την έκφραση της τότε κοινωνικής και γεωγραφικής δομής της χώρας αφού δεν ακολουθούσαν την υφιστάμενη τότε *κοινοτική διάρθρωση* του ελληνικού χώρου. Διευκόλυναν έτσι αντικειμενικά την πολιτική των Βαυαρών για χτύπημα των παραδοσιακών τοπικών παραγόντων αφού η πρωτοβάθμια τοπική εξουσία έχει πλέον πεδίο άσκησης γεωγραφικά ευρύτερο από

εκείνο της εδαφικής περιφέρειας των καταργούμενων κοινοτήτων και άρα από την περιοχή επιρροής τους. Στη συνέχεια, όμως οι δήμαρχοι που βρίσκονταν επικεφαλής των εύρωστων Α'βάθμιων οργανισμών, απέκτησαν εξαιρετικά μεγάλη κομματική και πολιτική ισχύ⁶ και τελικά έγιναν οι νέοι τοπάρχες. Έτσι στη χώρα με την παντελή σχεδόν έλλειψη φεουδαρχικών δομών και παραδόσεων (Τσουκαλάς, 1983) συγκροτούνται κατά τόπους διάφορα «πολιτικά φέουδα». Όπως προαναφέρθηκε, ο αρχικός αριθμός των δήμων (750), λίγα μόλις χρόνια από την ίδρυσή τους μειώθηκε με συμπτύξεις (συνενώσεις) στο ένα τρίτο, ενώ προς το τέλος της περιόδου αυτής⁷ η χώρα αριθμούσε 442 δήμους με μέσο πληθυσμό πάνω από 5000 κατοίκους που ήταν από τους μεγαλύτερους τότε στην Ευρώπη.

Στη δεύτερη περίοδο, και για μισό περίπου αιώνα, κυριαρχούν οι μεταρρυθμίσεις των δύο μεγάλων μορφών της ελληνικής πολιτικής ιστορίας Τρικούπη και Βενιζέλου. Και οι επιχειρήσαν τις μεταρρυθμίσεις με στόχο τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος κυρίως από πολιτική άποψη χωρίς βεβαίως να παραγνωρίζουν και τις άλλες διαστάσεις του ζητήματος.

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

Ο Βενιζέλος θέλοντας και αυτός να εξουδετερώσει τη δύναμη των δημάρχων, προχώρησε σε πιο ριζοσπαστικά μέτρα κτυπώντας απ' ευθείας την εδαφική βάση του πελατειακού πολιτικού συστήματος που ήταν οι γεωγραφικές ενότητες των δήμων.

6) Ιδιαίτερα μάλιστα μετά την πολιτική τους νομιμοποίηση το 1864/1877).

7) Και μετά την προσάρτηση της Θεσσαλίας και των Ιονίων νήσων.

Κατήργησε εντελώς το σύστημα των δήμων επιφέροντας έτσι το τέλος του βαυαρικού καθεστώτος τουλάχιστον σε τοπικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό ανασυστήθηκαν οι παλιές μικρές κοινότητες (6.000 περίπου) με μέγεθος 12 φορές μικρότερο (κατά μέσο όρο) από εκείνο των δήμων. Για το λόγο αυτό στη συντριπτική πλειοψηφία τους οι νέοι ΟΤΑ δεν ήταν βιώσιμοι οργανισμοί. Χαρακτηριστικό της αναγνώρισης αυτής της αδυναμίας και ανεπάρκειας των νέων ΟΤΑ ήταν και η πρόβλεψη του ίδιου του σχετικού νομοθετήματος για τη δυνατότητα δημιουργίας συνδέσμων κοινοτήτων σε εθελοντική βάση προς αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης της αυτοδιοίκησης. Επίσης την ίδια ομολογία εκφράζει και η μετέπειτα προσπάθεια για δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού που μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της χώρας. Έτσι στην αυγή του εικοστού αιώνα μέσα σε πανηγυρισμούς για την «απελευθέρωση των συνοικισμών» αλλά και αναθέματα για τους δήμους και τους δημάρχους, η χώρα έμπαινε σε μια νέα περίοδο της διοικητικής ιστορίας της που πολλοί θεώρησαν επιστροφή στις ρίζες της ελληνικής (κοινοτικής) παράδοσης. Κανείς δεν μπορούσε να φανταστεί την εποχή εκείνη ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα απέβαινε μοιραία και θα αποτελούσε την τροχοπέδη της ανάπτυξης στις κατοπινές δεκαετίες.

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

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

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

Η τέταρτη περίοδος, που εξετάζεται στη συνέχεια, σε ό,τι αφορά την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, αρχίζει ουσιαστικά από την ψήφιση των πρώτων νομοθετημάτων για το σκοπό αυτό, το 1984.

Οι αλματώδεις εξελίξεις στο χώρο της επιστήμης και της τεχνολογίας δημιουργούν νέες οικονομικές και κοινωνικές καταστάσεις που με τη σειρά τους επηρεάζουν την οργάνωση του χώρου. Οι νέες χωρικές δομές δεν είναι πλέον συμβατές με τις διοικητικές διαιρέσεις στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και προγραμματισμού και άρα υπάρχει ανάγκη για αναπροσαρμογή του μεγέθους, του αριθμού και των ορίων των εδαφικών και διοικητικών οντοτήτων. Ιδιαίτερα στο επίπεδο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ η ανάγκη διοικητικής και εδαφικής αναδιοργάνωσης είναι επιτακτική. Σημειωτέον ότι ο κατακερματισμός της ελληνικής αυτοδιοίκησης ήταν και είναι αναλογικά ο μεγαλύτερος

στην Ευρώπη. Στη φάση αυτή αναζητείται το κρίσιμο μέγεθος του νέου ΟΤΑ που θα προέλθει από ομαδοποίηση των μικρών κοινοτήτων.

Συνεπώς μία πολύ σημαντική μορφή δράσης των ΟΤΑ που στοχεύει στην εξάλειψη αυτών των προβλημάτων που περιγράφηκαν είναι η διαδημοτική και διακοινοτική συνεργασία προς την τοπική ανάπτυξη. Τέτοιες προσπάθειες για την

Η πρώτη προσπάθεια επιχειρήθηκε με το νόμο 1416/84 που τροποποιούσε το δημοτικό και κοινοτικό κώδικα με στόχο την ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της αποκέντρωσης. Πράγματι ο νόμος αυτός εισήγαγε σημαντικούς νέους θεσμούς, κυρίως για τα κρίσιμα θέματα της αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. Παράλληλα επιχειρεί και μια πρώτη διαρθρωτική παρέμβαση στη διοικητική και εδαφική δομή με τη σύσταση επαρχιών στο νησιώτικο χώρο και τη θεσμοθέτηση νέου τρόπου συνένωσης των κοινοτήτων με ισχυρά κίνητρα διοικητικής και οικονομικής μορφής. Προωθείται και αναβαθμίζεται επίσης και η διακοινοτική συνεργασία με τη θεσμοθέτηση των «αναπτυξιακών συνδέσμων» που δημιουργούνται στη βάση μιας προκαθορισμένης ενιαίας χωρικής μονάδας που ονομάζεται *γεωγραφική ενότητα*. Απώτερος σκοπός του παραπάνω θεσμού ήταν να αποτελέσουν οι σύνδεσμοι αυτοί τους νέους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης. Την ίδια εποχή το Υπουργείο Χωροταξίας εκπονούσε μια μελέτη σε όλους τους νομούς της χώρας για το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό των γεωγραφικών-οικιστικών ενότητων, των γνωστών «ανοικτών πόλεων». Οι ενότητες αυτές θα αποτελούσαν τη μικρότερη ανθρωπογεωγραφική μονάδα στην οποία θα μπορούσε να υπάρχει μια στοιχειώδης αναπτυξιακή ολοκλήρωση με τα σημερινά δεδομένα, πράγμα που συνδυαζόταν απόλυτα με τους στόχους δημιουργίας των αναπτυξιακών συνδέσμων. Η μελέτη αυτή στα πλαίσια μιας γενικότερης ιεράρχησης των οικιστικών κέντρων της χώρας προσδιόριζε τις λειτουργίες εκείνες που είναι απαραίτητες σε κάθε επίπεδο και επί πλέον οριοθετούσε τις αντίστοιχες χωρικές μονάδες. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εφαρμογή του μοντέλου αυτού στο τοπικό επίπεδο όπου αναδύεται η βασική χωρική μονάδα με βάση την οποία οικοδομείται ολόκληρο το σύστημα οικιστικής και χωροταξικής διάρθρωσης του αγροτικού χώρου και της χώρας γενικότερα.

Η δεύτερη και πιο σημαντική από θεσμική και πολιτική άποψη προσπάθεια για την ανακυττάρωση των ΟΤΑ, επιχειρείται δύο μόλις χρόνια αργότερα με το νόμο 1622

(ΦΕΚ 92Α/ 14-786) για την «τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικό προγραμματισμό». Η νέα προσπάθεια εντάσσει το πρόβλημα της αναकुττάρωσης σε μια γενικότερη πολιτική διοικητικής μεταρρύθμισης και στα τέσσερα επίπεδα προγραμματισμού που θεσμοθετούνται από το νόμο (τοπικό, νομαρχιακό, περιφερειακό, εθνικό). Οι σχετικές με τα θέματα της Α΄βάθμιας αυτοδιοίκησης διατάξεις προέβλεπαν δυνατότητα συνενώσεων κοινοτήτων σε δήμους ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους και με ισχυρά οικονομικά αλλά και άλλα κίνητρα που δεν υπήρχαν μέχρι τότε. Η μόνη προϋπόθεση ήταν να βρίσκονται μέσα στα πλαίσια ειδικά προσδιορισμένων για το σκοπό αυτό χωρικών μονάδων που ονομάζονται τώρα *γεωγραφικές περιοχές* (γ.π.). Η συνένωση αυτή εξ' ορισμού περιλαμβάνει όλους τους ΟΤΑ της γεωγραφικής περιοχής (σε αντίθεση με τη δυνατότητα δημιουργίας αναπτυξιακού συνδέσμου χωρίς τη συμμετοχή όλων των ΟΤΑ της γ.ε. του Νόμου 1416/84). Σημειωτέον ότι υπήρχε περίπτωση παραμονής ορισμένων δήμων εκτός γ.π. κάτι που δεν ίσχυσε στην περίπτωση καθορισμού των γ.ε. Οι γ.π. θα προσδιορίζονται ανεξάρτητα από τις γ.ε. χωρίς καμία συσχέτιση με αυτές.

Η αντιφατικότητα και ασυνέπεια της πολιτικής των συνενώσεων παρουσιάζεται και στο θέμα της συσχέτισης με τις «ανοικτές πόλεις» που παραμένουν η μοναδική τεκμηριωμένη πρόταση καθορισμού εδαφικών ενοτήτων τοπικής κλίμακας, αφού σύμφωνα με εγκύκλιο «δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν υπ' όψιν κατά τον προσδιορισμό των γεωγραφικών περιοχών οι οικιστικές ενότητες «ανοικτές πόλεις που περιλαμβάνονται στη σχετική μελέτη του ΥΠΕΧΩΔΕ που έχει σταλεί στις Νομαρχίες». (Μπεριάτος, 1994)

Τελευταία προσπάθεια διοικητικής αναδιάρθρωσης στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση είναι τα *Συμβούλια περιοχής*. Επιχειρείται συνένωση των λειτουργιών των ΟΤΑ μέσα από την αναγκαστική διακοινοτική συνεργασία. Η ύπαρξη των δήμων και κοινοτήτων δε θίγεται αλλά δημιουργούνται σύνδεσμοι, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.3 του συντάγματος με την ονομασία Συμβούλια Περιοχής.

Με τη θεσμοθέτηση τους καταργείται η σημερινή διάκριση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αποκλειστικές και συντρέχουσες και κατοχυρώνεται σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, ότι η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων.

Ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί ότι μέχρι σήμερα δεν έγινε εμφανές το αποτέλεσμα της εισαγωγής του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής. Δηλαδή όλα όσα προαναφέρθηκαν για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ δεν πραγματοποιήθηκαν, σε μία συνολική θεώρηση, παρά ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίστηκε κυρίως σε διοικητικές αρμοδιότητες.

4.5.3 Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και περιφερειακή διοίκηση

4.5.3.1 Εισαγωγή

Η Ελλάδα, στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, δεν μπορεί να υποφέρει το βάρος ενός κράτους που δεν είναι ικανό να οργανώσει, να συντονίσει και να κατευθύνει την αναπτυξιακή δυναμική της κοινωνίας. Είναι ανάγκη να μεταβάλλει τη συγκεντρωτική, γραφειοκρατική, αδιαφανή και εν τέλει αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

Ισχυρή δημόσια διοίκηση είναι εκείνη που καθίσταται αποτελεσματική, δηλαδή εκπληρώνει την αποστολή της και ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας. Είναι η συμμετοχική, κοινωνική, ευαίσθητη και διαφανής διοίκηση που έχει ως μοναδικό στόχο την ικανοποίηση των αναγκών του ανθρώπου και του πολίτη.

Προϋπόθεση για όλα τα παραπάνω είναι η αποκέντρωση των λειτουργιών και η μεταβίβαση όλων αυτών που δεν έχουν εκ της φύσεώς τους γενικό περιεχόμενο στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης. Είναι η οργανωτική και λειτουργική ετοιμότητά της.

Η ίδρυση της Β' βαθμιας αυτοδιοίκησης και η συγκρότηση της Περιφερειακής Διοίκησης αποτελούν τους ενδιάμεσους σταθμούς για την ολοκλήρωση της αποκεντρωμένης συμμετοχικής και αποτελεσματικής διοίκησης.

4.5.3.2 Διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

4.5.3.2.1 Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Με τους νόμους 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994) και 2240/94 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994), ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται πραγματικότητα.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις όχι μόνο θεσμοθετούνται οριστικά και αμετάκλητα αλλά και αναδείχθηκαν οι αιρετές αρχές τους με τις διπλές εκλογές της 16^{ης} Οκτωβρίου 1994. Αποτελεί αυτή η επιλογή μια από τις σημαντικότερες πολιτικές πράξεις στην ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους. Πράξη που ανοίγει το δρόμο σε μια συνολική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας και των διαδικασιών αντιπροσώπευσης.

Πολλές προσπάθειες έχουν γίνει για το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης από την αρχή σχεδόν της ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους. Προσπάθειες που απέβησαν άκαρπες.

Το 1833 με το Διάταγμα 3/15-4-1833 και το 1845 με το νόμο ΚΕ' / 1845 επιχειρήθηκε η θεσμοθέτηση νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων, χωρίς και να εφαρμοστεί στην πράξη. Βεβαίως με τις διατάξεις αυτές δεν υπήρχε πρόθεση εισαγωγής συστήματος νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, αλλά δημιουργία συμβουλευτικού οργάνου περί τον νομόρχη.

Το 1887 με το νόμο ΑΦΝΣΤ/1887 «Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων» (ΦΕΚ Α' 202/28.7.1887), θεσπίζεται ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης που καταργείται με το νόμο ΑΩΟΖ/1891 (ΦΕΚ Α' 3/2.1.1891). Παρά την αντίθετη άποψη κάποιων συγγραφέων ο θεσμός εφαρμόστηκε για μικρό χρονικό διάστημα, όπως αποδεικνύει ο νόμος ΑΨΕ' /17-2-1889 που ρυθμίζει θέματα που προέκυψαν αποκλειστικά από τη λειτουργία του.

Το 1891 με το νόμο ΒΧΕ/1899 (ΦΕΚ Α΄ 136/8-7-1899) «Περί Νομών και της διοικήσεως αυτών» επαναφέρεται σε νομαρχιακό επίπεδο ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά δεν εφαρμόστηκε επειδή το διάταγμα που προβλεπόταν στο άρθρο 128 δεν εκδόθηκε ποτέ.

Το 1923 με το ΝΔ της 9^{ης} Μαΐου «Περί διοικήσεως των Νομών» (ΦΕΚ Α΄122/10-9-1923) έγινε μια σημαντική προσπάθεια να θεσμοθετηθεί η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση με εξαιρετικά προοδευτικό πλαίσιο και παρά το ότι τροποποιείται και βελτιώνεται επτά φορές ο νόμος, τελικά δεν εφαρμόζεται.

Το 1927 στο Σύνταγμα και στο άρθρο 107 προβλέπεται η σύσταση του δευτέρου βαθμού, αλλά ο σχετικός νόμος για την υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής δεν εκδίδεται.

Το 1975 στο Σύνταγμα και στο άρθρο 102 προβλέπεται η θεσμοθέτηση του δευτέρου βαθμού και έντεκα χρόνια μετά εκδίδεται ο σχετικός νόμος 1622/1986 «τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη - δημοκρατικός προγραμματισμός» (ΦΕΚ Α΄ 92/14-7-1986) που καθιερώνει τις περιφέρειες, τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα όργανα του δημοκρατικού προγραμματισμού και παραπέμπει σε Προεδρικά Διατάγματα την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων.

Με τους νόμους 2218/94 και 2240/94 προσδιορίζεται ένα καινοτόμο και ριζοσπαστικό θεσμικό πλαίσιο που ολοκληρώνει τη θεσμοθέτηση και τη λειτουργία των οργάνων του Δημοκρατικού Προγραμματισμού σε όλα τα επίπεδα.

Δεν εναποθέτει την αποκέντρωση στη βούληση της Κεντρικής εξουσίας.

Δεν εξαρτά από τη θέληση του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α ή της Κυβέρνησης τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων. Οριοθετεί αυστηρά αποκλειστικές και όχι συντρέχουσες αρμοδιότητες στην τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και διασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους γι' αυτό. Έτσι, η διοικητική αυτοτέλεια και η οικονομική αυτοδυναμία, πάγιο αίτημα και διαρκής στόχος των ΟΤΑ συνοδεύει τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στόχος είναι να υπάρξουν οι προϋποθέσεις ώστε η Αυτοδιοίκηση να μην είναι μόνο ο θεμελιακός φορέας του προγραμματισμού και της ανάπτυξης αλλά και ο αποκλειστικός διαχειριστής των τοπικών υποθέσεων σε επίρρωση της συνταγματικής επιταγής (Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, 1995).

Από το 1995 ανοίγει ένα νέο κεφάλαιο για τη χώρα.

4.5.3.2.2 Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις των Νόμων 2218 και 2240 του 1994

Με τους Νόμους 2218/94 και 2240/94 συνιστώνται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) ως δεύτερη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁸

Συνιστώνται τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα στις Διευρυμένες Ν.Α. στα εδαφικά όρια του κάθε νομού ή νομαρχίας που ανήκουν στη χωρική τους αρμοδιότητα. Ενισχύεται η πολιτική και διοικητική αποκέντρωση στις νησιωτικές περιοχές ή τις απομονωμένες και υπανάπτυκτες ζώνες νομών, με τη δημιουργία Επαρχιών και την παρουσία αιρετών οργάνων με αυξημένες αρμοδιότητες (Επαρχιακό Συμβούλιο - Έπαρχος) ενταγμένων οργανικά στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Διασφαλίζεται η ελάχιστη εκπροσώπηση της κάθε επαρχίας στα Νομαρχιακά Συμβούλια.

Θεσμοθετείται η θέση του «Περιφερειακού Διευθυντή» και της «Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης» στο νομό, για τη διοίκηση και το συντονισμό των κρατικών υπηρεσιών που δεν περιέχονται στη Ν.Α και για την εποπτεία των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Θωρακίζεται με προσεκτικά και αποφασιστικά βήματα η απόδοση όλων των αρμοδιοτήτων στη Ν.Α με την προετοιμασία και ψήφιση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας από αιρετά της όργανα.

Συνιστώνται τα Συμβούλια Περιοχής με χωρική αρμοδιότητα Δήμους και Κοινότητες σε όλη τη χώρα, για τη διεύρυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας που θα επιτρέψει τη διαδημοτική και διακοινοτική συνεργασία και θα απαλείψει τον κατακερματισμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Αναβαθμίζεται και ισχυροποιείται η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με την απόδοση αρμοδιοτήτων και πόρων σε Δήμους και κοινότητες καθώς και τη μέγιστη δυνατή αποκέντρωση ανάμεσα στους δύο βαθμούς. Συνιστώνται δήμοι σε νησιά με ειδικές συνθήκες.

8) Οι Ν.Α διακρίνονται σε α) Ν.Α. με περιφέρεια τα εδαφικά όρια ενός νομού ή μιας νομαρχίας στο νομό Αττικής και β) σε Διευρυμένες Ν.Α. με περιφέρεια τα εδαφικά όρια περισσότερων του ενός νομών ή της μιας Νομαρχιών στο νομό Αττικής.

Θεσπίζονται ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά κίνητρα για την ενίσχυση των ενταγμένων στις Διευρυμένες Ν.Α. της Αν. Μακεδονίας - Θράκης ΟΤΑ, των Επαρχιών και των νησιωτικών περιοχών.

Ενδυναμώνεται η περιφερειακή συγκρότηση της χώρας με τη διεύρυνση του ρόλου των περιφερειών του Ν. 1622/1986, οι οποίες εκτός από όργανα σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού ανάπτυξης καθίστανται και μονάδες αποκεντρωμένης διοίκησης του Κράτους.

Συνίσταται σε κάθε Περιφέρεια το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, ως όργανο αναπτυξιακής πολιτικής και αποκέντρωσης εθνικών και κοινοτικών πόρων.

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που γίνονται με τους νόμους 2218/94 και 2240/94 αναφέρονται στο τοπικό, στο νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο και πιο συγκεκριμένα μπορούμε να τις προσδιορίσουμε :

Στο τοπικό επίπεδο - Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού.

Ενισχύονται οι δήμοι και οι κοινότητες στην επιτέλεση της αποστολής τους και στην αναδιάταξη των αρμοδιοτήτων τους.

Δεν επιχειρείται η συνένωση δήμων και κοινοτήτων με την ταυτόχρονη κατάργησή τους, αλλά η συνένωση λειτουργιών των δήμων και των κοινοτήτων μέσα από την αναγκαστική διαδημοτική και διακοινοτική συνεργασία.

Δημιουργούνται τα Συμβούλια Περιοχής τα οποία λειτουργούν ως αναγκαστικοί σύνδεσμοι του άρθρου 102 παρ.3 του συντάγματος. Με τα συμβούλια περιοχής ισχυροποιείται η τοπική αυτοδιοίκηση του πρώτου βαθμού. Μέχρι του τέλους 1994 πρέπει να έχουν εκδοθεί τα προεδρικά διατάγματα για τον προσδιορισμό της εδαφικής τους περιφέρειας.

Θεσμοθετούνται οι συμβάσεις συνεργασίας που θα επιτρέπουν στους ΟΤΑ όλων των βαθμίδων μια διαφανή ευέλικτη συνεργασία στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και ειδικότερα στην παροχή υπηρεσιών.

Απελευθερώνονται από τον ασφυκτικό έλεγχο του Κράτους με την κατάργηση των ελέγχων.

Παρέχονται ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά κίνητρα στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού των ευαίσθητων ακριτικών περιοχών της Ανατ. Μακεδονίας, Θράκης και των μικρών νησιών της Χώρας καθώς και στα Επαρχεία.

Παρέχονται επίσης ειδικά διοικητικά κίνητρα για τους ΟΤΑ των μικρών νησιών. Κοινότητες μοναδικές σε μικρά νησιά με πληθυσμό 1000 κατοίκους τουλάχιστον αναγνωρίζονται σε δήμους.

Στο νομαρχιακό επίπεδο - Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις

Στη σύσταση και λειτουργία των Ν.Α. ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στην άμεση λειτουργία τους συντέλεσαν αποφασιστικά :

- Η παρουσία της κρατικής διοίκησης που επιτρέπει την άμεση μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών στα αιρετά όργανα.
- Η πολιτική απόφαση της κυβέρνησης για μεγαλύτερη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στο γενικότερο πολιτειακό και αναπτυξιακό γίγνεσθαι.
- Η αμεσότερη εξυπηρέτηση του πολίτη και η διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Η ισχυρή ταυτότητα που έχουν οι σημερινοί νομοί στη συνείδηση των κατοίκων κάθε περιοχής, η ιστορική συνέχεια, η οργανωτική συγκρότηση των νομών καθώς και το γεγονός ότι οι περισσότεροι νομοί αποτελούν την ανθρωπογεωγραφική - οικονομική ενδοχώρα των κυρίων αστικών κέντρων.

Στο νομαρχιακό επίπεδο γίνονται τομές οι οποίες θα επιτρέψουν να οδηγηθούμε στο καλύτερο δυνατό επίπεδο αυτοδιοίκησης, όπως με τις διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, κάτι που μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην πράξη πιλοτικά, ή να οδηγήσει στην ανάγκη διεύρυνσης ή κατάργησης των ορίων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, πάντα με στόχο την ουσιαστική τοπική ανάπτυξη και διαχείριση.

Στο νομαρχιακό επίπεδο, πέρα από τον αιρετό Νομάρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τις νομαρχιακές Επιτροπές, υπάρχει πολιτική και διοικητική αποκέντρωση στις υποβαθμισμένες και αποκομμένες περιοχές με τη θέσπιση των Επαρχιών.

Με τη θέσπιση της διευρυμένης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θεσπίζονται επίσης και ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά κίνητρα, έτσι ώστε αυτό το νέο

διοικητικό σύστημα να έχει τη δυνατότητα και δυναμικά να αναπτύξει και να συσπειρώσει τις τοπικές παραγωγικές δυνάμεις προς αυτή την κατεύθυνση.

Στο περιφερειακό επίπεδο.

Η περιφέρεια από απλή προγραμματική βαθμίδα με τυπικά διοικητικά χαρακτηριστικά μετατρέπεται σε χώρο σύνθεσης του εθνικού σχεδιασμού και της τοπικής ανάπτυξης. Αποτελεί ταυτόχρονα βαθμίδα κυβερνητικής αποκέντρωσης (Περιφερειάρχης), τοπικής αυτοδιοίκησης και εκπροσώπησης παραγωγικών τάξεων (Περιφερειακό Συμβούλιο) και αποκεντρωμένης διοίκησης.

Έτσι οι περιφέρειες, εκτός από το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης καθίστανται και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδα διοίκησης του Κράτους.

Αναβαθμίζεται το Περιφερειακό Συμβούλιο και αποκτά αποφασιστικό ρόλο και χαρακτήρα. Αναδιοργανώνονται με Προεδρικό Διάταγμα οι δημόσιες υπηρεσίες σε επίπεδο Περιφέρειας. Όποια Υπουργεία δεν έχουν διανομαρχιακές υπηρεσίες μπορούν να συστήσουν στην έδρα κάθε Περιφέρειας με τοπική αρμοδιότητα όλο το χώρο της.

Επίσης, με τον ίδιο τρόπο αναδιαρθρώνονται περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων και λοιπών φορέων του δημοσίου τομέα και η τοπική αρμοδιότητα τους, η έδρα και η οργάνωσή τους προσδιορίζονται με βάση τη νέα διοικητική διάρθρωση.

Συνίσταται στην έδρα κάθε Περιφέρειας «Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης» ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου για τη διαχείριση και κατανομή των πιστώσεων διαφόρων προγραμμάτων, άσκηση ταμειακής διαχείρισης της Περιφέρειας, συμμετοχή σε Προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παροχή υπηρεσιών, διεξαγωγή ερευνών και εκπόνηση μελετών, κ.α.

Το Περιφερειακό Ταμείο μπορεί να συμπεριλάβει όλη την προγραμματική διαδικασία που έχει σήμερα ανάγκη στα πλαίσια των ευρωπαϊκών εξελίξεων, η Ελληνική Περιφέρεια.

Εφαρμόζοντας τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος έχει υπογραφεί στο Στρασβούργο στις 15 Οκτωβρίου 1985 και έχει κυρωθεί από τη Χώρα μας με το νόμο 1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114/10-5-1989), οι ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας καθίστανται με τη λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και την

αναβάθμιση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού ένα από τα κύρια θεμέλια του δημοκρατικού μας πολιτεύματος.

Οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και να αναλαμβάνουν την ευθύνη γι' αυτές εκλεγόμενοι με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Έτσι η αποκέντρωση εκφράζεται με την ανάληψη της ευθύνης για την επίλυση των συλλογικών και ατομικών αναγκών των πολιτών και την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη από τους ίδιους τους πολίτες.

4.5.3.2.3 Οργάνωση

Τα όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων είναι το νομαρχιακό συμβούλιο (Ν.Σ.), οι Νομαρχιακές Επιτροπές (Ν.Ε.) και ο νομάρχης.

Τα μέλη του Ν.Σ. εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Ο αριθμός των μελών του Ν.Σ. κυμαίνεται από 21-37 ανάλογα με τον πληθυσμό της Ν.Α. Στον παραπάνω αριθμό δε συμπεριλαμβάνεται ο Νομάρχης. Ο αριθμός των μελών του Ν.Σ. προσδιορίζεται με βάση τον πραγματικό πληθυσμό της Ν.Α., όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή. Η θητεία των μελών του Ν.Σ. είναι τετραετής (Άρθρο 14, ΦΕΚ Α' 21, Π.Δ. 30/96)

Οι νομαρχιακές επιτροπές εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο για δύο χρόνια και ο αριθμός τους κυμαίνεται από 3 έως 6 ανάλογα με τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου. Πρόεδρος κάθε Ν.Ε. ορίζεται από το νομάρχη ένα από τα μέλη του Ν.Σ. Η θητεία του είναι διετής. Τα υπόλοιπα μέλη εκλέγονται από το Ν.Σ. μεταξύ των μελών του. Τα μισά από τα εκλεγόμενα μέλη προέρχονται από τη μειοψηφία του Ν.Σ. Η θητεία τους είναι διετής (Άρθρο 15, ΦΕΚ Α' 21, Π.Δ. 30/96)

Ο Νομάρχης εκλέγεται απ' ευθείας από το λαό με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Είναι ο υποψήφιος Νομάρχης του επιτυχόντος συνδυασμού (Άρθρο 16, ΦΕΚ Α' 21, Π.Δ. 30/96).

Σε κάθε Ν.Α. λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο οικονομική και κοινωνική επιτροπή που συγκροτείται από εκπροσώπους :

- α. Της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.

- β. Των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων.
- γ. Των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων.
- δ. Των συνεταιριστικών οργανώσεων.
- ε. Των εργαζομένων στην Ν.Α. (Άρθρο 17, ΦΕΚ Α΄ 21, Π.Δ. 30/96)

4.5.3.2.4 Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες της Ν.Α. είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Στις Ν.Α. περιέχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα περιουσίας και τις αρμοδιότητες :

- α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Οικονομικών, Εξωτερικών και Δικαιοσύνης.
- β. Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπ. ΕΣ.Δ.Δ.Α.
- γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- δ. Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας (Άρθρο 3, §1).

Σύμφωνα με τα άρθρα 13 έως 16 που αναφέρονται στις αρμοδιότητες και λειτουργία των οργάνων της Ν.Α, το Ν.Σ. είναι το κυρίαρχο σώμα και ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Ν.Α., πλην αυτών που ανήκουν στο νομάρχη ή στις Ν.Ε. και μόνο αυτό μπορεί να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για θέματα αρμοδιότητάς του (Άρθρο 4, §2).

Οι Ν.Ε. έχουν κατά κύριο λόγο εκτελεστικές αρμοδιότητες και σε ορισμένες περιπτώσεις γνωμοδοτικές - εισηγητικές αρμοδιότητες που παραχωρούνται είτε από τον ίδιο το νόμο, είτε μεταβιβάζονται από το Ν.Σ. Παράλληλα μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς τους στο Ν.Σ. για τη λήψη αποφάσεων, όταν πρόκειται για θέματα με ιδιαίτερη σοβαρότητα. (Άρθρο 4, §3)

Καινοτομία του Ν. 2218/94 αποτελεί και η δημιουργία του οργάνου της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην οποία και αναφερθήκαμε. Λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο στο Ν.Σ. για το μεσοχρόνιο και ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα αλλά και σε θέματα που ζητείται η γνώμη της. Επίσης είναι αρμόδια για την

επίλυση των προβλημάτων του νομού καθώς και την αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του. (Άρθρο 4, § 5,6).

4.5.3.3 Διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Περιφερειακής Διοίκησης

4.5.3.3.1 Διοίκηση

Σε καθεμιά από τις περιφέρειες που διαιρείται η χώρα κατά τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν. 1622/86 (ΦΕΚ 92 Α') και των κατ' εκτέλεση αυτού εκδιδόμενων προεδρικών διαταγμάτων που καθορίζουν τη χωρική έκταση, την έδρα και τον τίτλο των Περιφερειών, συνίσταται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια, που οργανώνεται, διοικείται και στελεχώνεται κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου.

Βασικός σκοπός της Περιφέρειας είναι η προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Ειδικότερα η Περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο του σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη.

Η κάθε περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκταση της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Δε θίγονται με τις διατάξεις αυτού του νόμου οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων και κοινοτήτων.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) συγκροτείται στο Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. επιτροπή από υπαλλήλους του Υπουργείου, ειδικούς επιστήμονες και εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην επιτροπή αυτή συμμετέχει και ένας Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας. Έργο της επιτροπής είναι η καταγραφή, μελέτη και ανάλυση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής και περιφερειακής κρατικής διοίκησης και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και η εισήγηση για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή αυτοτελών δημοσίων

υπηρεσιών στις Περιφέρειες, στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στους δήμους και κοινότητες.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας που κατέχει κατά την κείμενη νομοθεσία θέση μετακλητού υπαλλήλου με βαθμό πρώτο των ειδικών θέσεων, είναι εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την Περιφέρεια.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας προϊσταται όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας. Κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Περιφέρειας. Προϊσταται, επίσης, των αστυνομικών, των πυροσβεστικών και λιμενικών υπηρεσιών στην Περιφέρεια.

Στο Γενικό Γραμματέα ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος ή ανατίθεται σ' αυτόν βάσει νόμου.

Σε κάθε Περιφέρεια λειτουργεί και το Περιφερειακό Συμβούλιο που αποτελείται από :

α. Το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ως Πρόεδρο

β. Τους Προέδρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και τους Νομάρχες της περιφέρειας.

γ. Έναν εκπρόσωπο από κάθε τοπική ένωση δήμων και κοινοτήτων που περιλαμβάνει η Περιφέρεια ο οποίος εκλέγεται από την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ).

δ. Έναν εκπρόσωπο της περιφερειακής οργάνωσης καθενός των παρακάτω φορέων :

- των Επιμελητηρίων των παραγωγικών τάξεων
- του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος
- του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος
- της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.
- της ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ
- της Γ.Σ.Ε.Ε.

Όπου δεν υφίσταται περιφερειακή οργάνωση ή η τοπική αρμοδιότητα της καλύπτει μέρος μόνο της χωρικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας, οι εκπρόσωποι ορίζονται από τις νομαρχιακές οργανώσεις του φορέα. Ο τρόπος και η διαδικασία ορισμού καθορίζονται από το αρμόδιο συλλογικό όργανο διοίκησης του κάθε φορέα.

Κατ' εξαίρεση προβλέπεται διαφορετική σύνθεση των Περιφερειακών Συμβουλίων των Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Ελλάδας, Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου.

Για τη στήριξη της περιφερειακής διοίκησης της χώρας και την εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών ιδρύεται Συμβούλιο Περιφερειών στο Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Το Συμβούλιο Περιφερειών αποτελείται από τον Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.Α. ως Πρόεδρο, αναπληρούμενο από τον ορισμένο από αυτόν Υφυπουργό του ιδίου Υπουργείου και τους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας. Στο Συμβούλιο συμμετέχει και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Το Συμβούλιο συνέρχεται τακτικά κάθε τρεις μήνες και κατά περίπτωση για ειδικά θέματα σε έκτακτες συνεδριάσεις, καθώς και κατά τη διάρκεια κατάρτισης ετήσιων και μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων και υποστηρίζεται από τις υπηρεσίες του Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. που τηρούν πρακτικά των συνεδριάσεων, παρακολουθούν την εξέλιξη εφαρμογής των αποφάσεων και γενικότερα εξασφαλίζουν τις προϋποθέσεις επικοινωνίας κέντρου και περιφερειών.

Συνίσταται, επίσης, ειδικό συντονιστικό συμβούλιο για θέματα σχεδιασμού και παρακολούθησης αναπτυξιακών προγραμμάτων και κινήτρων ιδιωτικών επενδύσεων, συγκαλούμενο και προεδρευόμενο από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας ή εκπρόσωπό του.

4.5.3.3.2 Οργάνωση

Σε κάθε Περιφέρεια συνίσταται μία Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας και στην οποία προΐσταται ο Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας. Οι αρμοδιότητές του προσδιορίζονται ως εξής :

α) Συνεργάζεται με το Γενικό γραμματέα για το σχεδιασμό των πολιτικών της Περιφέρειας.

β) Συντονίζει τη δράση όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας.

γ) Παρακολουθεί την εξειδίκευση και εφαρμογή των πολιτικών της Περιφέρειας στις επιμέρους υπηρεσίες της.

δ) Συγκαλεί επιτελικές συσκέψεις των υπηρεσιών.

ε) Συνεργάζεται με τις υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης για το συντονισμό των εθνικών πολιτικών με την πολιτική της περιφέρειας για την εφαρμογή και την εκτέλεση αυτών.

στ) Μεριμνά για την αποτελεσματική λειτουργία και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών και ενισχύει τις σχετικές πρωτοβουλίες των στελεχών της.

ζ) Εξασφαλίζει την επικοινωνία και την αρμονική συνεργασία των υπηρεσιών της Περιφέρειας με τις υπηρεσίες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων και κοινοτήτων της Περιφέρειας.

Σε κάθε περιφέρεια συνίσταται πενταμελές υπηρεσιακό συμβούλιο, την οποία απόφαση συγκρότησής του εκδίδει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

Το συμβούλιο είναι αρμόδιο για την κρίση, όπου κατά τις κείμενες διατάξεις απαιτείται, των θεμάτων της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της οικείας Περιφέρειας.

4.5.3.3 Προϋπολογισμός - Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π)

Οι πιστώσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών συμπεριλαμβανομένων και των αποδοχών και των λοιπών απολαβών του προσωπικού εγγράφονται σε ξεχωριστό τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, κατά Περιφέρεια, νομό ή νομαρχία και ειδικό φορέα δραστηριότητας. Ο Γ.Γ. Περιφέρειας είναι ο κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της περιφέρειας, εκτός κάποιων εξαιρέσεων.

Από το 1989 εκδίδονται από το Υπουργείο εθνικής οικονομίας Συλλογικές Αποφάσεις Έργων κάθε Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.). Οι πιστώσεις των έργων περιφερειακού χαρακτήρα που εντάσσονται στις Σ.Α.Ε.Π. περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων.

Η διαδικασία κατάρτισης του Π.Δ.Ε. στο περιφερειακό επίπεδο, τα κριτήρια επιλογής έργων και κάθε άλλη αναγκαία ρύθμιση, καθορίζονται στην ετήσια Εγκύκλιο Οδηγών Κατάρτισης Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

4.5.3.3.4 Οργανισμός Περιφέρειας

Διάρθρωση

Η Περιφέρεια διαρθρώνεται ως εξής :

- Γραφείο Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας
- Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας
- Τμήμα Π.Σ.Ε.Α.

Σε κάθε Περιφέρεια, εκτός της περιφέρειας Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας λειτουργεί Δικαστικό Γραφείο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας συγκροτείται :

A. Από τις διευθύνσεις : α) Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, β) Υγείας και Πρόνοιας, γ) Δημοσίων Έργων, δ) Ελέγχου κατασκευής έργων, ε) Ελέγχου συντήρησης έργων, στ) Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, ζ) Δασών, η) Γεωργικής ανάπτυξης, θ) Αυτοδιοίκησης, ι) Διοίκησης.

Οι παραπάνω οργανικές μονάδες έχουν τοπική αρμοδιότητα ολόκληρη την Περιφέρεια και έδρα τους την έδρα της Περιφέρειας.

B. Από τις διευθύνσεις : α) Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης που λειτουργούν στους νομούς ή νομαρχίες της Περιφέρειας, εκτός από εκείνους που βρίσκεται η έδρα της Περιφέρειας, β) Δασών - Δασαρχεία.

Διευθύνσεις με τοπική αρμοδιότητα.

1. Η Διεύθυνση σχεδιασμού και ανάπτυξης είναι αρμόδια για την εξειδίκευση της περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της περιφέρειας, την υλοποίηση των διαδικασιών του δημοκρατικού Προγραμματισμού για τα ετήσια και μακροχρόνια προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθώς και για τα αναπτυξιακά κίνητρα και την προώθηση νέων θεσμών.

Η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης συγκροτείται από τα παρακάτω 4 Τμήματα με τις εξής αρμοδιότητες :

- Τμήμα Σχεδιασμού Περιφερειακής Πολιτικής

Η σύνταξη προτάσεων για τη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής. Η εξειδίκευση των στόχων και των κατευθύνσεων της αναπτυξιακής πολιτικής στο επίπεδο της Περιφέρειας. Η μέριμνα για την κατάρτιση και έγκριση του αναπτυξιακού προγράμματος της Περιφέρειας, ο συντονισμός των φορέων εκτέλεσης και η παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής του. Επίσης η εκπόνηση γενικών και ειδικών αναπτυξιακών μελετών που αφορούν την Περιφέρεια.

- Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων και διαχείρισης έργων.

Η τελική διαμόρφωση, η μέριμνα για την έγκριση και η παρακολούθηση της εκτέλεσης των ετήσιων Π.Δ.Ε. Περιφερειακού Επιπέδου. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος της εφαρμογής της επενδυτικής πολιτικής του Δημοσίου Τομέα, η εισήγηση προς το περιφερειακό Συμβούλιο για τις προτάσεις της Περιφέρειας για το Εθνικό Ετήσιο Πρόγραμμα (Δημόσιες Επενδύσεις Εθνικής Σημασίας) και τέλος η επιλογή και παρακολούθηση της εκτέλεσης έργων και προγραμμάτων που υποβάλλονται για χρηματοδότηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλους χρηματοδοτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο του Π.Δ.Ε.

- Τμήμα Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης

Η προώθηση των διαδικασιών αξιολόγησης και έγκρισης των επενδύσεων, ο έλεγχος αυτών και η εφαρμογή των σχετικών με τα κίνητρα διατάξεων.

- Τμήμα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων

Έχει τις αρμοδιότητες που προβλέπονται για τις μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης.

2. Η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας είναι αρμόδια για την προστασία της δημόσιας υγείας και την οργάνωση της πρόληψης, της αγωγής και προαγωγής της υγείας στην Περιφέρεια. Επίσης, συντονίζει το έργο των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας της Περιφέρειας και εισηγείται ρυθμίσεις κατάλληλες για την πληρέστερη και αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας στους κατοίκους της Περιφέρειας.

Η Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας συγκροτείται από τα παρακάτω 3 Τμήματα :

- Τμήμα Δημόσιας Υγείας
- Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας
- Τμήμα Πρόνοιας

3. Η *Διεύθυνση Δημοσίων Έργων* είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό και τη μελέτη της περιφερειακής πολιτικής κατασκευής έργων, καθώς και την εκπόνηση ή ανάθεση εκπόνησης και την έγκριση μελετών των έργων αυτών και για την εκτέλεση δειγματοληψιών και τον έλεγχο της καταλληλότητας των εδαφών και των υλικών κατασκευής των εκτελούμενων έργων.

Η Διεύθυνση Δημοσίων Έργων συγκροτείται από τα παρακάτω Τμήματα :

- Τμήμα Συγκοινωνιακών Έργων
- Τμήμα Υδραυλικών Έργων
- Τμήμα Εγγείων Βελτιώσεων
- Τμήμα Ηλεκτρολογικών και Μηχανολογικών Έργων
- Τμήμα Οδικής Κυκλοφορίας και Τοπογραφίσεων
- Τμήμα Εργαστηρίου Δημοσίων Έργων
- Τμήμα Προγράμματος και Μελετών.

4. Η *Διεύθυνση Ελέγχου Κατασκευής Έργων* είναι αρμόδια για την επίβλεψη και τον άμεσο έλεγχο εκτέλεσης.

Η Διεύθυνση συγκροτείται από τα παρακάτω 3 Τμήματα :

- Τμήμα Μελετών
- Τμήμα Εποπτείας Υδραυλικών Έργων
- Τμήμα Εποπτείας Συγκοινωνιακών Έργων

5. Η *Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας* είναι αρμόδια για τον Προγραμματισμό και την εφαρμογή της Περιβαλλοντικής, Χωροταξικής και Πολεοδομικής Πολιτικής, στο πλαίσιο των αρχών και εθνικών κατευθύνσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας συγκροτείται από τα παρακάτω 2 Τμήματα, οι αρμοδιότητες των οποίων είναι οι εξής:

- Τμήμα Περιβαλλοντικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού.

Η εξειδίκευση των κατευθυντηρίων γραμμών περιβαλλοντικής και Χωροταξικής Πολιτικής σε επίπεδο Περιφέρειας για τη δομή και την οργάνωση του φυσικολειτουργικού χώρου, τις χρήσεις γης, τη χωρική διάρθρωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων, τα δίκτυα και συστήματα τεχνικής υποδομής, τη δομή και διάρθρωση του οικιστικού δικτύου και τις ζώνες ειδικού σχεδιασμού. Η επεξεργασία προγραμμάτων επεμβάσεων στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού περιφερειακού επιπέδου. Η συλλογή, ανάλυση, επεξεργασία και αξιολόγηση των απαραίτητων στοιχείων και στατιστικών δεδομένων και εκπόνηση ειδικών μελετών

Η μέριμνα για τη συγκέντρωση των γενικών πληροφοριών για την ποιότητα του περιβάλλοντος και τις ρυπογόνες δραστηριότητες της περιοχής, καθώς και για τη λειτουργία του εθνικού δικτύου πληροφόρησης για το περιβάλλον.

- Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών

Η εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων και οδηγιών στα θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, καθώς και οικονομικού και κτιριοδομικού κανονισμού. Ο συντονισμός της υλοποίησης των προγραμμάτων εκτέλεσης έργων που προβλέπονται από τα γενικά πολεοδομικά σχέδια και τις πολεοδομικές μελέτες. Επίσης η παρακολούθηση, ο συντονισμός και η διατύπωση απόψεων σε ό,τι αφορά προγράμματα μελετών και πολεοδομικών μελετών ή και μεμονωμένων ως άνω μελετών. Η παρακολούθηση άσκησης των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών υπηρεσιών πολεοδομικού σχεδιασμού και εφαρμογών και η παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών σε αυτές.

7. Η Διεύθυνση Δασών είναι αρμόδια για την περιφερειακή δασική ανάπτυξη και προστασία των δασών.

Η Διεύθυνση Δασών συγκροτείται από τα παρακάτω 3 Τμήματα :

- Τμήμα Σχεδιασμού Δασικής Ανάπτυξης
- Τμήμα Προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων
- Τμήμα Δασικό.

8. Η Διεύθυνση Γεωργικής Ανάπτυξης είναι αρμόδια για την γεωργική ανάπτυξη και εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής.

Η Διεύθυνση συγκροτείται από τα παρακάτω Τμήματα :

- Τμήμα Γεωργικής Ανάπτυξης
- Τμήμα Μεταποίησης Αγροτικών Προϊόντων

9. Η Διεύθυνση Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης είναι αρμόδια για την άσκηση εποπτείας και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και την εφαρμογή του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης.

Η Διεύθυνση αποτελείται από 5 Τμήματα :

- Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού

Ασκή σε επίπεδο νομού ή νομαρχίας της έδρας της Περιφέρειας όλες τις αρμοδιότητες του Τμήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ν.Π.Δ.Δ. των λοιπών νομών. Επίσης εισηγείται στο Γ.Γ. για όλα τα γενικότερα θέματα που αφορούν τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού των νομών ή νομαρχιών της Περιφέρειας.

- Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού

Ασκή εποπτεία στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και ιδίως :

- Ελέγχει την νομιμότητα όλων των πράξεων των οργάνων νομαρχιακής αυτοδιοίκησης
- Εκδικάζει τις προσφυγές κατά πράξεων συλλογικών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που δεν απευθύνονται στην ανωτέρω επιτροπή.
- Ελέγχει τα αιρετά όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων από άποψη αστικής ευθύνης και διοικητικών κυρώσεων και η λήψη των αναγκαίων μέτρων στις περιπτώσεις καταδίκης.

- Τμήμα Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων

Ασκή σε επίπεδο νομού ή νομαρχίας της έδρας της Περιφέρειας όλες τις αρμοδιότητες του Τμήματος Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης των λοιπών νομών ή νομαρχιών της

Περιφέρειας. Επίσης εισηγείται στο Γ.Γ. για όλα τα γενικότερα θέματα που αφορούν τους Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού των νομών ή νομαρχιών της Περιφέρειας.

- Τμήμα Αποκέντρωσης

Η άσκηση εποπτείας στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου του νομού ή της νομαρχίας της έδρας της Περιφέρειας πλην των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα της εφαρμογής και λειτουργίας του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης και γενικά τα των αρμοδιοτήτων που ανακύπτουν και δεν ανήκουν σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες της Περιφέρειας.

- Τμήμα Γραμματείας

Ασχολείται με τη διεκπεραίωση όλων των θεμάτων που αφορούν εισερχόμενα και εξερχόμενα έγγραφα και την τήρηση των Αρχείων της Διεύθυνσης.

10. Η *Διεύθυνση Διοίκησης* είναι αρμόδια για όλα τα θέματα διοίκησης προσωπικού και οικονομικής διοίκησης, το σχεδιασμό προγραμμάτων βελτίωσης της διοικητικής οργάνωσης των υπηρεσιών της Περιφέρειας και την ανάπτυξη συστημάτων πληροφορικής.

Η Διοίκηση αποτελείται από τα παρακάτω Τμήματα :

- Τμήμα Διοίκησης Προσωπικού
- Τμήμα Οικονομικής Διοίκησης
- Τμήμα Τεκμηρίωσης και Πληροφορικής
- Τμήμα Γραμματείας.

Διευθύνσεις στους νομούς ή νομαρχίες

1. Η *Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης* είναι αρμόδια για την άσκηση εποπτείας και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ., την τεχνική υποστήριξη των δήμων και κοινοτήτων και για θέματα προσωπικού και οικονομικού των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο Νομό ή Νομαρχία. Η Διεύθυνση συγκροτείται από τα παρακάτω 4 Τμήματα :

- Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ν.Π.Δ.Δ.

Άσκηση εποπτείας στην αναγνώριση των δήμων και κοινοτήτων, σε θέματα καθορισμού και μεταβολών των ορίων τους. φροντίδα για τη λειτουργία των οργάνων τους καθώς και για την εκλογή, συγκρότηση και λειτουργία των οργάνων των δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των συλλογικών οργάνων, εκδίκαση προσφυγών, έλεγχος στα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού καθώς και στους προϋπολογισμούς των δήμων και κοινοτήτων και των οργάνων τους, εισήγηση για την έκδοση αποφάσεων για επιχορήγηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και μέριμνα για τη διενέργεια διαχειριστικού ελέγχου.

- Τμήμα Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων

Σύνταξη και θεώρηση μελετών, παραλαβή έργων, διαχείριση των τεχνικών θεμάτων που αφορούν τη συντήρηση και λειτουργία των έργων και του εξοπλισμού, σύνταξη κτηματολογικών διαγραμμάτων και γενικώς μέριμνα για την προμήθεια και τη συντήρηση των υλικών.

- Τμήμα Διοικητικού - Οικονομικού
- Τμήμα Γραμματείας

2. Η *Διεύθυνση Δασών - Δασαρχεία* διαρθρώνεται και έχει τις αρμοδιότητες, την έδρα και την τοπική αρμοδιότητα που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 30/5/1997, Αρ. Φύλλου 107).

4.6 Συμπέρασμα

Ο απολογισμός των κοινοτικών πολιτικών είναι αναμφίβολα θετικός. Η κοινότητα μπόρεσε να εκτελέσει το μεγαλύτερο μέρος του προγράμματος ολοκλήρωσης που προέβλεπαν οι ιδρυτικές της Συνθήκες και να προχωρήσει σε πολλά πεδία που δεν προβλέπονταν αρχικά. Οι κοινοτικές πολιτικές υπερیشύουν ήδη των εθνικών πολιτικών σε ζωτικούς τομείς των οικονομιών των κρατών-μελών όπως το διεθνές εμπόριο, ο ανταγωνισμός, η γεωργία και η αλιεία. Οι κοινοτικές πολιτικές πλαισιώνουν ήδη τις εθνικές σε πολλούς τομείς : το νομισματικό, τον οικονομικό, τον κοινωνικό, τον περιφερειακό, τον περιβαλλοντικό και τον τεχνολογικό (Ν. Μούσης, 1996).

Είναι σαφές ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να ασκήσει μια «κεντρική» περιφερειακή πολιτική σε κοινοτικό επίπεδο, με τη μορφή που αυτή ασκείται σε εθνικό επίπεδο, και να υποκαταστήσει τα κράτη - μέλη σε αυτόν το ρόλο. Ούτε επίσης μπορεί να παρέμβει στις κατευθύνσεις και στις προτεραιότητες των περιφερειακών πολιτικών που ασκούν τα κράτη-μέλη μέσα στα όρια του εθνικού τους χώρου. Η θεσμική συγκρότησή της και η αρχή της επικουρικότητας δεν της το επιτρέπουν. Μπορεί να κάνει μόνο δύο πράγματα :

- να στηρίζει και να συμπληρώσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, με το σχήμα της συγχρηματοδότησης επενδυτικών σχεδίων και προγραμμάτων, και
- να ασκήσει μια κοινοτική περιφερειακή πολιτική μόνο στο υπερεθνικό ή διακρατικό επίπεδο.

Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και η οικονομική και νομισματική ένωση δημιουργούν απαιτήσεις για μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή, στα πλαίσια της οποίας η Κοινότητα καλείται να ασκήσει πολιτικές που ευνοούν τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες. Οι περιοχές αυτές θα κερδίσουν από τη μεγαλύτερη εμβάθυνση της Κοινότητας, στο βαθμό που μπορούν να διεκδικήσουν ένα μεγαλύτερο μερίδιο των κοινοτικών πόρων αλλά και να επωφεληθούν από την ισχυροποίηση των περιφερειών στα πλαίσια μιας ομοσπονδιακής συγκρότησης της Κοινότητας (Ελ. Ανδρικοπούλου, 1995).

Σε αυτό το θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο, οι γενικές παρατηρήσεις για την εικόνα της εδαφικής οργάνωσης του ελληνικού χώρου επικεντρώνονται στα ακόλουθα πέντε σημεία :

1. Η σχέση ή ο λόγος του αριθμού των μονάδων κάθε επιπέδου με το προηγούμενό του δείχνει ότι υπήρξε, από το 1912, μια στρεβλή και ασύμμετρη διοικητική πυραμίδα με τεράστια βάση που δημιουργεί ανισορροπίες σ' ολόκληρο το σύστημα.

2. Η δομή αυτή του συστήματος διοίκησης έχει παραμείνει η ίδια από το 1912 χωρίς καμιά ουσιαστική αλλαγή, σε αντίθεση με το κύμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στα ευρωπαϊκά κράτη και παρ' όλες τις προσπάθειες που έγιναν στη χώρα μας σε θεσμικό επίπεδο ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία (1980-1990).

3. Η απουσία της οντότητας της περιφέρειας, ως διοικητικής και κυρίως ως προγραμματικής βαθμίδας, υπήρξε βασικό μειονέκτημα του συστήματος ιδίως στη μεταπολεμική περίοδο που εμφανίσθηκε και η σχετική ανάγκη περιφερειακού και χωροταξικού σχεδιασμού και προγραμματισμού. Πριν από τον τελευταίο πόλεμο δεν υπήρχε ακόμα αισθητή -στην Ελλάδα τουλάχιστον- η ανάγκη ρύθμισης του χώρου σε περιφερειακή κλίμακα αφού οι χωρικές περιφερειακές ανισότητες ήταν μικρότερες και λιγότερο έντονες. Εξάλλου η έννοια και πρακτική της αποκέντρωσης και της περιφερειακής πολιτικής και ανάπτυξης ήρθε με κάποια καθυστέρηση στην Ελλάδα ακολουθώντας και σ' αυτή την περίπτωση τις διεθνείς τάσεις και εξελίξεις με κάποια διαφορά φάσεως.

4. Έχει λεχθεί ότι εδώ και αρκετές δεκαετίες η ανάπτυξη των κοινωνικών και τεχνολογικών δομών έχει ως συνέπεια την εξαφάνιση της επαρχίας και την ανάδυση της περιφέρειας. Παρ' όλο, όμως, που η εξαφάνιση της επαρχίας είναι σχεδόν ολοκληρωτική μεταπολεμικά (μόνο ως στατιστική μονάδα παρέμεινε), η ανάπτυξη της περιφερειακής οντότητας δεν έγινε δυνατή, παρ' όλες τις ανάγκες που κατά καιρούς εκφράστηκαν μέσα από τη σύσταση διανομαρχιακών υπηρεσιών και τις δυνατότητες που ανοίχτηκαν από την πρόοδο των μεταφορικών-συγκοινωνιακών μέσων. Ακόμα και μετά τη θεσμοθέτησή της (Ν. 1622/86) η ελληνική περιφέρεια απέχει πολύ από το να έχει ακόμα ανταποκριθεί στο ρόλο της ως τριτοβάθμια ενότητα με αποτέλεσμα ο νόμος ο οποίος ανήκει πλέον και τυπικά (θεσμικά) στο ενδιάμεσο (δεύτερο) επίπεδο να κυριαρχεί ακόμα (Νομαρχιακό σύστημα).

5. Πρέπει να τονιστεί ότι, με εξαίρεση τη Γαλλία (στην οποία πάντως έχουν γίνει ήδη προωθημένες μεταρρυθμίσεις), η Ελλάδα είναι η μόνη σχεδόν ευρωπαϊκή χώρα που εξακολουθεί να στηρίζεται τουλάχιστον μέχρι σήμερα στο νομαρχιακό επίπεδο και όχι στο τοπικό ή περιφερειακό (αδύναμοι ΟΤΑ και αδύναμες περιφέρειες). Επίσης στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες, ο νομός και όχι οι περιφέρειες είναι ο μεσολαβητικός παράγοντας ανάμεσα στο κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Όπως φαίνεται και από τα παραπάνω ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του διοικητικού συστήματος είναι ο κατακερματισμός. Κατακερματισμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, κατακερματισμός των υπηρεσιών της νομαρχίας, κατακερματισμός των υπηρεσιών της περιφέρειας.

Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα που έχει υποστεί τόσο μεγάλη εξασθένηση στον θεσμικό της χώρο και ακόμα οι θεσμοί της δε λειτουργούν όπως στην Ευρώπη. Η μεγάλη σημασία της περιφέρειας στην ανάπτυξη του τοπικού επιπέδου και τη διαχείριση των προβλημάτων του δεν έχει ακόμα συνειδητοποιηθεί, παρ' όλο που η Ευρωπαϊκή Ένωση της έχει προσδώσει αυτό το θεμελιώδη ρόλο, και ο ρόλος παραμένει επικουρικός. Τα δειλά βήματα που έχουν γίνει προς αυτή την κατεύθυνση είναι ενθαρρυντικά για την ένταξη της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Η μεγάλη εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από τα πολιτικά κόμματα και τον κρατικό μηχανισμό είναι μια πραγματικότητα που δεν είναι εύκολο να ξεπεραστεί. Η σχεδόν πλήρης κρατική εποπτεία και στα τρία επίπεδα διοίκησης δεσμεύει τις, κατά τα άλλα παραχωρημένες, αρμοδιότητες τους μέσα στον κυκεώνα της γραφειοκρατίας και των πολιτικών συμφερόντων. Το σχήμα πελατειακών σχέσεων συνεχίζει να υφίσταται σε κάθε επίπεδο. Είναι η πρώτη φορά που η κυρίαρχη σχέση κράτους και επικράτειας κλονίζεται.

Ωστόσο, τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα, η προσπάθεια αναζήτησης του βέλτιστου μεγέθους διοικητικής διαίρεσης κατά επίπεδο για την οργάνωση του χώρου εμφανίζει σημαντικές δυσκολίες. Απαιτεί τη ριζική αναπροσαρμογή της οργάνωσης και της λειτουργίας του πολιτικοδιοικητικού συστήματος ιδιαίτερα σε διαπεριφερειακό και ενδοπεριφερειακό επίπεδο με τελικό στόχο την άρθρωση και όχι την κατανομή των αρμοδιοτήτων (Δ. Γούσιος, 1998). Κάτι τέτοιο θα είναι μια σημαντική καινοτομία στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα αν αυτή συνοδευτεί από την κανονιστική της μορφή, δηλαδή να αποτελέσει αντικείμενο ενός νόμου. Θα πρέπει, ωστόσο, να γίνει πριν από κάθε διοικητική μεταρρύθμιση ώστε η τελευταία να μην αποτύχει όπως οι προηγούμενες.

Όμως, σε μια χώρα, με το υπάρχον πολιτικοδιοικητικό σύστημα, όπου το τοπικό ενισχύεται και αναζητά διοικητική αναδιοργάνωση, με όλες τις παγίδες και τα αναχρονιστικά συστήματα, είναι παρακινδυνευμένο να προβλέψουμε τη μελλοντική εφαρμογή της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, αυτής του Προγράμματος «Ιωάννη Καποδίστριας».

Φαίνεται ότι η διοικητική ανασυγκρότηση του περιφερειακού και τοπικού χώρου αποτελεί δύσκολο εγχείρημα αλλά και μια πρόκληση για την ενσωμάτωση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μετά από αυτή τη σύντομη ανασκόπηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι εμφανείς οι αγωνιώδεις προσπάθειες που κατέβαλλαν κατά καιρούς οι κρατικοί φορείς για να αναδιοργανώσουν το διοικητικό χώρο, βρίσκοντας τα βέλτιστα μεγέθη των διοικητικών οντοτήτων. Η προσπάθεια αυτή, βέβαια, γίνονταν πάντα υπό τη σκιά της κρατικής κυριαρχίας και του κρατικού υπερσυγκεντρωτισμού. Αν κι αυτό δικαιολογούνταν, κατά ένα μέρος, την περίοδο μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όπου η Ελλάδα προσπαθούσε να ορθοποδήσει και χρειάζονταν μια συντονισμένη εθνική πολιτική, κάτι τέτοιο δεν εξηγούνταν μετέπειτα με τη είσοδο της στην ΕΟΚ.

Η αποτυχία αυτών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων συνίσταται στο γεγονός ότι είχαν πάντα ως βασική ενότητα την νομαρχία. Η προσπάθεια αυτή ανασυγκρότησης του διοικητικού συστήματος και των διοικητικών οντοτήτων, «σκόνταφτε» πάντα πάνω στη νομαρχία, η οποία δεν ήταν τίποτα άλλο από μια αδύναμη και σχεδόν ανύπαρκτη διοικητική οντότητα, κατευθυνόμενη πάντα από τον κρατικό μηχανισμό και τα τοπικά συμφέροντα.

Η ανικανότητα ενδυνάμωσης και μεγέθυνσης των κατώτερων (ΟΤΑ) αλλά και των ανώτερων (Περιφέρεια) διοικητικών επιπέδων δεν μπόρεσε να αποφευχθεί περισσότερο. Οι αλματώδεις εξελίξεις που συντελούνται σε όλους τους τομείς στον εθνικό και ευρωπαϊκό χώρο επιβάλλουν αυτή την αναδιάρθρωση με ενίσχυση των «άνω» και «κάτω» επιπέδων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβάλλει στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο να πρωταγωνιστήσουν στη «διοικητική σκηνή» για να εφαρμόσει τις υπερεθνικές πολιτικές της και η Ελλάδα προσαρμόζεται, αργά αλλά σταθερά, με τη δημιουργία της Περιφέρειας ως ενιαίας αποκεντρωμένης μονάδας διοίκησης και την «ανακυττάρωση» των ΟΤΑ.

Τα παραπάνω διοικητικά όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης είναι η αρχή της αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων από το κράτος-στρατηγείο.

Η συνεχής αναδιοργάνωση των διοικητικών μονάδων προς το κατώτερο επίπεδο διοίκησης αλλά και η αντίστοιχη αναδιοργάνωση των υπηρεσιών τους οδηγεί την άσκηση της διοίκησης πλησιέστερα στον πολίτη και αντιλαμβάνεται σαφέστερα τα προβλήματα για να μπορέσει να τ' αντιμετωπίσει με αμεσότερο και λειτουργικότερο τρόπο.

Ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός αλλά και ο συντονισμός των πολιτικών που έχουν σχέση με τον πολίτη και την καλύτερη ποιότητα ζωής του, ανατίθεται στην Περιφέρεια, που δεν ορίζεται ωστόσο ως αυτοδιοικούμενο όργανο, κάτι που συμβαίνει με την νομαρχία.

Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι έχουμε μια διεύρυνση της βάσης της κρατικής πυραμίδας σε διοικητικό επίπεδο με απώτερο στόχο την καλύτερη διαχείριση και ανάπτυξη του τοπικού χώρου.

5. Η ΚΙΝΗΣΗ «ΕΚ ΤΩΝ ΚΑΤΩ» ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΝΕΕΣ ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΙΚΕΣ

5.1 Εισαγωγή

Η προσέγγιση του τοπικού έλαβε σημαντική διάσταση μετά το 1970 λόγω της κρίσης του υπάρχοντος « μοντέλου ανάπτυξης». Βασικός στόχος αυτής της προσέγγισης ήταν η πρόταση μιας νέας εναλλακτικής λύσης ανάπτυξης απέναντι στην κρίση και σ' ένα μοντέλο ανάπτυξης που θεμελιωνόταν κύρια πάνω σε αυθόρμητους μηχανισμούς ρύθμισης από την οικονομία της αγοράς και το οποίο προσδιορίζει την ανάπτυξη «εκ των άνω». Μια ανάλογη κριτική οδηγεί σε προσπάθειες διεύρυνσης του πεδίου των κριτηρίων και των παραγόντων στο πλαίσιο της αναζήτησης μιας περισσότερο ορθολογικής και σταθερής ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο. Στην πρόσφατη πορεία αυτής της αναζήτησης έγινε φανερή η αναγκαιότητα αξιοποίησης των τοπικών πλεονεκτημάτων και πόρων καθώς και περιορισμού των επιπτώσεων της αλόγιστης ποσοτικής ανάπτυξης στο φυσικό και ανθρώπινο περιβάλλον.

Αυτές οι εξελίξεις οδηγούν σε σημαντικές αλλαγές στις επικρατούσες αντιλήψεις περί ανάπτυξης. Το κοινωνικό κόστος και τα κοινωνικά πλεονεκτήματα μιας αναπτυξιακής πολιτικής αλλά και οι περιβαλλοντικές πλευρές κατά τις αναπτυξιακές διαδικασίες μιας περιοχής, θα πρέπει να συνυπολογίζονται ακόμη και για τις μελλοντικές γενιές .

Επομένως, η επικράτηση του «τοπικού» ως επιθετικού προσδιορισμού της ανάπτυξης συνδέθηκε με την αξιοποίηση των τοπικών πόρων (φυσικών και ανθρώπινων) και συγκριτικών πλεονεκτημάτων (οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών) μιας μικροπεριοχής.

Χωρίς να συγχέεται η αυτάρκεια με την αυτόνομη ανάπτυξη ή με την ενδογενή ανάπτυξη, το τοπικό θεωρούμενο ως ένα υποσύνολο είναι εκ των πραγμάτων συνδεδεμένο μ' ένα σύνολο πιο εκτενές. Όμως, αν η γεωγραφική κλίμακα του τοπικού είναι συγκεκριμένη, στο οικονομικό επίπεδο αλλά και σ' εκείνο της κοινωνικής συμμετοχής στις διαδικασίες ανάπτυξης, η κλίμακα αυτή δεν είναι η αρμόζουσα, συχνά, για τις απαιτούμενες, δημιουργούμενες και αναπαραγόμενες σχέσεις.

Κατ' αυτό τον τρόπο εμφανίζεται εδώ το πρόβλημα της βέλτιστης διερεύνησης των διοικητικών οντοτήτων, της ανάπτυξης, της διαχωρικής συνεργασίας και της άρθρωσης μεταξύ του τοπικού και του περιφερειακού επιπέδου ή της ενσωμάτωσης της τοπικής δραστηριότητας στην περιφερειακή ανάπτυξη. Στην πραγματικότητα το σύνολο σχεδόν των δράσεων τοπικής ανάπτυξης εγγράφεται σ' ένα σχήμα συνάντησης του εξωγενούς με το ενδογενές.⁹

5.2 Προϋποθέσεις για την τοπική ανάπτυξη

Θεωρώντας ότι η τοπική ανάπτυξη δεν μπορεί να έχει μόνο ενδογενή χαρακτήρα το γεγονός αυτό υποχρεώνει τις τοπικές οικονομίες να ελέγχουν όλο και περισσότερο τις αλληλεξαρτήσεις τους με τα υπερτοπικά επίπεδα. Το τοπικό επίπεδο απαιτεί υποδομές ενίσχυσης των ενδογενών δυναμικών (εξοπλισμό) για την υποστήριξη των διάφορων μηχανισμών. Ενώ οι επενδύσεις σε υποδομές μεταφοράς θεωρούνταν για μεγάλο διάστημα ως σημαντικός παράγοντας για τη χωροθέτηση επιχειρήσεων, σήμερα μετά τη δημιουργία και ύπαρξη των παραπάνω υποδομών οι απαιτήσεις αναφέρονται στην ταχύτητα και την ποιότητα των δικτύων αυτών καθώς και τη διασύνδεσή τους με άλλα διεθνή δίκτυα.

9) Όπου το εξωγενές συνδέεται με τις κατιούσες διαδικασίες και τις προτροπές οι οποίες ξεκινούν από τον κρατικό μηχανισμό και τα ανώτερα επίπεδα της χωρικής διαίρεσης (περιφέρεια, νομοί) και λιγότερο οι μεγάλες κοινωνικοεπαγγελματικές οργανώσεις (επιμελητήρια). Επίσης, οι κάθετες δράσεις κατά τομέα που πραγματοποιούνται από κρατικούς και ιδιωτικούς οργανισμούς καθώς και από εταιρείες, σε στενά προσδιορισμένους κλάδους, οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτιστικούς. Αντίθετα, ενδογενές μπορεί να θεωρηθεί η ανιούσα κίνηση τοπικών πρωτοβουλιών, η οποία φέρεται από τα πρόσωπα (εκλεγμένοι), αυθόρμητων ή άτυπων δικτυομένων ομάδων, συλλόγων κτλ. τα οποία συγχωνεύονται σε μια πρωτότυπη κοινωνική δυναμική. Αυτή η ενδογενής δυναμική αποτελεί τη βάση για την εκκίνηση, την εξέλιξη και την επιτυχή έκβαση μιας τοπικής αναπτυξιακής διαδικασίας

Σύμφωνα με τα παραπάνω η δυναμική της τοπικής ανάπτυξης σήμερα, έχει ανάγκη από μέτρα υποστήριξης και υπηρεσιών για πρωτοβουλίες επιχειρηματικού τύπου και οικονομικής δραστηριοποίησης που αρθρώνονται σε τέσσερα σημεία προτεραιότητας :

1. δράσεις εστιασμένες στη δημιουργία υπηρεσιών για τις επιχειρήσεις,
2. δράσεις υποστήριξης της μεταφοράς και της προσαρμογής των τεχνολογιών από τις τοπικές επιχειρήσεις,
3. δράσεις υποστήριξης της κοινωνικής καινοτομίας και της κατάρτισης, και αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων,
4. δράσεις εστιασμένες στην παραγωγική οργάνωση.

Η μη δυνατότητα παρέμβασης των τοπικών θεσμών (θεσμική, οικονομική, ανθρώπινο δυναμικό), και η αδυναμία υποστήριξης εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης, επηρεάζει σημαντικά τις εμφανιζόμενες καινοτομικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο:

- α. της αποτελεσματικής ενσωμάτωσής τους στις τοπικές διαδικασίες ανάπτυξης
- β. του εύρους, της πιθανότητας επιτυχίας, της χρονικής διάρκειας και των πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων στη τοπική οικονομία και κοινωνία,.
- γ. της συνέπειας των δρώντων υποκειμένων.

5.3 Η συνεργασία όλων των διοικητικών επιπέδων ως μέσο για την τοπική ανάπτυξη

Η βασική δυναμική της εξέλιξης και της διαμόρφωσης του ίδιου του θεσμικού πλαισίου για την τοπική ανάπτυξη, και του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας συνδέεται και πρέπει να συσχετίζεται με τις θεσμικές αλλαγές και τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προκαλεί η διαδικασία ενσωμάτωσης της Ελλάδας ως χώρα μέλος, και των περιφερειών της στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και με τη πορεία ολοκλήρωσης της τελευταίας ως πολυεθνικής πολιτικής και οικονομικής οντότητας.

Επομένως, η διαμόρφωση αλλά και η λειτουργία του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου για την τοπική ανάπτυξη προσδιορίζονται όλο και περισσότερο, στο πλαίσιο των περιφερειακών πολιτικών της Ε.Ε., από τις εθνικές και κοινοτικές πρωτοβουλίες

στις οποίες συμμετέχουν οι αρμόδιοι υπηρεσιακοί και οι εμπλεκόμενοι τοπικοί φορείς σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η συνεργασία (προώθηση και η αποτελεσματικότητα) των ενδιαφερόμενων και εμπλεκόμενων φορέων αποτελεί βασικότατο και προσδιοριστικό παράγοντα για την προώθηση της Τοπικής Ανάπτυξης.

Το ζήτημα αυτό της συνεργασίας συνδέεται με

α. τις δυσκολίες που εμφανίζονται στην άρθρωση των αρμοδιοτήτων των κατώτερων διοικητικών κλιμάκων, των κενών αλλά και των επικαλύψεων των ίδιων των αρμοδιοτήτων και των κανονιστικών πλαισίων στο επίπεδο της εφαρμογής των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης.

β. την θέση και το ρόλο των ανιόντων/οριζόντιων φορέων και ιδιαίτερα των νέων που εμφανίζονται τα τελευταία δέκα χρόνια (Αναπτυξιακές Εταιρείες) και που ενεργοποιούνται σημαντικά για θέματα τοπικής ανάπτυξης σε συνεργασία ή παράλληλα με τους παραδοσιακούς φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους.

5.4 Παρουσίαση και διερεύνηση των προβλημάτων άρθρωσης τοπικού και περιφερειακού επιπέδου. Η ενσωμάτωση των τοπικών δραστηριοτήτων στην τοπική ανάπτυξη.

Ο στόχος αυτής της υποενότητας συνίσταται στη παρουσίαση και διερεύνηση των προβλημάτων που συνδέονται με την άρθρωση μεταξύ του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου αλλά και με τις δυσκολίες της ενσωμάτωσης της τοπικής δραστηριότητας στην περιφερειακή ανάπτυξη στο πλαίσιο των διοικητικών, οργανωτικών και θεσμικών συστημάτων.

Τα προβλήματα που συνδέονται με την άρθρωση του τοπικού και του περιφερειακού επιπέδου αλλά και με τις δυσκολίες της ενσωμάτωσης της τοπικής δραστηριότητας στην περιφερειακή ανάπτυξη στο πλαίσιο των διοικητικών, οργανωτικών και θεσμικών υφιστάμενων συστημάτων, αποτελούν έναν από τους βασικούς άξονες που προσδιορίζουν τις διαδικασίες τοπικής ανάπτυξης αλλά και την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού τοπικών αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

Στο πλαίσιο των διοικητικών, οργανωτικών και θεσμικών υφιστάμενων συστημάτων, η άρθρωση του τοπικού με το περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό (Ε.Ε.) επίπεδο, αλλά και οι δρόμοι ενσωμάτωσης της τοπικής δραστηριότητας στην ευρύτερη περιφερειακή, περνούν μέσα από την επαφή, συνεργασία και συνεργία των μηχανισμών, φορέων και δράσεων.

Η διάγνωση των προβλημάτων αυτής της όλο και περισσότερο αναγκαίας εκ των πραγμάτων συνάντησης και συνεργίας των δύο επιπέδων στοχεύοντας στη βελτιστοποίηση της συνεργασίας και της απόδοσής τους, οδηγεί στο προσδιορισμό των παρακάτω αδύναμων σημείων οι επιπτώσεις των οποίων θα πρέπει να προσεχθούν ιδιαίτερα: να εξουδετερωθούν βραχυπρόθεσμα για την απρόσκοπτη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης μιας αναπτυξιακής δράσης, να αντιμετωπισθούν στο μέτρο του δυνατού μεσοπρόθεσμα.

Επομένως, η συνεργασία (προώθηση και αποτελεσματικότητα) των ενδιαφερόμενων και εμπλεκόμενων φορέων αποτελεί βασικότατο και προσδιοριστικό παράγοντα για την προώθηση της Τοπικής Ανάπτυξης.

Ειδικότερα, το ζήτημα αυτό της συνεργασίας συνδέεται με :

α. τις δυσκολίες που εμφανίζονται στην άρθρωση των αρμοδιοτήτων των κατώτερων διοικητικών κλιμάκων, των κενών αλλά και των επικαλύψεων των ίδιων των αρμοδιοτήτων και των κανονιστικών πλαισίων στο επίπεδο της εφαρμογής των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης.

β. την θέση και το ρόλο των ανιόντων/οριζόντιων φορέων και ιδιαίτερα των νέων που εμφανίζονται τα τελευταία δέκα χρόνια (Αναπτυξιακές Εταιρείες) και που ενεργοποιούνται σημαντικά για θέματα τοπικής ανάπτυξης σε συνεργασία ή παράλληλα με τους παραδοσιακούς φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους.

5.5 Καταλληλότητα και προσδιορισμός των διοικητικών και γεωγραφικών κλιμάκων για την εφαρμογή της συνεργασίας τοπικού και περιφερειακού επιπέδου.

Το ζήτημα αυτό άπτεται της συνεργασίας των τοπικών και συνεργαζόμενων φορέων στο εσωτερικό ευρύτερων διοικητικών ή/και γεωγραφικών ενοτήτων με βάση το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

Ωστόσο το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να προσεγγισθεί από δύο πλευρές κατά περίπτωση:

1. το τοπικό ως χώρος μιας συγκεκριμένης τοπικής κοινωνίας και οικονομίας, με προσδιορισμένες πηγές και ως ένα βαθμό, τις δυνατότητες αξιοποίησής τους.
2. το τοπικό ως το καταλληλότερο σε μέγεθος επίπεδο παρέμβασης και δράσης με στόχο το βέλτιστο αποτέλεσμα μιας αναπτυξιακής διαδικασίας.

Αν στην πρώτη περίπτωση το τοπικό ως χώρος αναφοράς και το μέγεθός του μπορούν να προσδιορισθούν, ωστόσο αυτό επιχειρείται με την προϋπόθεση ότι αυτός ο χώρος αποτελεί υποσύνολο ενός ευρύτερου τοπικού χώρου (σύνολο) στο εσωτερικό του οποίου θα πρέπει να συντονισθούν οι δράσεις σε ορισμένους τομείς, όχι τους ίδιους κατ' ανάγκη (ενσωμάτωση της οικονομίας, μεταφορά τεχνολογίας, αναπαραγωγή σχέσεων με το εξωγενές κτλ). Το τοπικό υποσύνολο μπορεί ν' αντιληφθεί τα συμφέροντά του μέσα από την ένταξη σ' ένα περιφερειακό στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης, μπορεί ωστόσο, έχοντας διαγνώσει την ικανότητά του να συνδεθεί κατ' ευθείαν με εξωτερικά οικονομικά, εμπορικά δίκτυα, ν' αναζητήσει στο περιφερειακό επίπεδο την οργανωτική υποστήριξη.

Στην Ελλάδα, το ανάγλυφο, οι φυσικοί γεωγραφικοί εγκλωβισμοί σχηματίζουν μια πληθώρα σχετικά μικρών γεωγραφικών ενοτήτων οι οποίες συχνά παρουσιάζουν ιδιαίτερες κοινωνικοοικονομικές και πολιτιστικές εξελίξεις και χαρακτηριστικά που εκφράζονται ακόμη και σήμερα μέσω ισχυρών αισθημάτων ταυτότητας και αλληλεγγύης. Αυτές οι γεωγραφικές ενότητες ιστορικά συγκροτημένες ταυτίζονται σήμερα με χωρικά συστήματα που πολώνουν μικρά αγροτικά αστικά κέντρα των 2.000 μέχρι 15.000 κατοίκων.

Η πρώτη διαπίστωση που ενδιαφέρει εδώ ως προς την ένταξή τους σε προσπάθειες και δραστηριοποιήσεις που στοχεύουν στην τοπική ανάπτυξη είναι το γεγονός ότι αυτές οι μικροπεριοχές και λόγω της δικής τους κοινωνικοοικονομικής και πολιτιστικής εξέλιξης αλλά και του συγκεντρωτικού χαρακτήρα και δομής του ελληνικού κράτους και της διοίκησης, δεν ανέπτυξαν συνεργασίες με τα όμορα τμήματα αντίστοιχων γεωγραφικών ενοτήτων και χωρικών συστημάτων.

Ωστόσο, δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως περιοχές εγκλωβισμένες, απομονωμένες από τον έξω κόσμο. Αντίθετα, μέσω της παραδοσιακής μετανάστευσης, της αναζήτησης συμπληρωματικών πόρων στο εσωτερικό των παραγωγικών τους συστημάτων, βίωσαν από πολύ παλιά, την ανάπτυξη των σχέσεών τους με μακρινά αστικά κέντρα είτε στην Ελλάδα, είτε στο εξωτερικό, σε βαθμό που να μπορούν εύκολα να θεωρηθούν σήμερα αρκετά έως σημαντικά εξωστρεφείς.

Σε αντίστοιχες περιοχές που συμβαίνει ν' αναπτύσσονται τα τελευταία χρόνια λόγω της αξιοποιησιμότητας των πόρων τους (ενδιάμεσες γεωργικές αξιοποιημένες ζώνες, τουριστικές περιοχές κτλ) παρατηρείται μια επιστροφή των μεταναστών πάντως σίγουρα μια σύζευξη των κεφαλαίων και της τεχνογνωσίας της διασποράς με τοπικούς δρώντες με στόχο την αξιοποίηση ακριβώς των τοπικών πόρων.

Στις περιοχές, αντίθετα, που βρίσκονται εκτός αυτής της αναπτυξιακής ζώνης (ορεινές), η σύνδεσή τους με τις εξωτερικές μεταναστευτικές κοινότητες δεν μεταφράζεται σε συγκεκριμένες αναπτυξιακές δράσεις και στην προσέλκυση αντίστοιχων επενδύσεων. Οι περιοχές αυτές παραμένουν οι τόποι πολιτιστικής αναφοράς αυτών των κοινοτήτων, αναπαραγωγής και ενίσχυσης της πολιτιστικής τους ταυτότητας. Η σύνδεση με τις παραπάνω περιοχές καταγωγής αναπαράγει ακόμη με τη σειρά της τόσο την ίδια τη τοπική ταυτότητα αλλά και την τοπική αλληλεγγύη οι οποίες αξιοποιούμενες θα μπορούσαν να ενισχύσουν αναπτυξιακές προσπάθειες.

Ωστόσο, το δεύτερο ζήτημα που τίθεται συνίσταται στο μικρό μέγεθος αυτών των περιοχών του οποίου η αρνητικότητα αυξάνεται αν συνδυασθεί με το γεγονός ότι ένα μέρος της δυναμικής τους ενεργοποιείται όχι στο εσωτερικό του χωρικού συστήματος αλλά στο πλαίσιο των σχέσεων κοινωνικών και οικονομικών με απομακρυσμένα αστικά κέντρα. Αυτό το ζήτημα, θέτει σημαντικό πρόβλημα στις

προσπάθειες των τοπικών ομάδων που ενεργούν σε επίπεδο νομού να τους εντάξουν σ' ένα συνολικό και ολοκληρωμένο τοπικό πρόγραμμα ανάπτυξης.

Η κατάσταση αυτή προβάλλει κατά τρόπο αρνητικό την εσωτερική συνοχή χωρική, κοινωνική και οικονομική των εσωτερικών γεωγραφικών ενοτήτων των διοικητικών χωρικών οντοτήτων νομαρχιακού επιπέδου.

Την κατάσταση αυτή δυσχεραίνει και μια άλλη διαπίστωση. Αφορά την ανεπάρκεια των οριζόντιων αλλά και κάθετων φορέων που οργανώνονται δρουν και λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο. Απόρροια της συγκεντρωτικής λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης, των σημαντικών ιστορικών διαλειμμάτων της δημοκρατίας στην Ελλάδα, αλλά και της παραπάνω εξωστρεφούς συμπεριφοράς των μικροπεριοχών και του τοπικού πληθυσμού, αυτή η ανεπάρκεια εκφράζεται στο επίπεδο της λειτουργίας, του ελέγχου και των αποφάσεων αυτών των φορέων. Το ζήτημα αυτό δεν συνδέεται σήμερα με την απουσία δημοκρατικού θεσμικού πλαισίου αλλά περισσότερο με τη μη συμμετοχή της κοινωνικής βάσης στις θεσμικές λειτουργίες αυτών των φορέων. Η αρνητική αυτή κατάσταση ενισχύεται από την ύπαρξη μιας σειράς άτυπων μορφών συνεργασίας στο πλαίσιο των οικογενειακών σχέσεων τις οποίες το ελληνικό κράτος και οι περιφερειακές υπηρεσίες του φάνηκαν αδύναμα να ενισχύσουν και εντάξουν ως κύτταρα συλλογικής συνεργασίας στα τοπικά παραγωγικά συστήματα αλλά και στην τοπική δημοκρατία.

5.6 Συμπέρασμα

Η διαμόρφωση χωροταξικών και αναπτυξιακών πολιτικών οι οποίες αποβλέπουν στη συμφιλίωση της ενότητας και της διαφορικότητας του ευρωπαϊκού χώρου (εδάφους), εμφανίζεται ως σημαντική πρόκληση για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Αν για την πραγματοποίηση αυτού του στόχου είναι αναγκαίο να ξεπερασθεί η ομοιομορφία των μορφών δράσης του δημοσίου (προερχόμενες εκ των άνω), η αναζήτηση της καταλληλότητας αυτών στη βάση, διέρχεται από την ανάληψη ενός όλο και περισσότερο σημαντικού ρόλου από τις κατώτερες κλίμακες (τοπικό επίπεδο).

Το ερώτημα είναι αν αυτές οι κατώτερες κλίμακες, που αποτελούνται από τους πρώην Δήμους και Κοινότητες, είναι ικανές να αναλάβουν αυτό το σημαντικό ρόλο,

λαμβάνοντας πάντα υπ' όψη την απαρχαιωμένη διοικητική τους δομή που έχει μείνει σταθερή εδώ και έναν περίπου αιώνα, και τον συνεχή κατακερματισμό που υφίστανται από την αρχή της δημιουργίας τους. Η οργάνωση και οι αρμοδιότητες που έχουν δεν είναι ικανές να συγκριθούν στο ευρωπαϊκό επίπεδο όπου το αντίστοιχο μέγεθος αυτών των κλιμάκων είναι σαφώς μεγαλύτερο. Προκύπτει, λοιπόν, έτσι η ανάγκη αναδιοργάνωσης των στοιχειωδών διοικητικών ενοτήτων με σκοπό την καλύτερη διαχείριση των προβλημάτων τους στο τοπικό επίπεδο αλλά και τη συνεργασία τους με ανώτερες διοικητικές βαθμίδες (Κράτος, Περιφέρεια) στην διαχείριση και ανάπτυξη του χώρου.

Η συσσωρευμένη εμπειρία κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αποκέντρωσης των ευρωπαϊκών κρατών φανερώνει ότι κανένα σημαντικό πρόβλημα δεν βρίσκει ικανοποιητική λύση σε μια μόνο κλίμακα. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων φαίνεται επίσης να έχει ξεπερασθεί θεωρούμενη ανεπαρκής λαμβάνοντας υπ' όψη τις οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές μεταλλαγές οι οποίες προσδιορίζουν την εξέλιξη του Υπερεθνικού - Ευρωπαϊκού αλλά και του Τοπικού. Κατ' αυτόν το τρόπο μόνο η άρθρωση των κλιμάκων τοπικού και περιφερειακού οφείλει να εξετασθεί ως ο κανόνας σε μια Ευρώπη σε διαδικασία ενσωμάτωσης και αλληλεξάρτησης.

Η δημιουργία μηχανισμών συνεργασίας και διαχείρισης σ' ένα χωρικό σύνολο - όπως για παράδειγμα ενός αστικού δικτύου ή μιας ορεινής ζώνης - μπορεί να επιτρέψει την ενεργοποίηση των κοινοτήτων-εταίρων του τοπικού χώρου και την επιχείρηση διερεύνησης της ικανότητάς τους να προωθήσουν πρωτοβουλίες δικτύων στα οποία εμπλέκονται συνεργαζόμενοι φορείς με στόχο την ενεργή συμμετοχή τους στον ορισμό-επεξεργασία χωροταξικών πολιτικών ενώ θα σέβονται τις αρχές μιας σφαιρικής και γενικής ευρωπαϊκής χωροταξικής πολιτικής.

Η ανάγκη για συνδυασμό ολοκληρωμένων δράσεων στο εσωτερικό μιας περιοχής για την κατάρτιση, την υποστήριξη των επιχειρήσεων αλλά και στον τομέα του τουρισμού ή της γεωργίας απαιτεί πέρα από το σχεδιασμό κοινοτικών προγραμμάτων με στόχο μια πιο σφαιρική προσέγγιση της ανάπτυξης κατά την εφαρμογή τους, τη συνεργασία των διαφόρων διοικητικών υπηρεσιών κατά την εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων στο πλαίσιο της πολυτομεακής προσέγγισης.

Η ικανότητα στήριξης καινοτόμων δράσεων για ενθάρρυνση τοπικών και περιφερειακών σχημάτων δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και ανάληψης και εξάσκησης πολλαπλών λειτουργιών από τις δημόσιες υπηρεσίες και ιδιωτικούς φορείς, ή και μέσω της συνεργασίας μεταξύ δήμων, κοινοτήτων, συνεταιρισμών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόοδο και μετεξέλιξη της υπαίθρου.

Ωστόσο, η αναζήτηση της δυνατότητας τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, - ώστε οι Χωροταξικές και Αναπτυξιακές πολιτικές να λαμβάνουν υπ' όψη κατά το σχεδιασμό τους εκτός των άλλων και τις ιδιαίτερες συνθήκες των περιφερειών και των χωρικών συνόλων όπως τα ορεινά -, όσο και στο επίπεδο των περιφερειών και τοπικών χώρων - ώστε αυτές οι κλίμακες να συμμετάσχουν ενεργά στις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης πολιτικών και προγραμμάτων για το χώρο τους -, οδηγούν στην αναγκαιότητα στενότερης άρθρωσης μεταξύ των διαφόρων χωρικών επιπέδων μέσω μηχανισμών και διαδικασιών μεταφοράς συγκεκριμένων πληροφοριών και εμπειριών σχετικά με την υλοποίηση αυτών των Πολιτικών.

Η συνεργασία, λοιπόν, του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου θεωρείται ως βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη του πρώτου, καθώς και η προώθηση μιας μορφής διαδημοτικής συνεργασίας στα όρια δικτύων μικρών και μεσαίων πόλεων αλλά και στο εσωτερικό ορεινών περιοχών ως περιφερειακών κέντρων οργάνωσης και εξυπηρέτησης.

6. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

6.1 Εισαγωγή

Υστερα από την αναφορά στην ιστορία δημιουργίας των ΟΤΑ και τη δημιουργία των νέων τοπικών δυναμικών που εξελίσσονται με στόχο την τοπική ανάπτυξη, αναγνωρίζεται πλέον το κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος, αυτό της πολυδιάσπασης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αυτός ο κατακερματισμός της Α΄ βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε συνοπτικά τις ακόλουθες συνέπειες :

- Οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στη συνταγματική αποστολή τους, δηλαδή δεν ικανοποιούν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

- Η διοικητική αναποτελεσματικότητα των υφιστάμενων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ να εξυπηρετήσουν τον πολίτη στο κοντινότερο γι' αυτόν επίπεδο.

- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αναδειχθεί σε όλη την Ευρώπη ως κρίσιμο επίπεδο σχεδιασμού και υποστήριξης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Ενώ οι μεγάλοι δήμοι μπορούν να πραγματώσουν αυτό το ρόλο, οι μικρότεροι δήμοι υποχρεώνονται να παραμένουν θεατές στις περισσότερες περιπτώσεις.

Η κατακερματισμένη Α΄βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί ν' ανταποκριθεί ούτε στον επίκαιρο αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε και στην παραδοσιακή διοικητική της αποστολή. Άλλωστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση για να μην καταλήγει σ' ετεροδιοίκηση πρέπει να διαθέτει, εκτός από τη διοικητική της αυτοτέλεια, την οικονομική της αυτοδυναμία και τη λειτουργική της αυτάρκεια.

Η ανασυγκρότηση ή πιο εύλωτα η «ανακυττάρωση» των ΟΤΑ μετά από την εφαρμογή του Προγράμματος έρχεται να λύσει το δομικό αυτό πρόβλημα της πολυδιάσπασης (βλ. Χάρτη 1) ώστε να μπορέσουν να εκπληρώσουν τη σύγχρονη

αποστολή τους, να αναλάβουν, δηλαδή, δυναμικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης, μέσω της υλοποίησης του στόχου της ευρείας αποκέντρωσης και της ενίσχυσης των ΟΤΑ με λειτουργίες και αρμοδιότητες.

6.2 Στόχοι του Προγράμματος

• Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι από το Σύνταγμα οι αποκλειστικά αρμόδιοι για την παροχή κάθε είδους υπηρεσιών και υποθέσεων που αναφέρονται στον κοινωνικό, διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό του εδαφικού τους χώρου.

Οι δυσκολίες που συναντούν, ωστόσο, μέχρι τώρα οι εκπρόσωποι της Αυτοδιοίκησης στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους για την εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και την επίλυση των προβλημάτων των κατοίκων, επιβάλλουν αυτή την ανασυγκρότηση.

Έτσι για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος αλλά και της κοινωνίας μας κάθε κάτοικος, και κυρίως στις απομακρυσμένες περιοχές, θα πρέπει να απολαμβάνει, τουλάχιστον, τις βασικές για την ποιότητα της ζωής του υπηρεσίες ώστε να ικανοποιούνται και οι συνθήκες της ισότητας και της ισονομίας μεταξύ των πολιτών.

• Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος

Βάση, σήμερα, του πολιτικού συστήματος σε τοπικό, νομαρχιακό ή και εθνικό επίπεδο αποτελεί η πλήρη εξάρτηση των αιρετών από τα δίκτυα της προσωπικής πολιτικής επιρροής, για την εξοικονόμηση των ισχών οικονομικών ενισχύσεων ώστε να ικανοποιηθούν οι τελείως απαραίτητες τοπικές ανάγκες.

Η πελατειακή αυτή σχέση, εκτός του ότι οδηγεί σε ένα αδιαφανές σύστημα κατανομής των οικονομικών πόρων που είναι αναγκαίοι για την εξυγίανση και το σωστό σχεδιασμό για την ανάπτυξη των ΟΤΑ ως διοικητικής και εδαφικής περιφέρειας, στερεί και από τους πολίτες το δικαίωμα σε υπηρεσίες και δημιουργεί ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ αφού η ανάπτυξή τους εναπόκειται στη σχέση του τοπικού άρχοντα με τους ανώτερους της κεντρικής διοίκησης.

Είναι, λοιπόν, αναγκαία πρώτα η επιβολή του κριτηρίου της διαφάνειας στον καταμερισμό των οικονομικών πόρων, ώστε τουλάχιστον όλοι οι ΟΤΑ να έχουν ίσες ευκαιρίες στις παρεχόμενες υπηρεσίες αλλά και στην ανάπτυξη.

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

Φαινόμενα πολιτικής αυθαιρεσίας, παραβίασης της νομιμότητας και ιδίως της προσβολής των δικαιωμάτων των πολιτών είναι πολύ συχνά στο υπάρχον πελατειακό σύστημα άσκησης της τοπικής εξουσίας.

Το πρόβλημα εντείνεται από τον κατακερματισμό των κοινοτήτων σε πολυάριθμες διοικητικές μονάδες οπότε και ο έλεγχος από τους πολίτες αλλά και από το κράτος για τέτοιου είδους αυθαιρεσίες είναι πολύ δύσκολος, σχεδόν αδύνατος αλλά και άσκοπος αφού η μικρή κοινότητα δεν μπορεί να ταρακουνήσει τα γερά θεμέλια της τυφλής κεντρικής εξουσίας.

Η δημιουργία, λοιπόν, ευρύτερων διοικητικών μονάδων επιτρέπει την αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου νομιμότητας και την καθιέρωση και λειτουργία διαδικασιών διαφάνειας στην ανάθεση και εκτέλεση των τοπικών δημοσίων έργων, αλλά και διαμέσου της πληροφόρησης την άσκηση του δημοκρατικού δικαιώματος των πολιτών στον κοινωνικό έλεγχο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας.

• Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων.

Είναι γνωστό ότι οι σημερινοί ΟΤΑ δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν τα καθήκοντα με τα οποία είναι επιφορτισμένοι σύμφωνα με το Σύνταγμα. Η τοπική εξουσία, πολλές φορές, δεν ασκείται από τα εκλεγμένα γι' αυτό το σκοπό όργανα, αλλά από το ίδιο το Κράτος ή από άλλα όργανα εξαιτίας της αδυναμίας των ΟΤΑ να ανταποκριθούν, κυρίως εξαιτίας της δημογραφικής και οικονομικής καχεξίας.

Αρκετά είναι τα παραδείγματα από Κοινότητες που δεν μπορούσαν να εκτελέσουν ζωτικής σημασίας αρμοδιότητες, όπως της συντήρησης του κοινοτικού οδικού δικτύου ή και άλλων υποδομών, αν υπήρχαν, που σε έκτακτες περιπτώσεις (π.χ. χιονοπτώσεις) μπορούσε να τους αποκλείσει από την υπόλοιπη περιφέρεια για πολύ καιρό.

Η ουσιαστική αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό αυτού του διοικητικού συστήματος. Ο κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να απολαμβάνει όλες τις σημαντικές υπηρεσίες που του χρειάζονται στην καθημερινή του δραστηριότητα αλλά και αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής του, από πολύ κοντά., είτε κατοικεί στην πόλη είτε στο απομακρυσμένο, ορεινό χωριό.

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

Η μεγάλη έλλειψη, όσον αφορά στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήταν η οικονομική εξάρτησή της αποκλειστικά από το κράτος και η αδράνεια της σε ό,τι αφορούσε τις χρηματοδοτήσεις των προγραμμάτων ανάπτυξης από εθνικούς πόρους και την Ευρωπαϊκή Ένωση για την συνέχεια της τοπικής αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η οικονομική αυτοτέλεια, λοιπόν, θα αποδώσει στην τοπική αυτοδιοίκηση και τη διοικητική της αυτοτέλεια ανά ΟΤΑ, έτσι ώστε να εκτελέσει το στόχο της τοπικής ανάπτυξης πιο σφαιρικά και οργανωμένα στα πλαίσια και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

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

Η ισόρροπη ενδογενής ανάπτυξη είναι ένα στοιχείο που λείπει από τον ελληνικό χώρο, στοιχείο αναγκαίο για την καλύτερη ποιότητα ζωής των πολιτών αλλά και για την ευνοϊκότερη εξέλιξη της Ελλάδας ως κράτους και ως έθνους.

Η διοικητική ανασυγκρότηση που προτείνεται μέσα από το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» θα επιτρέψει στην Πολιτεία να καταστρώσει και να υλοποιήσει ένα πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, με βάση τις πραγματικές ανάγκες των περιφερειών, για την κατασκευή των βασικών και κατάλληλων υποδομών κοινωνικού, διοικητικού και τεχνικού εξοπλισμού ώστε τα δρομολογούμενα σχέδια τοπικής ανάπτυξης να έχουν αντίκτυπο και αποτέλεσμα στο χώρο αφού θα υπάρχουν οι κατάλληλες υποδομές. Με αυτόν τον τρόπο δε θα υπάρχει δικαιολογία για ανάσχεση ή καθυστέρηση στην τοπική αναπτυξιακή διαδικασία.

Μετά από τη διάθεση από την Πολιτεία των παραπάνω υποδομών (η εφαρμογή των οποίων θα έχει γίνει με τα απαραίτητα μέτρα, τους συγκεκριμένους πόρους και τα κατάλληλα χρονοδιαγράμματα) και την ικανοποίηση των βασικών αναγκών, θα

μπορέσει η τοπική αυτοδιοίκηση να αφιερωθεί και σ' έναν τομέα παραμελημένο, τουλάχιστον στα χωριά της ορεινής και νησιωτικής Ελλάδας, την ανάδειξη της πολιτισμικής και ιστορικής κληρονομιάς του «ελληνικού χωριού», ως αναπόσπαστου στοιχείου της ελληνικής κοινωνίας στο διάβα της προς την επόμενη χιλιετία (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, 1998).

6.3 Κριτήρια χωροταξικού σχεδιασμού των Νέων Δήμων

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

Το πρώτο σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δε θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή ο καθορισμός νέων ενοτήτων, τη στιγμή που υπάρχουν ήδη αρκετά «είδη» από αυτές (ανοικτές πόλεις, συμβούλια περιοχής, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, γεωγραφικές περιοχές). Αυτό θα προκαλούσε και αρκετές αντιδράσεις και στους τοπικούς φορείς καθώς και στους πολίτες. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να στηριχτεί σε κάποιο από τα προαναφερόμενα και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές (τις λιγότερες δυνατές) να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Η επικρατούσα άποψη κλίνει περισσότερο ως βάση του νέου καθορισμού να είναι τα παλιά όρια των **Συμβουλίων Περιοχής** πρωτίστως ή των γεωγραφικών περιοχών (ν.1622/1986). Τα Συμβούλια Περιοχής μπορεί να έχουν διευρυμένες περιφέρειες, ωστόσο αποτελούν ενεργές ομάδες συνεργασίας και ως εκ τούτου μπορούν να υποκατασταθούν από τους νέους δήμους. Ανάλογα, όμως με τα συμφέροντα και την κρίση της κάθε τοπικής αυτοδιοίκησης και εφ' όσον δεν πληρούνται οι κατάλληλες προϋποθέσεις η συνένωση μπορεί να γίνει σύμφωνα με τα όρια των **γεωγραφικών ενοτήτων** ο επανακαθορισμός των οποίων θα πρέπει να ανταποκρίνεται σε κάποιες προδιαγραφές :

α. Να μη διασπών υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους.

β. Να μην καταλήγουν σε ενότητες δύο μόνο ΟΤΑ. Εκείνες μάλιστα από τις υφιστάμενες γεωγραφικές περιοχές που έχουν δύο ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθούν σε ευρύτερες μονάδες.

γ. Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η Συνένωση των ΟΤΑ σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής.

δ. Να επιδιώκεται η Συνένωση ΟΤΑ με ομοιογενή, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών, κ.ο.κ.

Όσον αφορά την έδρα των νέων δήμων θα πρέπει να καθορίζεται με βάση κριτήρια όπως :

α. Η κεντρικότητα του οικισμού, δηλαδή η δυνατότητα πρόσβασης των κατοίκων των υπολοίπων οικισμών, που επιβεβαιώνεται τόσο από την οδική επικοινωνία όσο και από τη βατότητα του οδικού δικτύου.

β. Η απαραίτητη διοικητική υποδομή.

γ. Η υφιστάμενη χωροθέτηση των άλλων δημόσιων υπηρεσιών

δ. Ο πληθυσμός.

ε. Θα πρέπει να έχει οπωσδήποτε το Δημοτικό Κατάστημα αλλά όχι απαραίτητα όλο τον κοινωνικό εξοπλισμό του νέου Δήμου.

6.4 Συμπέρασμα

Σαν συμπέρασμα και κριτική, ταυτόχρονα, θα μπορούσαμε σε αυτό το σημείο ν' αναφέρουμε τ' αποτελέσματα παρόμοιων μεταρρυθμίσεων, συγχώνευσης των μικρών ΟΤΑ, που πραγματοποιήθηκαν στις χώρες: Μεγάλη Βρετανία, Σουηδία, Δανία, πρώην Ομοσπονδιακή Γερμανία.

Τα προγράμματα αυτά είχαν ως σκοπό τη δημιουργία βιώσιμων και λειτουργικών δήμων με δύο βασικούς στόχους : α) οι παραδοσιακές υπηρεσίες να παρέχονται με όρους αποτελεσματικότητας αλλά να καταστούν ικανοί να υποδεχθούν και νέες σύγχρονες υπηρεσίες και β) ν' αποκτήσουν μέσα για το σχεδιασμό και την

υποστήριξη των πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης. Έτσι από τον τύπο του δήμου - ληξίαρχου και οδοκαθαριστή - πέρασαν στο δήμο - ολοκληρωμένο κέντρο παροχής υπηρεσιών και μοχλό τοπικής ανάπτυξης.

Η διαδικασία μεταρρύθμισης υπήρξε πράγματι πολύχρονη και επίμονη. Ξεκίνησε με εθελοντικές συνενώσεις και ισχυρά οικονομικά κίνητρα. Υποστηρίχθηκε κατά κανόνα από ευρύ φάσμα πολιτικών δυνάμεων και ολοκληρώθηκε αποφασιστικά με την αναγκαστική συνένωση.

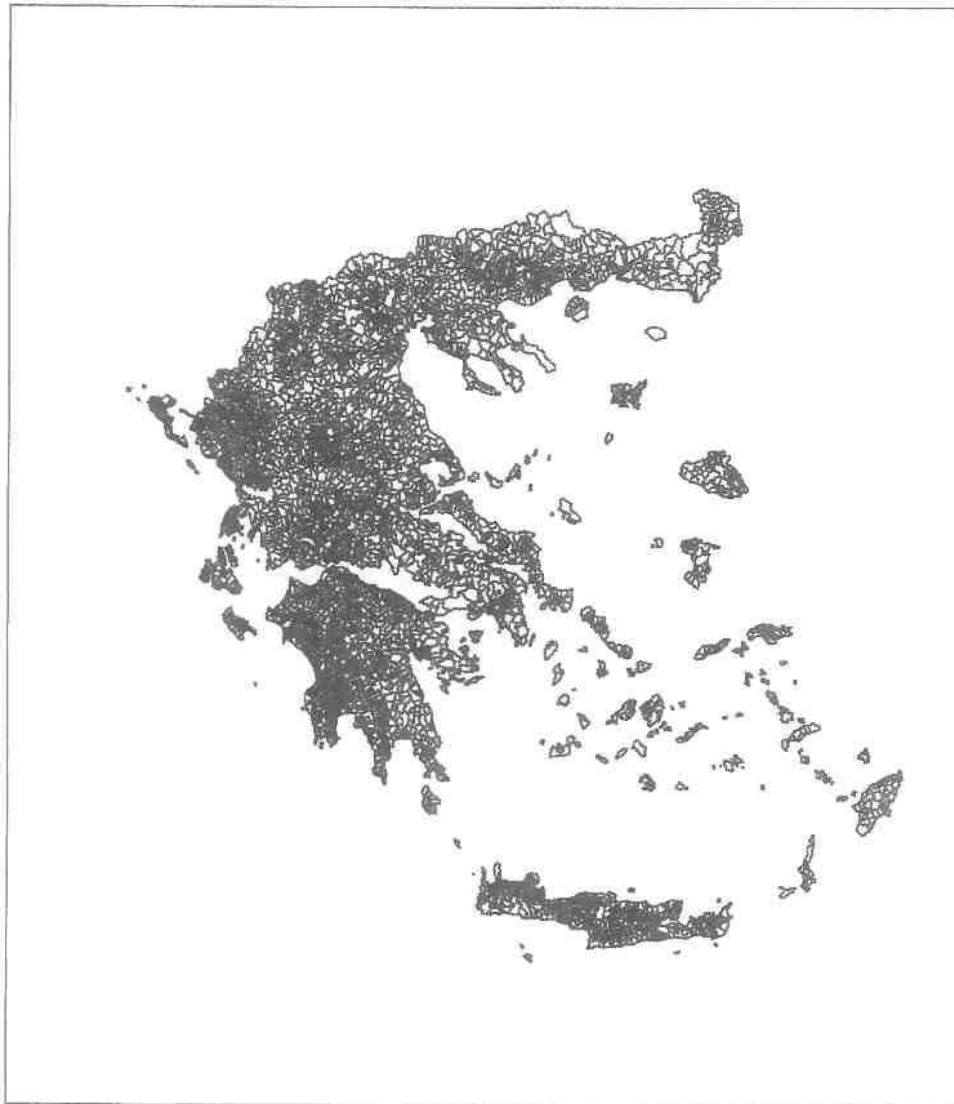
Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή των παραπάνω προγραμμάτων συνοψίζονται σε τέσσερα συμπεράσματα για τους μεγάλους ΟΤΑ :

1. κατόρθωσαν να ελκύσουν ικανότερους ανθρώπους για δημοτικούς άρχοντες
2. αποτέλεσαν ζωντανότερα πολιτικά κύτταρα, πράγμα που ευνόησε τις ριζοσπαστικές και προοδευτικές λύσεις
3. διοικούνται αποτελεσματικότερα με μικρότερο αριθμό προσωπικού αλλά και ταυτόχρονα καλύτερα καταρτισμένο
4. έχουν τα παραπάνω πλεονεκτήματα σε εντονότερο βαθμό όταν ενισχύουν τις διαδικασίες συμμετοχής των πολιτών, όταν δηλαδή ενισχύουν τη δημοτική αποκέντρωση.

Στην Ελλάδα, σήμερα, με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, ως συνέχεια ενός κύκλου μεγάλων θεσμικών αλλαγών που μετακίνησαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση από το περιθώριο στο προσκήνιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, και ταυτόχρονα ως αναγκαία ένεση αναγέννησης όλων αυτών των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων που κινδυνεύουν να αφυδατωθούν από τον κατακερματισμό και την αναπτυξιακή καχεξία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, αποφασίστηκε το μεγάλο βήμα για την ανασυγκρότησή της, την ανασύνταξη της διοικητικής γεωγραφίας και τη ίδρυση νέων οργανισμών ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών. Στα σκαριφήματα 3, 4 φαίνονται οι Νέοι Δήμοι της μεταρρύθμισης σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο για όλη την Ελλάδα.

Το βασικότερο αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης συνοπτικά ήταν ότι μειώθηκαν οι ΟΤΑ σε όλη την Ελλάδα (βλ. Σκαρίφημα 1,2), ωστόσο το μέγεθος των Νέων Δήμων μένει το ίδιο σε όλη την Ελλάδα και υπάρχει μια ομοιογένεια ως προς αυτό. Βασισμένοι,

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ"

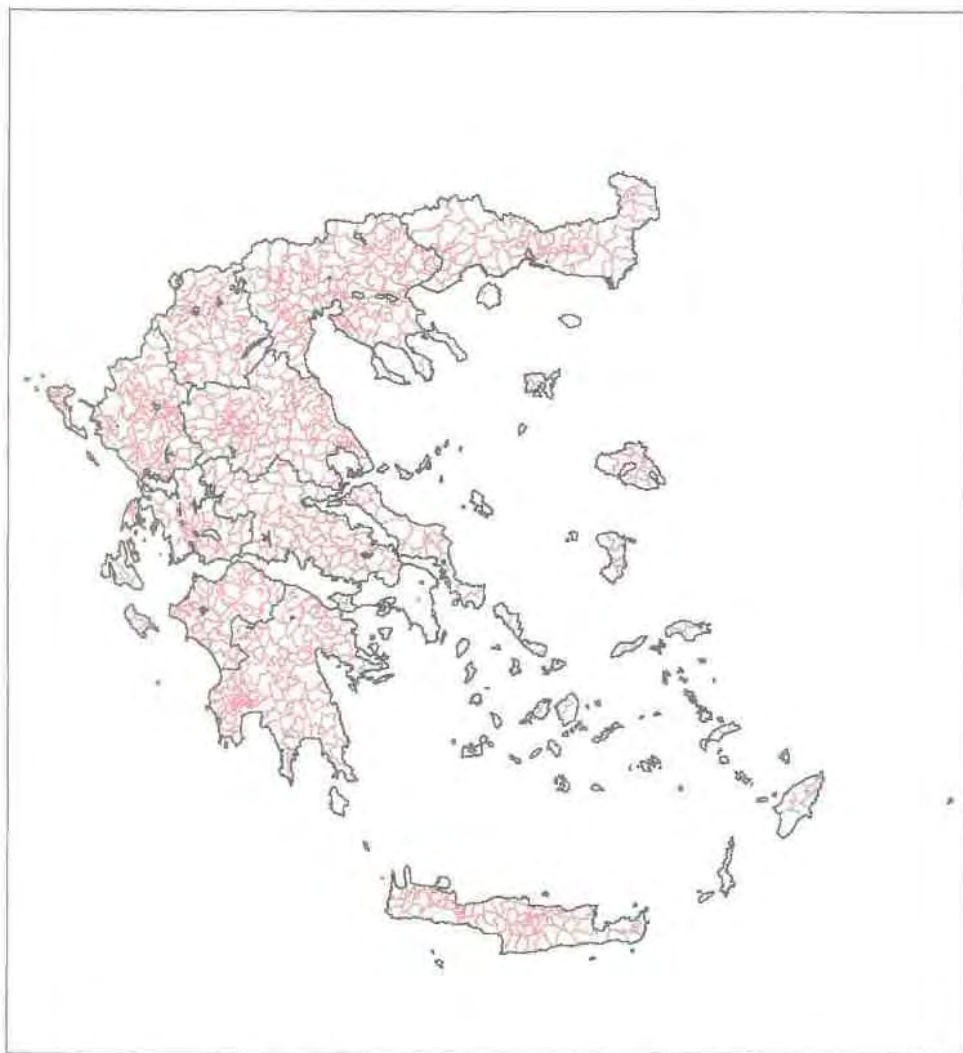


Σκαρίφημα 1 : Τα διοικητικά όρια των πρώην ΟΤΑ



Σκαρίφημα 2 : Τα διοικητικά όρια μετά το Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας"

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ "Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΕ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ



Σκαρίφημα 3 : Τα όρια των περιφερειών και των Νέων Δήμων στον ελληνικό χώρο



Σκαρίφημα 4 : Τα όρια των νομών και των Νέων Δήμων στον ελληνικό χώρο

λοιπόν, στο παραπάνω στοιχείο επιλέξαμε την περιφέρεια Θεσσαλίας ως αντιπροσωπευτική περιοχή για να εφαρμόσουμε το παράδειγμά μας.

7. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΣΕ ΜΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ : ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

7.1 Ο θεσσαλικός χώρος ως γεωγραφική ενότητα

Ιστορικά η γεωμορφολογία της Θεσσαλίας ενίσχυσε τη γεωγραφική συνοχή της η οποία μπορούμε να πούμε ότι αποτέλεσε, και αποτελεί ακόμη και σήμερα, μια γεωγραφική ενότητα.

Στη βόρεια πλευρά του ο θεσσαλικός χώρος συναντάει τη δυτική πλευρά του Ολύμπου. Στα δυτικά, η πεδιάδα συναντάει την οροσειρά της Πίνδου. Από τα νότια, μια παραφυάδα της Πίνδου (η οποία χαμηλώνει πλησιάζοντας το Δομοκό), με διεύθυνση από τα ανατολικά προς τα δυτικά έρχεται να συναντήσει τον όγκο του όρους Όθρυς. Βλέπουμε, λοιπόν, ότι η Θεσσαλία είναι μια κλειστή περιοχή, δηλαδή απλά μια πεδιάδα περιτριγυρισμένη από βουνά.

Όλ' αυτά τα εσωτερικά βουνά εξαρτώνται άμεσα από την θεσσαλική πεδιάδα αλλά δε συμβαίνει το ίδιο με τα βουνά που ανήκουν στη Θεσσαλία και περιβάλλουν την ακτή του Αιγαίου. Αυτά δημιουργούν μια χερσόνησο που έχει στραμμένη την πλάτη στη Θεσσαλία. Έτσι σε μια εσωτερική Θεσσαλία αντιτάσσεται μια Θεσσαλία Θαλάσσια, αυτή του Αιγαίου.

Η Θεσσαλία, παράλληλα, παρουσίαζε και παρουσιάζει μια φυσική ομοιογένεια, μια ιστορική πραγματικότητα και αντιστοιχεί σε μια εστία εγκατάστασης πληθυσμού. Η γεωμορφολογία της, άλλωστε, όπως αναφέρθηκε, δείχνει ότι αυτή η λεκάνη μπορεί να αποτελέσει άνετα χώρο υποδοχής και εγκατάστασης πληθυσμού. Η οργάνωση των σχέσεων στο εσωτερικό της περιφέρειας παρέχει στο αστικό της δίκτυο αρκετή σταθερότητα.

7.2 Η διοικητική Θεσσαλία

7.2.1 Από την προσάρτηση της Θεσσαλίας στην Ελλάδα και οι μεταρρυθμίσεις του Βενιζέλου.

Η περίοδος που ακολούθησε την προσάρτηση της Θεσσαλίας στην Ελλάδα αποτελεί μια περίοδο συνεχούς προόδου σε όλους τους τομείς.

Στο δημογραφικό τομέα έχουμε ανακατάταξη του πληθυσμού στο εσωτερικό της χώρας, μετακίνηση και εγκατάσταση του πληθυσμού από τη Νότια Ελλάδα αι κάθοδο από τα ορεινά, αλλά και υποδοχή στο θεσσαλικό χώρο Ελλήνων προσφύγων από τη Βουλγαρία. Έτσι ο πληθυσμός αυξάνεται σε 380.000 κατοίκους.

Ωστόσο η κατάσταση στον πολιτισμικό τομέα χαρακτηρίζεται στάσιμη, με το ποσοστό των αναλφάβητων κατοίκων να κυμαίνεται από 33% μέχρι 53% στις τέσσερις μεγάλες πόλεις. Τα ποσοστά είναι δραματικά και στην υπόλοιπη Θεσσαλία. Είναι φανερό ότι αυτό αποτελεί εμπόδιο για την ανάπτυξη της περιοχής.

Την περίοδο 1881-1909 έχουμε την πρώτη μεταβίβαση τσιφλικιών στους αγρότες ενώ οι πρώτες μεταβολές στη γεωργική παραγωγή είναι θετικές μετά από την εφαρμογή νέων καλλιεργειών και τη χρήση για πρώτη φορά χημικών λιπασμάτων. Την εποχή αυτή εισάγεται στο θεσσαλικό χώρο και το ζαχαρότευτλο που αποτελεί το πρώτο προϊόν για το οποίο στήνεται βιομηχανία για την κατεργασία του.

Στο διάστημα 1881-1912 ιδρύονται νέες βιομηχανικές επιχειρήσεις, ανύπαρκτες μέχρι τότε, οι οποίες εγκαθίστανται στην περιοχή του Βόλου. Παράλληλα δημιουργούνται υποκαταστήματα των ελληνικών τραπεζών στη Θεσσαλία και η τοπική τράπεζα Θεσσαλίας-Ηπείρου. Η ύπαρξη των τραπεζών και των φθηνών κεφαλαίων που παραχωρούν δίνουν ώθηση στις τοπικές επενδύσεις.

Η σημαντικότερη ανάπτυξη εγγράφεται την περίοδο αυτή στον τομέα των μεταφορών οπότε και ιδρύονται οι «Θεσσαλικοί Σιδηρόδρομοι» με βασικές τις δύο μετρικές γραμμές Βόλου-Καλαμπάκας και Βόλου-Λάρισας. Η συμβολή του σιδηροδρομικού αυτού δικτύου στην ανάπτυξη της περιοχής είναι η δυνατότητα

μεταφοράς γεωργικών προϊόντων στα εργοστάσια του Βόλου ο οποίος και εδραιώνει έτσι τη θέση του στο θεσσαλικό χώρο.

Μετά την άνοδό του στην εξουσία ο Βενιζέλος εισάγει δύο νομοθετικές πράξεις:

- την κατάργηση των δήμων και τη δημιουργία κοινοτήτων ως ελάχιστη μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης
- την απαλλοτρίωση των τσιφλικιών κυρίως στις Θεσσαλία, Μακεδονία και Ήπειρο και τον καταμερισμό των εκτάσεων στους μέχρι τότε ολίγους.

Με αυτές τις δύο μεταρρυθμίσεις ο Βενιζέλος απέβλεπε στην εξασθένιση των πολιτικών του αντιπάλων, αν αυτή βασιζόταν στη συμμαχία των μεγαλογαιοκτημόνων και μέρους της αστικής εμπορικής τάξης και στον έλεγχο της γεωργικής παραγωγής όπου με τη δημιουργία των κατάλληλων κρατικών μηχανισμών θα ήταν δυνατή η εφαρμογή νέων προϊόντων και μεθόδων παραγωγής και η διάθεση των απαραίτητων κεφαλαίων για την αύξηση του γεωργικού προϊόντος προς όφελος άλλων οικονομικών κλάδων.

Προς την κατεύθυνση αυτή, ο Βενιζέλος, μετά την επάνοδό του, δημιουργεί τα Νομοθετικά Διατάγματα του 1924 και 1925 που θα αποτελέσουν την οριστική νομοθεσία. Τα Διατάγματα αυτά ενίσχυαν τη θέση των μικροκαλλιεργητών με την κατανομή εκτάσεων σε αυτούς, οι οποίες είχαν δεσμευτεί από τους μεγαλοϊδιοκτήτες. Κάθε ιδιοκτήτης, ωστόσο, ήταν υποχρεωμένος να συμμετέχει στο γεωργικό συνεταιρισμό της περιοχής του.

Παρ' ολ' αυτά, ελλείπει γνώσεων και κεφαλαίων οι ιδιοκτήτες δεν μπόρεσαν να διαχειριστούν αυτά τα προνόμια. Αυτή την έλλειψη έρχεται να καλύψει η ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας το 1929 και ταυτόχρονα να χρηματοδοτήσει μια σειρά από αποστραγγιστικά έργα που αρχίζουν να εφαρμόζονται το 1936 (Κουτάκος-Παππουτσής, 1996).

7.2.2 Η σύγχρονη Θεσσαλία

Η Θεσσαλία πάντα επωφελούνταν και συνεχίζει να επωφελείται από τη θέση που κατέχει στον άξονα Αθήνας-Θεσσαλονίκης. Παράλληλα, η οικονομική της εξέλιξη

στο σύνολο της ακολουθεί πάντα την ίδια πορεία : η γεωργία στηρίζεται όλο και περισσότερο στις αρδεύσεις, ενώ οι βιομηχανίες συγκεντρώνονται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, του Βόλου και της Λάρισας.

Η εξέλιξη των ορεινών αγροτικών περιοχών, όμως, (κυρίως της Πίνδου) είναι περισσότερο προβληματική : μείωση του πληθυσμού, εξάλειψη των δραστηριοτήτων, ιδίως της νομαδικής κτηνοτροφίας, γεγονότα που δεν μπορούν να αντισταθμιστούν από την παραδοσιακή μορφή τουρισμού (μετανάστες). Το πρόβλημα αυτό αποτελεί ένα από τα κυριότερα χωροταξικά ζητήματα της Θεσσαλίας και, γενικευμένο, όλης της Ελλάδας. Από την άλλη μεριά, οι δύο πόλεις της Δυτικής Θεσσαλίας, τα Τρίκαλα και η Καρδίτσα, υστερούν πολύ σε σχέση με το δυναμισμό της Λάρισας ή του Βόλου, η οικονομία των οποίων συνεχίζει να διατηρεί έντονα το γεωργικό της χαρακτήρα.

Όσον αφορά την εξέλιξη του πληθυσμού στην περιοχή της Θεσσαλίας, η τελευταία συγκεντρώνει στο ένα δέκατο της επικράτειας το 8% σχεδόν του πληθυσμού της χώρας. Για πρώτη φορά, ένας αγροτικός πληθυσμός που συνήθιζε να παρουσιάζει συστηματική αύξηση, μειώθηκε (την περίοδο 1961-1971), και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό που η πρόοδος των πόλεων δεν κατόρθωσε να αντισταθμίσει την πτώση του. Ταυτόχρονα αλλοιώθηκε η σύνθεση του συνολικού πληθυσμού της περιφέρειας. Είναι χαρακτηριστική η εξάρτηση της επαρχίας από μια υδροκέφαλη πρωτεύουσα, αλλά και της ίδιας της Ελλάδας από τα βιομηχανικά συγκροτήματα της Δυτικής Ευρώπης που ζητούσαν εργατικό δυναμικό. Παράλληλα η μείωση του πληθυσμού συνοδεύτηκε από τη σημαντική αύξηση της αγροτικής παραγωγής και δραστηριοτήτων που συνδέονται μαζί της (M. Sivignon, 1992).

Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, φαίνεται περισσότερο έντονη η διχοτόμηση του θεσσαλικού χώρου σε δύο ζώνες : τον πεδινό χώρο στον οποίο συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων και από την άλλη μεριά τον ορεινό χώρο που υφίσταται αυτή την περιφερειοποίηση και την εγκατάλειψη του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων. Αναλυτικότερα τα στοιχεία του '91 για τον πληθυσμό των αστικών κέντρων με πληθυσμό 4.000 κατοίκων και άνω, παραθέτονται στον παρακάτω πίνακα :

Πίνακας 1: Πληθυσμός των αστικών κέντρων άνω των 4000 κατοίκων για το 1991 και ο διαχωρισμός κατά γεωγραφική ζώνη.

ΟΝΟΜΑ ΟΤΑ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ '91	ΖΩΝΗ
Αγιά	4014	Π
Αγριά	4544	Π
Σκιάθος (Νήσος Σκιάθου)	5096	Η
Νέα Αγχίαλος	5421	Π
Σοφάδες	5497	Π
Αμπελώνας	5819	Π
Παλαμάς	6010	Π
Καλαμπάκα	6072	Η
Ελλασόνα	8426	Η
Φάρσαλα	8457	Η
Αλμυρός	8916	Π
Τύρναβος	12197	Π
Καρδίτσα	30289	Π
Τρίκαλα	48962	Π
Π.Σ. Βόλου	105729	Π
Λάρισα	113090	Π
ΣΥΝΟΛΟ	378539	

Πηγή : ΕΣΥΕ 1991

Τα αρχικά Ο, Π, Η σημαίνουν αντίστοιχα, ορεινή και πεδινή περιοχή.

Ο πληθυσμός καθεμιάς από τις τρεις ζώνες, ορεινή, ημιορεινή, πεδινή για το 1991 είναι :

Πίνακας 2: Τα ποσοστά κατά γεωγραφική ζώνη επί του συνόλου του θεσσαλικού χώρου.

ΖΩΝΗ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ '91	% ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ
ΟΡΕΙΝΗ	109660	14,9 %
ΗΜΙΟΡΕΙΝΗ	90378	12,3 %
ΠΕΔΙΝΗ	534808	72,8 %

Πηγή : ΕΣΥΕ 1991

Ενδιαφέρον έχει ωστόσο και η παράθεση των αντίστοιχων στοιχείων για τις προηγούμενες δεκαετίες, που φαίνονται παρακάτω :

Πίνακας 3 : Πληθυσμός κατά γεωγραφική ζώνη για το 1961 και το 1981.

ΖΩΝΗ	Πληθ. 1961	% στο σύνολο για το 1961	Πληθ. 1981	% στο σύνολο για το 1981
ΟΡΕΙΝΗ	155159	22,5%	108341	15,5%
ΗΜΙΟΡΕΙΝΗ	100122	14,5%	90975	13%
ΠΕΔΙΝΗ	433756	63%	495766	71,5%

Πηγή : ΕΣΥΕ 1961, 1981

Όπως φαίνεται από τους Πίνακες 1 και 2, τα τέσσερα μεγάλα αστικά κέντρα Λάρισα, Βόλος, Καρδίτσα, Τρίκαλα, ανήκουν στην πεδινή ζώνη και συγκεντρώνουν το 40 % περίπου του πληθυσμού ολόκληρου του θεσσαλικού χώρου και το 55 % περίπου της πεδινής ζώνης. Η ορεινή-ημιορεινή ζώνη αντιπροσωπεύεται πληθυσμιακά ως προς το σύνολο από το 27,2 %. Ο πληθυσμός, λοιπόν, συγκεντρώνεται στα μεγάλα αστικά κέντρα αλλά και στην υπόλοιπη πεδινή περιοχή γύρω από αυτή, ενώ η ορεινή-ημιορεινή περιοχή βγαίνει ηττημένη από τον ανταγωνισμό.

Μελετώντας, παράλληλα, τα στοιχεία των προηγούμενων δεκαετιών στον Πίνακα 3, παρατηρούμε ότι ο πληθυσμός μειώνεται σημαντικά το διάστημα 1961-1991 αλλά σε μικρότερο ποσοστό από τις ορεινές-ημιορεινές περιοχές. Κατά την περίοδο 1981-1991, βλέπουμε σταθεροποίηση του μεγέθους του πληθυσμού με μια μικρή τάση αύξησης. Ωστόσο στην πραγματικότητα η συγκέντρωση του πληθυσμού με βάση τις επιτόπιες έρευνες, είναι πολύ μεγαλύτερη μεταξύ του 1981 και του 1998 στα μικρά και μεσαία αστικά κέντρα του θεσσαλικού χώρου. Τα ποσοστά του πληθυσμού κατά χρονική περίοδο και γεωγραφική ζώνη φαίνονται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 4 : Ποσοστά πληθυσμού κατά γεωγραφική ζώνη για τις δεκαετίες 1961-1998.

ΖΩΝΗ	% στο σύνολο για το 1961	% στο σύνολο για το 1981	% στο σύνολο για το 1998
ΟΡΕΙΝΗ - ΗΜΙΟΡΕΙΝΗ	37%	28,5%	20%
ΠΕΔΙΝΗ	63%	71,5%	80%

Πηγή : Μελέτη ΥΠΕΧΩΔΕ : «Αγροτικός χώρος» (Γούσιος Δημήτρης)

Αύξηση των δραστηριοτήτων συντελείται επίσης στα περιφερειακά, των μεγάλων πόλεων, κέντρα κατά τη χρονική περίοδο 1961-1981. Αυτό οφείλεται κατά ένα μέρος στη δημιουργία του οδικού δικτύου στον αγροτικό χώρο αλλά και την ανάπτυξη

των επικοινωνιών. Παράλληλα με την παραπάνω τεχνική υποδομή, δημιουργούνται υποκαταστήματα παροχής υπηρεσιών μακριά από τα μεγάλα αστικά κέντρα με σκοπό ο αγροτικός πληθυσμός να εξυπηρετείται χωρίς να χρειάζεται να μεταβαίνει στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Μέσα από αυτή τη διαδικασία, το 1981, αναπτύσσονται και αναδεικνύονται κάποια κέντρα όπως ο Τύρναβος, τα Φάρσαλα, η Ελασσόνα, ο Αλμυρός, η Καλαμπάκα, ο Παλαμάς και πολλά ακόμα από αυτά που περιέχονται στον Πίνακα 1.

8. Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΥΡΥΤΕΡΩΝ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΩΝ ΖΩΝΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

8.1 Εισαγωγή.

Οι πρώτες προσπάθειες ανάλυσης και διερεύνησης της πολιτικοδιοικητικής κατάστασης του ελλαδικού χώρου αλλά και επεξεργασίας πολιτικών με τις οποίες θα πραγματοποιούνταν η καλύτερη αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος άρχισαν να εμφανίζονται έντονα από το 1980. Βασίζονται στις απαραίτητες προεργασίες και προσαρμοστικές κινήσεις για την ένταξη της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ. Ωστόσο, ο προβληματισμός γύρω από το ρόλο του νομού και την ενσωμάτωσή του στην ευρύτερη περιφερειακή διοικητική οντότητα είχε ξεκινήσει πιο νωρίς.

Οι πρώτες αλλαγές μετά το 1912, που παγιώθηκε το διοικητικό σύστημα (νομαρχίες, κοινότητες), έγιναν την εποχή της δικτατορίας με την ίδρυση των περιφερειών. Βέβαια, μετά τη μεταπολίτευση οι περιφέρειες καταργήθηκαν. Ωστόσο, το ζήτημα δεν ήταν μόνο πολιτικό, αλλά ένα ζήτημα που αφορούσε περισσότερο την αποτελεσματικότητα του νομού ως διοικητική οντότητα, δηλαδή αν αυτός ως ενδιάμεση διαίρεση μεταξύ του κράτους και των κοινοτήτων είχε ξεπεραστεί και επιβαλλόταν η δημιουργία ενός νέου διοικητικού επιπέδου μεγαλύτερου μεγέθους.

Όσον αφορά το ενδοπεριφερειακό επίπεδο οι πρώτες προσπάθειες δεν ξεκίνησαν παρά μόλις το 1986. Πέρα από το ερώτημα αν ο νομός επαρκούσε ως μεσολαβητική οντότητα μεταξύ του κράτους και των ΟΤΑ, αυτό που είχε αρνητικές επιπτώσεις στο ενδοπεριφερειακό ήταν η μη λειτουργία του θεσμού της επαρχίας γεγονός που εξασθένησε τις σχέσεις μεταξύ κοινότητας και νομού.

Θεωρούμε ότι οι χωροταξικές μελέτες του τότε ΥΧΟΠ, σήμερα Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, αποτελούν μια πρώτη προσπάθεια με στόχο τη χωροταξική οργάνωση του ενδονομαρχιακού επιπέδου. Πιστεύουμε ότι η προσπάθεια προσδιορισμού των

οικιστικών ενοτήτων και των κέντρων τους συνιστούσε μια βάση αξιολόγησης για την αναζήτηση μιας νέας στοιχειώδους διοικητικής δομής και την ιεράρχηση των οικιστικών σχέσεων σε ενδονομαρχιακό επίπεδο. Πράγματι οι προτάσεις των οικιστικών δομών του ΥΧΟΠ, για τους νομούς, αποτελούν μια πρώτη εικόνα των ορίων που θα μπορούσαν να αποτελέσουν προτάσεις για σχηματισμό των νέων διοικητικών ενοτήτων με βάση τη συνένωση κοινοτήτων και έδρα το προτεινόμενο οικιστικό κέντρο κατά επίπεδο.

Η αναλγησία των τοπικών αρχών στην παροχή των απαραίτητων, τουλάχιστον, υπηρεσιών και έργων υποδομής στους πολίτες, η ανεπάρκεια πόρων καθώς και το μικρό μέγεθος των ΟΤΑ, ήταν τα προβλήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν πιο συντονισμένα από το κράτος. Σε αυτή τη κατεύθυνση κινήθηκαν οι διαδικασίες για την αναζήτηση του βέλτιστου χωρικού και θεσμικού πλαισίου για τη διακοινοτική συνεργασία.

Οι προσπάθειες για συνενώσεις που έγιναν μετέπειτα, με στόχο τη διακοινοτική συνεργασία στη διαχείριση των ΟΤΑ, ήταν οι γεωγραφικές ενότητες με το νόμο 1416/84, οι γεωγραφικές περιοχές με το νόμο 1622/86 και τέλος τα Συμβούλια Περιοχής με το νόμο 2218/94. Οι παραπάνω προσπάθειες στόχευαν, κυρίως, στην επίλυση προβλημάτων των ΟΤΑ όπως οι ανεπαρκείς επιχορηγήσεις από το κράτος, οι ελάχιστοι διαθέσιμοι φυσικοί πόροι και η έλλειψη της κατάλληλης οργανωτικής και διοικητικής διάρθρωσης (Κουτάκος-Παπουτσής, 1996).

Στη Θεσσαλία ο νόμος 1416/84 που αφορούσε τις γεωγραφικές ενότητες (γ.ε.) και τη δημιουργία αναπτυξιακών συνδέσμων άλλαξε τη διοικητική γεωγραφία, με την έννοια ότι για πρώτη φορά μετά το 1912 οριοθετήθηκαν και θεσμοθετήθηκαν επίσημα χωρικές ενότητες με δυνατότητα διοικητικών αρμοδιοτήτων, ευρύτερες των κοινοτήτων. Σύμφωνα με αυτόν δημιουργήθηκαν νέοι δήμοι σε κάθε νομό, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα :

Πίνακας 5 : Οι δημιουργούμενοι νέοι δήμοι μετά την εφαρμογή του νόμου 1416/84 στους νομούς της Θεσσαλίας

Νομός	Αριθμός γ.ε.	Αριθμός σχηματιζόμενων δήμων	Αριθμός ΟΤΑ που συνενώθηκαν
Λαρίσης	19	-	-
Μαγνησίας	11	1	4
Τρικάλων	18	-	-
Καρδίτσας	15	-	-
Σύνολο Θεσσαλίας	63	1	4
Σύνολο Ελλάδας	573	17	50

Πηγή: Μπεριάτος, 1994

Αν και ο νόμος 1416/84 δεν αποτέλεσε τη ριζική διοικητική μεταρρύθμιση και τα αποτελέσματα, στο επίπεδο της διακοινοτικής συνεργασίας δεν ήταν αυτά τα οποία ίσως να περίμεναν οι δημιουργοί του, ωστόσο αποτέλεσε ένα πρώτο βήμα προς την καινούργια ως τότε έννοια της διακοινοτικής συνεργασίας.

Η δεύτερη προσπάθεια έγινε δύο χρόνια αργότερα, με το νόμο 1622/86. Ο νόμος αυτός εισήγαγε την έννοια μιας νέας χωρικής μονάδας, βασισμένη στις γεωγραφικές ενότητες αλλά χωρικά διευρυμένη : αυτή της γεωγραφικής περιοχής (γ.π.) αλλά και εκείνη της εθελοντικής συνένωσης και συνεργασίας. Στη Θεσσαλία, στο τοπικό επίπεδο, οι νέοι δήμοι που προήλθαν από τον παραπάνω νόμο ήταν οι εξής:

Πίνακας 6: Οι δημιουργούμενοι νέοι δήμοι μετά την εφαρμογή του νόμου 1622/86 στους νομούς της Θεσσαλίας

Νομός	Αριθμός γ.π.	Αριθμός σχηματιζόμενων δήμων	Αριθμός ΟΤΑ που συνενώθηκαν
Λαρίσης	38	1	3
Μαγνησίας	19	1	3
Τρικάλων	28	1	5
Καρδίτσας	28	-	-
Σύνολο Θεσσαλίας	113	3	11
Σύνολο Ελλάδας	1151	43	180

Πηγή: Μπεριάτος, 1994

Παρά το γεγονός ότι ο νόμος 1622/86 βρήκε μεγαλύτερη απήχηση στο τοπικό επίπεδο από το νόμο 1416/84 όπως φαίνεται από τους δύο παραπάνω πίνακες, ούτε

αυτός μπόρεσε να ικανοποιήσει την απαιτητική, ως προς την αναγκαιότητα αναδιοργάνωσης του διοικητικού χώρου, τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και να λάβει την απαραίτητη προσοχή από το κράτος (Νομαρχία) το οποίο και τον δημιούργησε, όσον αφορά την παραχώρηση αρμοδιοτήτων και την κατανομή των πόρων.

Την τρίτη μεταρρύθμιση επέφερε η θεσμοθέτηση της νέας διοικητικής διαίρεσης με το νόμο 2218/94 και το άρθ. 102 παρ. 3 του Συντάγματος, των Συμβουλίων Περιοχής (Σ.Π.). Τα Σ.Π. ήταν σύνδεσμοι των δήμων και κοινοτήτων και οι αρμοδιότητές τους παρόμοιες και συμπληρωματικές με των ΟΤΑ, εφαρμοσμένες στην ευρύτερη περιφέρεια αυτών.

Πίνακας 7: Τα δημιουργούμενα Συμβούλια Περιοχής μετά την εφαρμογή του νόμου 2218/94 στους νομούς της Θεσσαλίας

Νομός	Αριθμός Σ.Π.
Λαρίσης	12
Μαγνησίας	10
Τρικάλων	16
Καρδίτσας	13
Σύνολο Θεσσαλίας	51
Σύνολο Ελλάδας	492

Πηγή: Υπ.ΕΣ.Δ.Α.Α., 1998

Ήταν η πιο ισχυρή και αποτελεσματική διακοινοτική συνεργασία κατά την εφαρμογή της από όλες τις προηγούμενες προσπάθειες.

Παρ' ολ' αυτά μια σειρά προβλημάτων, που επιμένουν, δεν επιτρέπουν τη σωστή εφαρμογή ενός τύπου διακοινοτικής συνεργασίας στην Ελλάδα :

- Η έλλειψη εμπειρίας τέτοιου είδους συνεργασίας μεταξύ των κοινοτήτων αλλά η συνεργασία τους με τα μεγαλύτερα επίπεδα διοίκησης (νομαρχία, περιφέρεια, κράτος) στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων ανάπτυξης.

- Τα τοπικά προβλήματα και οι τοπικές ιδιαιτερότητες, πολλές φορές, λειτουργούν ως τροχοπέδη στην εφαρμογή μιας τέτοιας συνεργασίας για την ανάπτυξή τους και τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων.

- Η απουσία του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης μέχρι το 1994, δεν της δίνει τη δυνατότητα υποστήριξης και συντονισμού τέτοιων διαδικασιών

• Ο σχεδιασμός και η σύνθεση των διοικητικών αυτών ενοτήτων καθοριζόταν κάθε φορά απευθείας από το κράτος χωρίς τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης.

• Όλες οι περιοχές (αστικές, περιαστικές, αγροτικές, ορεινές, κλπ.) δεν είχαν ίδιας φύσης αναπτυξιακά και διαχειριστικά προβλήματα για να αντιμετωπιστούν με τον ίδιο τρόπο.

Η τελευταία απόπειρα μεταρρύθμισης είναι το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» που σχεδιάστηκε από το Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Η εφαρμογή του Προγράμματος στο χώρο για τη Θεσσαλία έχει ως εξής (βλ. Χάρτη 2, Σκαρίφημα 5 και 6) :

Πίνακας 8: Ο αριθμός των δημιουργούμενων Νέων Δήμων μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» στους νομούς της Θεσσαλίας

Νομός	Αριθμός σχηματιζόμενων Νέων Δήμων	Αριθμός ΟΤΑ που συνενώθηκαν
Λαρίσης	31	160
Μαγνησίας	26	79
Τρικάλων	26	142
Καρδίτσας	21	143
Σύνολο Θεσσαλίας	104	524
Σύνολο Ελλάδας	1033	5797

Πηγή: Υπ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., 1998 - Εφημ. Καθημερινή 11/10/1997

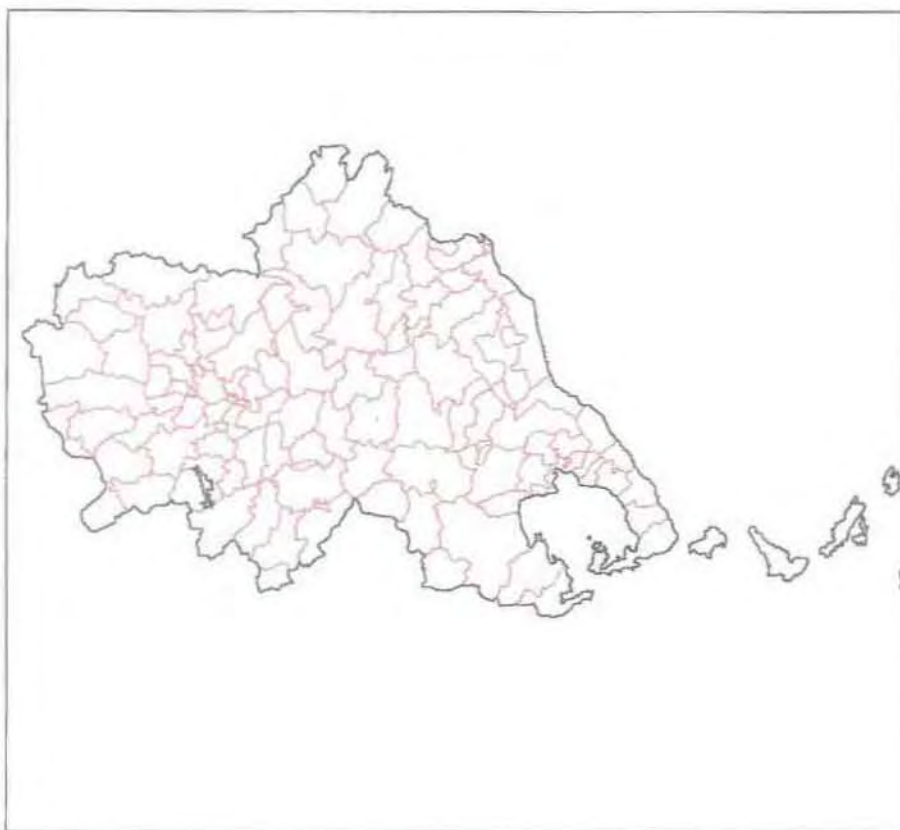
Από τους 1033 Νέους ΟΤΑ, οι 900 είναι Νέοι Δήμοι ενώ οι 133 κοινότητες σε σύνολο 5343 πρώην κοινοτήτων και 454 πρώην δήμων για όλη την Ελλάδα.

Η μεταρρύθμιση είναι στα σπάργανα, και δεν έχουμε, εκτός από την οριοθέτηση των Νέων Δήμων, αποτελέσματα από την εφαρμογή της.

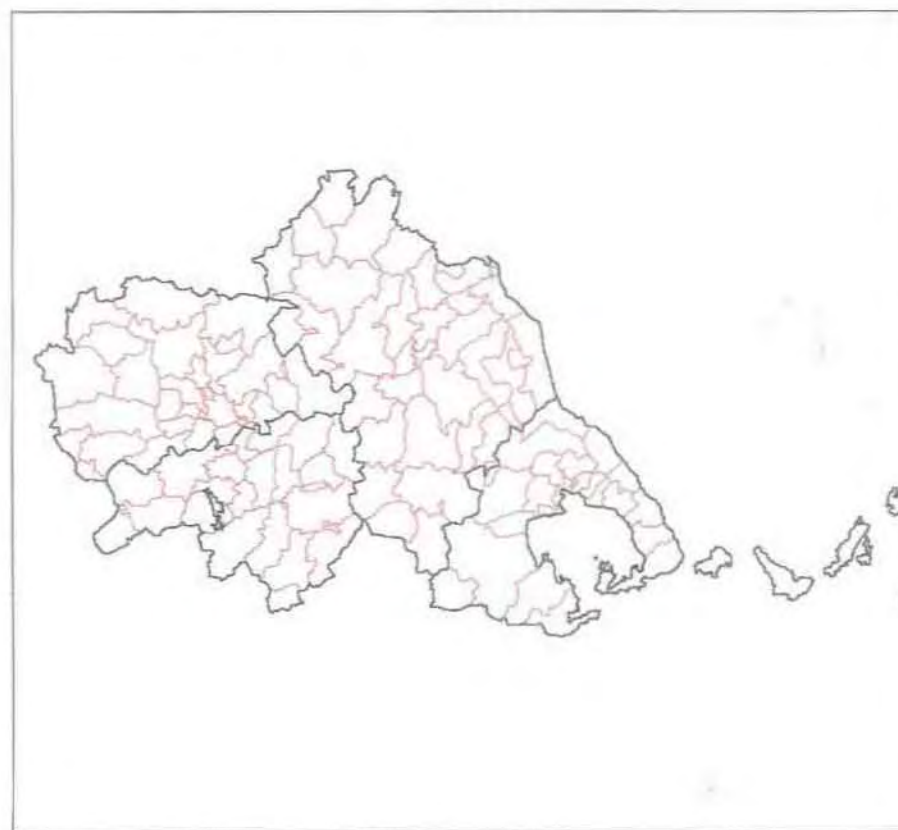
Ωστόσο, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε το γεγονός ότι η μεταρρύθμιση αυτή μετέβαλλε ουσιαστικά το διοικητικό χώρο, ενισχύοντας το μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων, παρέχοντας ένα σημαντικό ποσοστό οικονομικής αυτοτέλειας σε αυτούς για τον προγραμματισμό, το σχεδιασμό και την κατασκευή αναπτυξιακών έργων, και γενικώς ενθαρρύνοντας τις τοπικές πρωτοβουλίες.

Από την άλλη πλευρά πρέπει να παρατηρήσουμε ότι κάποιες πόλεις στις ζώνες επιρροής των μικρών πόλεων ενίσχυσαν την ήδη ενισχυμένη θέση τους ενώ άλλες έχασαν αυτή την κυριαρχία στην ενδοχώρα τους.

ΟΙ ΝΕΟΙ ΔΗΜΟΙ ΣΕ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΤΟ ΘΕΣΣΑΛΙΚΟ ΧΩΡΟ



Σκαρίφημα 5 : Οι Νέοι Δήμοι της Θεσσαλίας σε περιφερειακό επίπεδο



Σκαρίφημα 6 : Οι Νέοι Δήμοι της Θεσσαλίας σε νομαρχιακό επίπεδο

Στις ζώνες που αναλύονται παρακάτω, φαίνονται τα ομοιογενή χαρακτηριστικά με βάση τα οποία κατευθυνθήκαμε προς τη διαδικασία ομοιογενοποίησης του θεσσαλικού χώρου για την εφαρμογή της υπόθεσης διαδημοτικής συνεργασίας μέσα σε αυτές.

8.2 Εφαρμογή του «Ιωάννη Καποδίστρια» στο τοπικό επίπεδο.

Όπως προαναφέρθηκε, με βάση την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (π.χ. απόσταση από αστικά κέντρα, ανάγλυφο, συστήματα παραγωγής, κλπ.) οι Νέοι Δήμοι Καποδίστρια (ΝΔΚ) θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν σε ευρύτερες γεωγραφικές ζώνες. Οι ευρύτερες γεωγραφικές ζώνες του θεσσαλικού χώρου μετά την εφαρμογή της νέας μεταρρύθμισης, έχουν ως βασικό χαρακτηριστικό μια τάση ομοιογενοποίησης των προβλημάτων τους. Καθεμιά από τις ζώνες αντιμετωπίζει τα δικά της ιδιαίτερα προβλήματα, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της, που πρέπει να επιλυθούν με διαφορετικό τρόπο.

Αυτά τα ομοιογενή προβλήματα στο εσωτερικό καθεμιάς από τις ζώνες αναλύονται παρακάτω με στόχο την εφαρμογή μιας διαδικασίας διαδημοτικών συνεργασιών στο εσωτερικό τους για την διαχείριση των προβλημάτων αυτών και την τοπική τους ανάπτυξη. Ένα τέτοιο σύστημα τοπικών πρωτοβουλιών θα μπορούσε να εφαρμοστεί πιο εύκολα στο εσωτερικό αμιγών γεωγραφικών ενοτήτων για να έχουμε το μέγιστο και βέλτιστο αποτέλεσμα.

Παρατηρούμε, λοιπόν, τη δημιουργία τριών ζωνών με κοινά γνωρίσματα στο εσωτερικό τους όπου θα μπορούσε να εφαρμοστεί η διαδικασία διαδημοτικής συνεργασίας:

• Ζώνη Ι: Ζώνη πεδινών δήμων

Με βάση τα παραπάνω χωρικά χαρακτηριστικά, παρατηρώντας το χάρτη της κατανομής των ΝΔΚ και των εδρών τους (βλ. χάρτη 3), μπορούμε να σκιαγραφήσουμε ένα δίκτυο αστικών κέντρων με την περιφερειακή ζώνη επιρροής του το καθένα που εντοπίζεται στην πεδινή ζώνη της θεσσαλικής περιφέρειας.

Το δίκτυο αυτό συνιστούν οι τέσσερις μεγάλες πόλεις (Λάρισα, Βόλος, Τρίκαλα, Καρδίτσα) στην ευρύτερη περιαστική ζώνη των οποίων εντοπίζεται και σημαντικός αριθμός μεγάλων οικισμών που ορίστηκαν ως έδρες των Νέων Δήμων (βλ. Χάρτη 3).

Η Λάρισα περιβάλλεται από τους Νέους Δήμους Αμπελώνα, Μακρυχωρίου, Γιάννουλη, Τυρνάβου, Πλατύκαμπος, Νίκαιας, Κραννώνος, Κοιλάδας και Νέσσωνος. Οι έδρες των παραπάνω Νέων Δήμων ήταν και στην παλαιότερη διοικητική κατάσταση από τους πιο εύρωστους ΟΤΑ του νομού Λαρίσης και σε ανάπτυξη αλλά και σε πληθυσμό όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα :

Πίνακας 9: Ο πληθυσμός των παλιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης της Λάρισας

ΟΝΟΜΑ ΟΤΑ*	ΠΛΗΘ. '91	ΟΝΟΜΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ	ΠΛΗΘ. ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
Αμπελώνας	5819	Αμπελώνας	8545
Γιάννουλη	3284	Γιάννουλη	6327
Κοιλάδα	715	Κοιλάδα	3514
Άγιοι Ανάργυροι	908	Κράννων	3275
Μακρυχώριον	1773	Μακρυχώριον	3378
Συκούριο	2554	Νέσσων	5588
Νίκαια	2840	Νίκαια	6863
Πλατύκαμπος	2525	Πλατύκαμπος	8203
Τύρναβος	12197	Τύρναβος	16923

Πηγή : Βάση Δεδομένων του πολιτικού χάρτη «Ιωάννη Καποδίστριας»

* έδρα του Νέου Δήμου

Οι έδρες των Νέων Δήμων διατάσσονται γύρω από τη Λάρισα σε μικρή απόσταση και αποτελούν την ενδοχώρα της που επηρεάζεται από την ανάπτυξή της και εξυπηρετείται από τις υπηρεσίες της. Η ιδιαίτερα ευνοϊκή θέση της περιοχής στο δίκτυο κυκλοφορίας και μεταφορών συμβάλλει στην ανάπτυξη της. Οι πεδινοί οικισμοί, με την ανάπτυξη των τοπικών παραγωγικών δυνάμεων αλλά και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων απασχόλησης που προσφέρει η πόλη της Λάρισας, έχουν καταφέρει να συγκεντρώσουν τον πληθυσμό τους. Το πεδινό τμήμα καταλαμβάνει το 61% του νομού. Η μεταποίηση είναι ένας κλάδος ιδιαίτερα αναπτυγμένος γύρω από τη Λάρισα όπου και

υπάρχει η ΒΙ.ΠΕ του νομού. Χωροθετημένες μεταποιητικές μονάδες υπάρχουν και γύρω από τον Τύρναβο.

Ο Βόλος περιβάλλεται από τους Νέους Δήμους Νέου Αγχιάλου, Μακρυνίτσης, Πορταριάς, Ιωλκού, Αγριάς, Αρτέμιδος και Νέας Ιωνίας και ως ένα βαθμό και το Βελεστίνο. Είναι μία γεωγραφικά περιορισμένη περιαστική ζώνη (και για γεωμορφολογικούς λόγους), με εξαίρεση τα δύο σχετικά σημαντικά αγροτικά κέντρα της Νέας Αγχιάλου και του Βελεστίνου.

Πίνακας 10: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης του Βόλου

ΟΝΟΜΑ ΟΤΑ*	ΠΛΗΘ. '91	ΟΝΟΜΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ	ΠΛΗΘ. ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
Νέα Αγχιάλος	5421	Νέα Αγχιάλος	6440
Μακρυνίτσα	651	Μακρυνίτσα	651
Πορταριά	1093	Πορταριά	3318
Ιωλκός	2115	Ιωλκός	2115
Αγριά	4544	Αγριά	5435
Άνω Λεχώνια	1395	Αρτέμιδα	4448
Νέα Ιωνία	28537	Νέα Ιωνία	29018

Πηγή : Βάση Δεδομένων του πολιτικού χάρτη «Ιωάννη Καποδίστριας»

* έδρα του Νέου Δήμου

Οι οικισμοί - έδρες των Νέων Δήμων θεωρούνται σημαντικοί από οικονομική και πληθυσμιακή άποψη. Χαρακτηριστικό αυτών, αλλά και όλου σχεδόν του νομού Μαγνησίας, είναι ότι η ανάπτυξή τους οφείλεται, κατά ένα μεγάλο μέρος και στην ανάπτυξη του τουρισμού στην περιοχή του Πηλίου. Το γεγονός αυτό, λοιπόν, σε σχέση με τη μικρή απόσταση από το κέντρο εξηγούν τη στενή σχέση με το κέντρο και τις υπηρεσίες του και άρα την εξάρτησή τους από αυτό. Επίσης οι παραπάνω δήμοι βασίζονται και στον αγροτικό τομέα, τομέα βασικό άλλωστε για όλη τη Θεσσαλία.

Η διαφορά του από το αστικό κέντρο της Λάρισας συνίσταται στο ότι οι Νέοι Δήμοι στην περιαστική του ζώνη ομαδοποιούνται από τη μια πλευρά στους Νέους Δήμους που εντάσσονται στο πολεοδομικό συγκρότημα Βόλου και από την άλλη πλευρά από την ομάδα των πιο απομακρυσμένων αγροτικών κέντρων Νέας Αγχιάλου και

Βελεστίνου που επιχειρούν ως ένα βαθμό να αυτονομηθούν από το κέντρο περισσότερο ως προς το εμπόριο.

Σε αντίθεση με τις μεγάλες πόλεις της Λάρισας και του Βόλου το μικρότερο μέγεθος και η μικρότερη οικονομική ευρωστία των πόλεων Καρδίτσας και Τρικάλων ορίζουν ανάλογα μικρότερες ζώνες επιρροής στην ενδοχώρα τους (προσφορά λιγότερων δυνατοτήτων απασχόλησης).

Ωστόσο η μεγάλη πυκνότητα πληθυσμού και οικισμών στη Δυτική Θεσσαλία εξηγεί την ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού οικισμών στις ζώνες αυτές και επομένως και εδρών των Νέων Δήμων. Οι οικισμοί και οι έδρες αυτής της ζώνης συνδέονται περισσότερο με τα κέντρα αυτά με εμπορικές σχέσεις και σχέσεις εξυπηρέτησης, επωφελούμενα ελάχιστα από την προσφορά απασχόλησης. Οι πίνακες μετά την εφαρμογή του Καποδίστρια για τα δύο αστικά κέντρα είναι αντίστοιχα οι εξής :

Πίνακας 11: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης των Τρικάλων

ΟΝΟΜΑ ΟΤΑ*	ΠΛΗΘ. '91	ΟΝΟΜΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ	ΠΛΗΘ. ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
Μεγάλα Καλύβια	2317	Μεγάλα Καλύβια	3304
Μεγαλοχώριο	1768	Εσταιώτιδα	3169
Λυγαριά	580	Γόμφοι	5484
Κεφαλόβρυσο	907	Φαλωρεία	4296
Βαλτινού	780	Καλλίδενδρο	2751
Βασιλική	1651	Βασιλική	2554
Ρίζωμα	1302	Παραληθαίοι	3656
Παλαιόπυργος	1081	Παληόκαστρο	3470

Πηγή : Βάση Δεδομένων του πολιτικού χάρτη «Ιωάννη Καποδίστριας»

* έδρα του Νέου Δήμου

Πίνακας 12: Ο πληθυσμός των παλαιών ΟΤΑ και των Νέων Δήμων της ευρύτερης περιαστικής ζώνης της Καρδίτσας

ΟΝΟΜΑ ΟΤΑ*	ΠΛΗΘ. '91
Σταυρού	954
Καλλιφωνίου	1262
Καλλιθήρου	1152
Μητρόπολη	1619
Φανάριο	958
Αγναντερού	2129
Προάστιο	2012

ΟΝΟΜΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ	ΠΛΗΘ. ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
Κάμπου	5591
Καλλιφωνίου	3469
Ιτάμου	4198
Μητρόπολη	4573
Ιθώμη	3636
Παμισού	4995
Σελλανών	5704

Πηγή : Βάση Δεδομένων του πολιτικού χάρτη «Ιωάννη Καποδίστριας»

- έδρα του Νέου Δήμου

Συνοπτικά η παραπάνω ζώνη αποτελείται από τα τέσσερα μεγάλα αστικά κέντρα και τις ζώνες επιρροής τους που αντιμετωπίζουν ομοιογενή προβλήματα και έχουν κοινούς στόχους ανάπτυξης και διαχείρισης.

Πιο συγκεκριμένα οι κατηγορίες των προβλημάτων συνοψίζονται ως εξής :

1. *Διαχειριστικά προβλήματα.* Προβλήματα όπως η ρύπανση, η μόλυνση, το απαρχαιωμένο οδικό δίκτυο, η διαχείριση του νερού για την άρδευση και την ύδρευση, απασχολούν πολλούς από τους πρώην ΟΤΑ της παραπάνω ζώνης. Αυτά τα προβλήματα με την προοπτική μιας κοινής διαχείρισης, λόγω και του διαδημοτικού τους χαρακτήρα, θα εξοικονομούσε πόρους σε καθέναν από τους συμμετέχοντες στη διαδημοτική συνεργασία, για τη διαχείριση και ανάπτυξη κάποιου άλλου τομέα που πλήττεται στο εσωτερικό του και χρειάζεται ειδική μεταχείριση.

2. *Συγκρούσεις χρήσεων γης.* Ένα μεγάλο χωροταξικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν και άλλα μεγάλα αστικά κέντρα στην Ελλάδα, είναι η γειννίαση των γεωργικών και βιομηχανικών περιοχών. Η επιδίωξη εγκατάστασης βιομηχανιών και βιοτεχνιών σε γεωργικούς χώρους της περιαστικής ζώνης μη οργανωμένους (π.χ. ΒΙ.ΠΕ) από τη μια πλευρά επιβαρύνει το περιβάλλον και από την άλλη πλευρά δεν επιτρέπει ούτε στη βιομηχανική αλλά ούτε και στη γεωργική δραστηριότητα να αναπτυχθούν σωστά. Τέτοια μεγάλα προβλήματα αναπτυξιακού περιεχομένου χρειάζονται άμεση λύση και για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά και για να παραμείνει ο αγροτικός χώρος αμιγής.

3. *Αναπτυξιακά προβλήματα.* Κοινό χαρακτηριστικό των ΟΤΑ σε εθνικό επίπεδο, επομένως και στη Θεσσαλία, είναι η ύπαρξη αναπτυξιακών προβλημάτων. Η αυξανόμενη ζήτηση εκτάσεων που εντοπίζονται στον περιαστικό χώρο για εγκατάσταση δραστηριοτήτων αστικής προέλευσης, η μεγάλη πυκνότητα πληθυσμού στο κέντρο σε συνδυασμό με την έλλειψη πρασίνου και ποιότητας αστικής ζωής, η υπεραπασχόληση στο αστικό κέντρο απόρροια της συνεχόμενης αγροτικής εξόδου, η έλλειψη πάσης φύσεως υποδομών είναι αναπτυξιακά προβλήματα που πρέπει να λυθούν οπωσδήποτε στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδίου.

Με την παραχώρηση στους ΟΤΑ δικών τους πόρων και την ελευθερία πραγματοποίησης δικών τους πρωτοβουλιών για την επίλυση αναπτυξιακών, πολεοδομικών, κλπ. προβλημάτων, πολλά επιβαρυνόμενα αστικά κέντρα (π.χ. Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, κλπ.) θα γίνουν περισσότερο βιώσιμες.

Ωστόσο, με βάση τη γεωμορφολογία, την πυκνότητα του πληθυσμού, το μέγεθος και τη δυναμικότητα των θεσσαλικών πόλεων, οδηγούμαστε στη διαπίστωση ότι σκιαγραφούνται ομάδες περιαστικών ζωνών (βλ. Χάρτη 4) στο εσωτερικό των οποίων διαφοροποιούνται, για τους παραπάνω λόγους, οι σχέσεις των περιμετρικών Νέων Δήμων και του μεγάλου αστικού κέντρου. Επομένως διαφαίνεται ότι η συνεργασία μεταξύ τους θα προσαρμοστεί στις παραπάνω σχέσεις και στις τοπικές συνθήκες και δυναμικές.

Μέχρι σήμερα οι ΟΤΑ δεν είχαν τη δυνατότητα σχεδιασμού και προγραμματισμού για την τοπική ανάπτυξη, δεν είχαν δηλαδή αυτοτέλεια, αλλά ούτε και τους κατάλληλους πόρους για να εφαρμόσουν αναπτυξιακές πολιτικές και να εκτελέσουν αναπτυξιακά έργα. Οι συνέπειες του κατακερματισμού των ΟΤΑ όπως το αυξημένο κόστος για τη συντήρηση και τη λειτουργία των υποδομών, η ανεπάρκεια σε υπηρεσίες με αποτέλεσμα την ανικανότητα ανάληψης αρμοδιοτήτων, αποτέλεσαν ανασταλτικούς παράγοντες ανάπτυξης για τις μικρότερες κυρίως κοινότητες. Με την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» αποκαθίστανται τα παραπάνω προβλήματα, χωρίς όμως και να εξαφανίζονται. Η λύση μερικών από αυτά μπορεί να προκύψει, πιο αποτελεσματικά, από τη συνεργασία ΝΔΚ με κοινά προβλήματα. Αυτό που χρειάζεται, λοιπόν, είναι προοπτικές και ευελιξία στο θεσμικό πλαίσιο και στους

στόχους τέτοιων συνεργασιών μεταξύ των ΝΔΚ, με ειδικά κίνητρα και θεσμοθετημένα μέσα.

• **Ζώνη II: Ζώνη που βρίσκεται στα όρια της πεδινής και ορεινής περιοχής**

Στο εσωτερικό της πεδιάδας και μέχρι τη βάση των ορεινών περιοχών εντοπίζονται αρκετοί οικισμοί με σχετική επιρροή στη μικρή ενδοχώρα τους και αυτονομία ως προς τις γειτονικές πόλεις (βλ. Χάρτη 3). Αυτοί οι οικισμοί που παίζουν το ρόλο αγροτικών κέντρων και απετέλεσαν σε όλες τις περιπτώσεις έδρα των Νέων Δήμων είναι τα Φάρσαλα, ο Τύρναβος, η Ελασσόνα, η Βερδικούσσα, η Φαρκαδόνα, η Καλαμπάκα, ο Αλμυρός, η Ζαγορά, η Αργαλαστή, ο Ματαράγκας, η Οιχαλία, η Πύλη, το Μουζάκι που έχουν πληθυσμό περίπου 2000 κατοίκους και πάνω¹⁰. Ωστόσο χαρακτηριστικό της συγκρότησης αυτών των συγκεκριμένων Νέων Δήμων είναι ότι σπάνια τα όριά τους ταυτίζονται με τα όρια της παραδοσιακής ζώνης επιρροής τους. Αυτή διαιρέθηκε σε περισσότερους Νέους Δήμους, έδρες των οποίων έγιναν οι ενδιάμεσες κοινότητες με μικρότερο πληθυσμό.

Τα παραπάνω αγροτικά κέντρα και η ζώνη στην οποία εντάσσονται, αποτέλεσαν ιστορικά το σύνδεσμο μεταξύ της Θεσσαλίας και της υπόλοιπης Ελλάδας αποτελώντας ταυτόχρονα οδικά περάσματα και σημεία εμπορικών ανταλλαγών. Όπως πολύ χαρακτηριστικά αναφέρει ο M. Sivignon : «...Από όποια πλευρά και αν προσεγγίσουμε αυτή τη λεκάνη πρέπει πάντα να διαβούμε τη ρεματιά ενός ποταμού ή την πλαγιά ενός βουνού...», στο τέλος της οποίας υπάρχει ένα αγροτικό κέντρο που ελέγχει το πέραςμα και αποτελεί ταυτόχρονα κέντρο εμπορικών συναλλαγών μεταξύ πεδινών και ορεινών περιοχών. Πράγματι στη βόρεια πλευρά της Θεσσαλίας, όπως συνεχίζει ο M. Sivignon, η κοιλάδα του Τιταρήσιου υπήρξε πάντα πολύ σημαντική πρόσβαση να διεισδύσει κανείς στη Θεσσαλία από το βορρά, πολύ πιο ευκολοδιάβατη από την κοιλάδα των Τεμπών, χάρη στο πλάτος της και στις δύο λεκάνες που διασχίζει (της Ελασσόνας και της Βλαχόγιαννης). Η δεύτερη διάβαση μεταξύ Θεσσαλίας και Μακεδονίας ήταν η κοιλάδα του Μουργανιού που οδηγούσε στα Γρεβενά και τον Άνω

10) Σε αυτά τα μικρά αγροτικά κέντρα θα πρέπει να προστεθούν και εκείνα που εντοπίζονται στο κέντρο της θεσσαλικής πεδιάδας : Παλαμάς, Σοφάδες, Βελεστίνο, Ιτέα, Βαμβακού (βλ. Κεφάλαιο Δίκτυο μικρών πόλεων).

Αλιάκμονα. Μια άλλη σημαντική διάβαση είναι εκείνη της Πύλης που οδηγεί προς την Άρτα και του Μουζακίου προς Αργιθέα και Καρπενήσι.

Στη δυτική πλευρά η περιοχή ήταν δύσβατη, αφού εκεί εκτείνεται η οροσειρά της Πίνδου και τη μόνη πρόσβαση αποτελούσε ο αυχένας του Ζυγού που φτάνει τα 1700 μ. και από τον οποίο περνάει δρόμος. Στη νότια πλευρά μια παραφυάδα της Πίνδου χαμηλώνει αρκετά κοντά στην πόλη του Δομοκού και επέτρεπε το πέρασμα δρόμου στο άκρο της πόλης. Στην ανατολική πλευρά αυτή του Αιγαίου, η μόνη δυνατή έξοδος είναι θαλάσσια και βρίσκεται στο μυχό του Παγασητικού κόλπου. Όλες οι άλλες διέξοδοι ήταν επικίνδυνες.

Η σημασία, λοιπόν, αυτής της ζώνης στις συναλλαγές της Θεσσαλίας με την υπόλοιπη Ελλάδα, ήταν μεγάλη. Κατά τα τελευταία 20 χρόνια οι μικρές πόλεις της ελληνικής υπαίθρου αναγορεύονται σε σημαντικά κέντρα τόσο ως προς την απασχόληση και την προσφορά νέων θέσεων εργασίας μέσω της ανάπτυξης των εμπορικών παρά των παραγωγικών δραστηριοτήτων, όσο και ως τόπο κατοικίας για τον πληθυσμό της ενδοχώρας του. Πολλές από τις κωμοπόλεις μπόρεσαν να αναπτυχθούν γρήγορα και να εδραιώσουν την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική τους θέση στη θεσσαλική πεδιάδα προσελκύοντας μεγάλο μέρος του πληθυσμού και να συμβάλουν στην οργάνωση και συνοχή του τοπικού χώρου. Στα πλαίσια αυτής της ανάπτυξης θεμελίωσαν και ενίσχυσαν τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές σχέσεις τους τόσο με την ορεινή όσο και με την πεδινή ενδοχώρα της.

Η ύπαρξη και η σημασία των μικρών πόλεων και άλλων μικρότερων αγροτικών κέντρων που εντοπίζονται μεταξύ της πεδιάδας και των ορεινών όγκων εξηγείται από τη θέση τους στην παραδοσιακή βαλκανική οικονομία. Τα κέντρα αυτά αποτελούσαν μαζί με την ενδοχώρα τους τις μόνες ευνοούμενες περιοχές που βρίσκονταν μεταξύ των δύσβατων ορεινών όγκων και των πεδινών περιοχών. Η θέση τους αυτή ευνοούσε σημαντικά την ανάπτυξη των ανταλλαγών μεταξύ αυτών των γεωγραφικών περιοχών

Η σχέση τους με την ορεινή οικονομία που είχαν στα χέρια τους ελληνικοί πληθυσμοί και η απόστασή τους από τα οθωμανικά κέντρα επέτρεψαν την ανάπτυξη ενός συστήματος αυτοδιοίκησης και την ανάδειξή τους σε μικρές πολιτικές οντότητες έναντι της κεντρικής εξουσίας. Τα κέντρα αυτά ανέπτυξαν ιστορικά έναν πολυσύνθετο υλικό πολιτισμό. Κατά τον Πρεβελάκη η αρχιτεκτονική και η οργάνωση των δημόσιων

χώρων μπορούν να χαρακτηριστούν αξιοθαύμαστοι. Η πρόοδος τους από το εμπόριο και τη βιοτεχνία καθώς και από τους μετανάστες εξηγεί την ύπαρξη σήμερα σε αυτά έργων σημαντικής καλλιτεχνικής αξίας.

Η δημιουργία του ελληνικού κράτους και η ενίσχυση μιας κεντρικής διοίκησης δεν επέτρεψαν την εξέλιξη αυτού του ημιδιοικούμενου κοινοτικού θεσμού ούτε τον οικονομικό ρόλο που είχαν αναπτύξει τα παραπάνω κέντρα.

Η ιστορική αυτή αναφορά γίνεται για να εξηγηθεί η ύπαρξη μιας ιστορικής ταυτότητας και μιας κοινωνικοπολιτιστικής συνοχής που συναντά κανείς ακόμη και σήμερα στον πληθυσμό αυτών των κέντρων και που εξηγεί παράλληλα τη δυνατότητά τους να εξασκούν ακόμη μια κάποια δύναμη στην παλιά ζώνη επιρροής τους. (Πρεβελάκης,).

Το πρόβλημα των μικρών αυτών πόλεων από τη συνεισφορά του Καποδίστρια, ωστόσο, έγκειται στο ότι ο κερματισμός της ζώνης επιρροής τους σε περισσότερους των δύο Νέων Δήμων¹¹, αφαιρεί τη δυνατότητα να αναγνωρισθεί η πραγματική κοινωνική και οικονομική ενδοχώρα της ως διοικητική οντότητα γεγονός που θα προσέδιδε στη μικρή πόλη ένα σημαντικό θεσμικό ρόλο. Η εξέλιξη αυτή καταργεί και επίσημα το ανενεργό διοικητικό επίπεδο της επαρχίας, κέντρο της οποίας τις περισσότερες φορές αποτέλεσε η μικρή πόλη.

Αυτοί οι Δήμοι ήταν ικανοί να διαχειριστούν τα προβλήματά τους και να τα επιλύσουν λόγω της γειννιάσής τους με τα αστικά κέντρα της ζώνης Ι, μια πολιτική που καλούνται να ακολουθήσουν και τώρα. Αυτό που επιβάλλεται, ωστόσο, είναι η ανάπτυξη σχέσεων με τις γειτονικές ορεινές περιοχές λόγω των παραδοσιακών οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών σχέσεων που προϋπήρχαν αλλά και λόγω του ότι η οικονομία τους εξαρτάται άμεσα από τη σχέση τους με τα ορεινά.

11) Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, η ίδια η μικρή πόλη φαίνεται να μην έχει αντιληφθεί και εμπεδώσει τη σημασία του θεσμικού ρόλου που θα μπορούσε να παίξει στο εσωτερικό της ενδοχώρας της. Αποτελεί γεγονός, ότι παρά την ύπαρξη προόδου στο επίπεδο του θεσμικού πλαισίου, (αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, εθελοντικές συνενώσεις κτλ), οι αιρετοί δεν συνειδητοποίησαν την ανάγκη ομαδοποιήσεων και αναψηλάφησης του διοικητικού χάρτη με τη δική τους συμμετοχή. Το ζήτημα αυτό φαίνεται να συνδέεται με το πολιτικό-πελαταιακό σύστημα αλλά και με την έλλειψη μηχανισμών που θα μπορούσαν να υποστηρίξουν τέτοιες πρωτοβουλίες (Δ. Γούσιος, 1998).

• Ζώνη III: Ορεινή ζώνη

Η ορεινή ζώνη περικυκλώνει το θεσσαλικό κάμπο και περιλαμβάνει σημαντικές κοινότητες τουριστικής και ιστορικής σημασίας (βλ. Χάρτη 3). Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι περιοχές αυτές από τη συνεχή μείωση του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων, την περιβαλλοντική υποβάθμιση, την οικονομική αποδυνάμωση, τη γήρανση του πληθυσμού καθώς και την ανεπάρκεια των υποδομών, κατάλοιπο της σχετικά πρόσφατης διαδικασίας «περιθωριοποίησης» των ορεινών περιοχών, καθιστούν τα προβλήματα της διαχείρισης και ανάπτυξης ένα σχετικά δύσκολο εγχείρημα. Αυτά τα προβλήματα ενισχύονται περισσότερο και από τη θεσμική ανεπάρκεια στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης, της επαγγελματικής οργάνωσης και την έλλειψη αστικών κέντρων.

Παρατηρούμε ότι όσο απομακρυνόμαστε από τη ζώνη II (βλ. Χάρτη 3), το ανάγλυφο και η μικρή πυκνότητα των οικισμών στις ζώνες αυτές εξηγούν τη σημαντική γεωγραφική διασπορά των Νέων Δήμων και τις σημαντικές χρονοαποστάσεις που εμφανίζονται τόσο μεταξύ τους όσο και με τα μεσαία και μικρά αστικά κέντρα της ημιορεινής και πεδινής ζώνης. Επίσης η ορεινή αυτή ζώνη εντάσσεται σε μια ευρύτερη γεωγραφική ζώνη που περιλαμβάνει και όμορους δήμους από άλλους νομούς και περιφέρειες. Αυτό αποτελεί και μια από τις βασικές αιτίες της υπανάπτυξης και της εγκατάλειψης των ορεινών αυτών περιοχών, ότι δηλαδή με τη χάραξη των ορίων των Νομών διαιρέθηκαν ολόκληρες γεωγραφικές ενότητες του ορεινού χώρου, λειτουργώντας με την πάροδο του χρόνου κατά τρόπο που εξασθένησε τη χωρική και κοινωνικοοικονομική συνοχή μεταξύ των επιμέρους εδαφικών τμημάτων τους. Οι περιοχές που υπέστησαν τις μεγαλύτερες συνέπειες μπορούν να θεωρηθούν εκείνες των οποίων η έκταση τέμνεται από τα όρια δυο ή και περισσότερων νομών και από αντίστοιχες ή και περισσότερες σε αριθμό επαρχίες.

Το πρόβλημα σε αυτή τη ζώνη-ενότητα συνίσταται, επίσης, στο ότι αυτοί οι δήμοι είναι υποχρεωμένοι να αναζητήσουν τη λύση των διαχειριστικών και αναπτυξιακών τους προβλημάτων, λόγω της κοινής τους φύσης και των κοινών γεωγραφικών συνθηκών, περισσότερο σε αυτό το γεωγραφικό επίπεδο, δηλαδή στο εσωτερικό των ευρύτερων ορεινών διανομαρχιακών και διαπεριφερειακών ενοτήτων.

Σε αυτή την περίπτωση η διαδημοτική συνεργασία υπερβαίνει τα όρια της Νομαρχίας ή/και της Περιφέρειας αφού άλλωστε ο γεωγραφικός χώρος είναι ενιαίος κι έτσι και τα προβλήματα του καθίστανται ενιαία.

8.3 Συμπέρασμα

Με βάση την περιγραφή των τριών δημιουργούμενων ζωνών (βλ. Χάρτη 3) μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», παρατηρήσαμε ένα σημαντικό αριθμό από κοινά γεωγραφικά και χωρικά χαρακτηριστικά και προβλήματα στο εσωτερικό των ίδιων των ζωνών. Αυτά τα κοινά χαρακτηριστικά ομοιογενοποιούν το χώρο αναδεικνύοντας κοινά προβλήματα ως προς την οργάνωσή του, τη διαχείριση και την ανάπτυξή του. Η επίλυση των προβλημάτων αυτών μπορεί να γίνει πιο εύκολα με παρεμβάσεις μέσα σ' αυτό το επίπεδο στο εσωτερικό των αντίστοιχων ζωνών με την ανάληψη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που θα σχεδιασθούν και θα υλοποιηθούν από διάφορους διοικητικούς και αναπτυξιακούς μηχανισμούς.

Αν η ομοιογένεια των προβλημάτων και η δυνατότητα κοινής στοχοθέτησης διευκολύνει την συνεργασία και την κινητοποίηση για συλλογικές δράσεις σ' αυτή την κλίμακα, το πρόβλημα εμφανίζεται διευρυμένο στο επίπεδο της διανομαρχιακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Σ' αυτό το επίπεδο το πρόβλημα θέτει αυτόματα το γεγονός ότι οι ζώνες αυτές περιλαμβάνουν στο εσωτερικό τους πέντε περιφέρειες (Δυτ. Μακεδονία, Θεσσαλία, Ήπειρος, Στερεά Ελλάδα και Θεσσαλονίκης) και εννέα νομούς (Μαγνησία, Λάρισα, Τρίκαλα, Καρδίτσα, Γρεβενά, Κοζάνη, Ιωάννινα, Ευρυτανία και Φθιώτιδα) (βλ. Χάρτη 3).

Σε αυτή την κλίμακα εμφανίζεται η ανάγκη προσέγγισης και επίλυσης των ομοιογενών προβλημάτων διανομαρχιακής και διαπεριφερειακής διάστασης, η συγκρότηση εκτεταμένων δικτύων διαδημοτικών συνεργασιών και κοινά σχέδια διαχείρισης και ανάπτυξης των περιοχών αυτών των ζωνών. Οι μηχανισμοί θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα και την ικανότητα να αναλαμβάνουν το συντονισμό των ενεργειών που αποσκοπούν στο σχεδιασμό πολιτικών, υλοποίηση δράσεων, υποστήριξης και παρακολούθησης των παραπάνω δραστηριοτήτων.

Τα ερωτήματα που τίθενται σε αυτή την περίπτωση είναι ποιοι θα είναι αυτοί οι μηχανισμοί υποστήριξης, εφ' όσον δεν υφίσταται κάτι τέτοιο στο σημερινό διοικητικό σύστημα, ποιο θα είναι το επίπεδο διοίκησης που θα αναλάβει αυτό τον επιτελικό ρόλο και ποιες θα είναι οι αρμοδιότητες αυτού και ποιος ο ρόλος των υπόλοιπων διοικητικών επιπέδων. Ένα θετικό στοιχείο είναι ότι επίκειται η δημιουργία της Περιφερειακής διοικητικής οντότητας, ωστόσο, η αργοπορία στη συγκρότηση τέτοιων μηχανισμών μπορεί να είναι καταστροφική για την επιτυχία της συνεργασίας των Νέων Δήμων στα πρώτα βήματά τους.

Με βάση την ομοιογένεια του χώρου, τα κοινά προβλήματα και τη δυναμική που μπορεί να προέλθει από τη συνεργασία και την υποστήριξή της από το θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών, δύο είναι τα σενάρια που σκιαγραφούνται στα πλαίσια της διαπεριφερειακής και διανομαρχιακής διοίκησης των περιοχών των συγκεκριμένων ζωνών, όσον αφορά τον τομέα και τις δυνατότητες αποτελεσματικής διαδημοτικής συνεργασίας.

Σύμφωνα με το πρώτο σενάριο η τάση για διεύρυνση της συνεργασίας με βάση τα κοινά προβλήματα και τους κοινούς στόχους στο εσωτερικό διαδημοτικών ζωνών, προσδίδει στην οντότητα της Περιφέρειας όλο και περισσότερες αρμοδιότητες στο σχεδιασμό των πολιτικών και συνεπώς οδηγεί στην περιθωριοποίηση ή/και εξαφάνιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Το δεύτερο σενάριο, αντίθετα, προβλέπει την ενίσχυση του πρωταγωνιστικού ρόλου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Ο επιτελικός ρόλος και ο στρατηγικός σχεδιασμός ανάπτυξης θα παραμείνει στην Περιφέρεια, ενώ ο σχεδιασμός νομαρχιακών πολιτικών, η υλοποίηση και η διαχείρισή τους θα είναι αρμοδιότητες της Νομαρχίας. Βασική προϋπόθεση αλλά και αναγκαιότητα για την ανάληψη όλων αυτών των αρμοδιοτήτων από την Νομαρχία είναι η ικανότητά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην ανάληψη τέτοιων πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων ώστε να υπάρχει στενή και αποτελεσματική, κυρίως, συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών της.

Από τα δύο παραπάνω σενάρια και με βάση :

1. τη μεγάλη τάση ομοιογενοποίησης των προβλημάτων κατά ζώνη
2. τις νέες δυνατότητες που δίνουν τα διάφορα δίκτυα υποδομών (π.χ. μεταφορές, τηλεπικοινωνίες)

3. τις εγγενείς αδυναμίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα όσον αφορά την έλλειψη προσωπικού και συντονισμού των υπηρεσιών της.

φαίνεται ότι το πρώτο σενάριο εμφανίζεται πιο εφικτό στην υλοποίησή του υπό τις απαιτήσεις επίσης του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου που προσδίδει στην περιφέρεια σημαντικό ρόλο σχεδιασμού και προγραμματισμού στα πλαίσια της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής. Η συνεργασία Περιφέρειας - τοπικού επιπέδου είναι η νέα διοικητική πρόταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βασισμένη στην εφαρμογή σχεδίων ανάπτυξης και στην αρχή της επικουρικότητας.

Στην περίπτωση αυτή η εξέλιξη που διαφαίνεται στο επίπεδο της διοικητικής οργάνωσης του χώρου και των συνεργασιών είναι :

- η εξασθένηση του νομαρχιακού θεσμού εξαιτίας του μικρού μεγέθους της «επικρατείας» του και εξαιτίας «έλλειψης αντικειμένου»
- η ενδυνάμωση του ρόλου της Περιφέρειας και των Δήμων
- η αναγκαιότητα συγκρότησης νέων χωρο-εδαφικών ενοτήτων με αρμοδιότητες διοικητικές και αναπτυξιακές.

Στη συνέχεια γίνεται μια πρώτη προσέγγιση των προοπτικών μετεξέλιξης της εφαρμογής του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» χωρίς, όμως, να επεκταθούμε στα οργανωτικά και διοικητικά θέματα των διοικητικών οντοτήτων.

9. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ

9.1 Εισαγωγή.

Οι προτάσεις που έγιναν από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η ζωνοποίηση με ταυτόχρονη ομοιογενοποίηση του θεσσαλικού χώρου που προηγήθηκε, ενισχύουν τη δυνατότητα ανάληψης εκ μέρους των νέων διευρυμένων μονάδων της στοιχειώδους διοικητικής διαίρεσης, ευρύτερων αρμοδιοτήτων για τη διαχείριση του χώρου τους. Από την άλλη πλευρά, όμως, εξουδετερώνουν στην πραγματικότητα τη δυνατότητα διαμόρφωσης ευρύτερων και καταλληλότερων χωρο-εδαφικών ενότητων ως προϊόν δυναμικής σύνθεσης τοπικών χωρικών, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτισμικών στοιχείων που θα μπορούσαν να ενεργοποιηθούν στον τομέα της ανάπτυξης (Γούσιος Δ., 1998), μέσω πιο ευέλικτων πολιτικών (εθελοντική συνένωση, Συμβούλια περιοχής)

Προς αυτή την κατεύθυνση και με στόχο την καλύτερη διαχείριση των τοπικών προβλημάτων και την παραπέρα ανάπτυξη, ο σχεδιασμός νέων διευρυμένων διοικητικών μονάδων με κοινά προβλήματα και η δημιουργία νέων υπηρεσιών για τη διαχείρισή τους σε περιφερειακό επίπεδο οφείλει να είναι ταυτόχρονα μέσο και στόχος των χωροταξικών και αναπτυξιακών πολιτικών. Η εξέλιξη μιας τέτοιας πολιτικής συνίσταται στην ενίσχυση της δυνατότητας διαδημοτικής ή/και διαπεριφερειακής συνεργασίας μεταξύ των νέων προτεινόμενων διευρυμένων δήμων (ΝΔΔ).

Η δημιουργία των τριών ζωνών μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» που περιγράψαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε με βάση, κυρίως, τις τάσεις ομοιογενοποίησης των προβλημάτων των περιοχών που περιλαμβάνουν και τα οποία είναι ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση.

Τα προβλήματα αυτά, όπως προαναφέρθηκε, συνοψίζονται κυρίως σε δύο κατηγορίες : διαχειριστικά και αναπτυξιακά. Η επίλυσή τους μπορεί να επιτευχθεί, όπως επισημάνθηκε, με την εφαρμογή στην πράξη διαδημοτικών συνεργασιών μέσα στα όρια των προτεινόμενων ζωνών. Οι διαδημοτικές αυτές συνεργασίες, ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούν τα όρια του Νομού ή και της Περιφέρειας ακόμη και αποκτούν έτσι ένα διαπεριφερειακό ή διανομαρχιακό χαρακτήρα. Η επίλυση των προβλημάτων σε αυτή την κλίμακα είναι πια μια αναγκαιότητα, λαμβάνοντας υπόψη την πυκνότητα των οικισμών και τη γεωμορφολογία, και σίγουρα πιο αποτελεσματική κυρίως στη διαχείριση προβλημάτων κοινής φύσης αλλά και στη γενικότερη ανάπτυξη μειονεκτικών περιοχών όπως είναι τα ορεινά.

Διαφαίνεται, επίσης, με βάση το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και το νέο χάρτη των στοιχειωδών διοικητικών μονάδων (Νέοι Δήμοι) (βλ. Χάρτη 2), ότι στις περιπτώσεις κατάτμησης των χωρικών συστημάτων των μικρών πόλεων σε περισσότερους από ένα Δήμο, τα κέντρα αυτά αλλά και οι περιφερειακοί ως προς αυτά Νέοι Δήμοι εξέρχονται εξασθενημένα. Αυτό συμβαίνει γιατί ο σημαντικός οικονομικός, κοινωνικός και πολιτιστικός ρόλος αυτών των αγροτικών κέντρων στο εσωτερικό του χωρικού συστήματος που πολώνουν, δεν επεκτείνεται για να ολοκληρωθεί και στο θεσμικό-διοικητικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, όπως ήδη αναφέρθηκε, αυτοί οι Νέοι Δήμοι δεν διαθέτουν θεσμικές σχέσεις με το φυσικό τους οικονομικό κέντρο. Το γεγονός αυτής της διοικητικής κατάτμησης και θεσμικής αποξένωσης των νέων μικρών Δήμων με το αγροτικό κέντρο, παρουσιάζει τον κίνδυνο να ευνοήσει την ενσωμάτωση των τοπικών τους οικονομιών σε υπερτοπικά δίκτυα που δεν θ' ακολουθούν τοπικές διαδρομές. Σ' αυτή την περίπτωση η δυναμική των γειτονικών μεσαιών και μεγάλων αστικών κέντρων μπορεί να συμβάλλει πιο εύκολα στην εξασθένηση της χωρικής συνοχής και στη δημιουργία φυγόκεντρων δυνάμεων στο εσωτερικό αυτών των χωρικών συστημάτων. Είναι μεγάλη, λοιπόν, ανάγκη η μικρή πόλη να συνεργαστεί με την ενδοχώρα της όχι μόνο στη διαχείριση των προβλημάτων αλλά και να αντλήσει από αυτή τα στοιχεία αυτά που θα μπορέσουν να τη βοηθήσουν να αναπτυχθεί αφού στην ουσία η μικρή πόλη «ζει» από την ενδοχώρα της.

Η επίλυση των προβλημάτων αυτών μπορεί να γίνει με παρεμβάσεις σ' αυτό το επίπεδο στο εσωτερικό των αντίστοιχων ζωνών με την ανάληψη συγκεκριμένων

δραστηριοτήτων που θα σχεδιασθούν και θα υλοποιηθούν από διάφορους διοικητικούς και αναπτυξιακούς μηχανισμούς.

Αν η ομοιογένεια των προβλημάτων και η δυνατότητα κοινής στοχοθέτησης διευκολύνει τη συνεργασία και την κινητοποίηση για συλλογικές δράσεις σ' αυτή την κλίμακα, το πρόβλημα εμφανίζεται διευρυμένο στο επίπεδο της διανομαρχιακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας (βλ. Χάρτη 4).

Στην κλίμακα αυτή, η Περιφέρεια είναι η ικανή, και κρίσιμη σύμφωνα με το μέγεθός της, διοικητική οντότητα υποστήριξης, παρακολούθησης και εφαρμογής των διαδημοτικών συνεργασιών. Οι διοικητικές της υπηρεσίες, με τις διευρυμένες αρμοδιότητες που θα έχουν μετά την δημιουργία της Περιφερειακής διοίκησης που επίκειται, θα μπορούν να αναλάβουν μια σειρά διαχειριστικών προβλημάτων όπως, π.χ. οι επικοινωνίες, οι μεταφορές και άλλα που αναφέρθηκαν και στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Με την ανάληψη αυτού του ρόλου η Περιφέρεια ως διοικητικό κέντρο, είναι σημαντικό να οργανώσει τις υπηρεσίες για τη διαχείριση των περιοχών αυτών που προτείνονται για την περιοχή της Θεσσαλίας και να τις προσαρμόσει κατάλληλα για να μπορέσουν ν' ανταποκριθούν στις αυξημένες απαιτήσεις. Όσον αφορά αυτές τις υπηρεσίες συγκεκριμένα προτείνονται :

- μια υπηρεσία που θα συντονίζει τη συνεργασία των τεσσάρων πολεοδομικών περιστατικών ζωνών Λάρισας, Βόλου, Καρδίτσας και Τρικάλων.
- μια υπηρεσία που θα αναλάβει τη διαχείριση του ευρύτερου αστικού χώρου αλλά και του αστικού δικτύου των μικρών πόλεων που δημιουργείται (βλ. Χάρτη 4)

Η νέα στοιχειώδης διοικητική διαίρεση που προτείνεται σε περιφερειακό, πλέον, επίπεδο αναλύεται παρακάτω, υποστηριζόμενη πάντα από τις παραπάνω υπηρεσίες που θα δημιουργηθούν στις Περιφέρειες.

9.2 Διαδημοτική συνεργασία σε θέματα διαχείρισης και ανάπτυξης. Διαδικασία συγχώνευσης των Νέων Δήμων και συγκρότηση νέων διευρυμένων διοικητικών μονάδων.

Η μεθοδολογία, σύμφωνα με την οποία έγινε ο προσδιορισμός των ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων στις ορεινές και πεδινές ζώνες, βασίστηκε στο ανάγλυφο, στην ύπαρξη ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων, στα συστήματα παραγωγής και στα συστήματα διαχείρισης του χώρου. Η ισοϋψής των 1000 μέτρων ήταν ο οδηγός για τις γεωγραφικές ενότητες στον ορεινό χώρο ώστε να αποφευχθούν παράδοξα, όπως για παράδειγμα να μην ορίσουμε μια περιοχή στο εσωτερικό της οποίας οι οικισμοί να είναι αδύνατο λόγω του ανάγλυφου να συνδεθούν με οδικό δίκτυο (βλ. Χάρτες 5.1, 5.2). Για τη μεσαία ζώνη, αυτή του δικτύου μικρών πόλεων, ο προσδιορισμός έγινε με βάση την ισοϋψή των 500 μέτρων και κάτω.

Οι παράμετροι οι οποίες θα μπορούσαν να στηρίξουν τις διαδικασίες των διαδημοτικών συνεργασιών των ΝΔΚ, που εντάσσονται στις συγκεκριμένες γεωγραφικές ενότητες, και να ενισχύσουν τη δημιουργία και εξασφάλιση ευνοϊκών συνθηκών για την τοπική ανάπτυξη και την ενίσχυση της χωρικής συνοχής είναι δύο: η συνοχή του χώρου και η αποτελεσματικότητα της διακοινοτικής συνεργασίας.

Η συνοχή του χώρου εξασφαλίζεται από την πληθυσμιακή-πολιτισμική ταυτότητα, τα κοινά συστήματα παραγωγής, τα αγροτικά κέντρα βασικών υποδομών και υπηρεσιών και τη γεωγραφική συνέχεια.

Επίσης αυτό που θα μπορούσε να ενισχύσει τη δυνατότητα και την αποτελεσματικότητα της διακοινοτικής και διαδημοτικής συνεργασίας είναι η σωστή επιλογή της έδρας της νέας διευρυμένης γεωγραφικής ενότητας ώστε να λειτουργήσει θετικά ως προς τη συνοχή του χώρου και να ενισχύσει τον ουσιαστικό ρόλο που καλείται να παίξει η έδρα αυτή. Επίσης η ενίσχυση της διακοινοτικής συνεργασίας μέσω της ένταξης σε αναπτυξιακές διαδικασίες, οι στόχοι των οποίων οφείλουν να εκφράζουν και να κινητοποιούν τα συμβαλλόμενα μέρη, βασιζόμενοι στα κοινά συστήματα παραγωγής, στις προοπτικές αξιοποίησης από κοινού εσωτερικών και εξωτερικών πόρων για διαφοροποίηση της οικονομίας (π.χ. τουρισμός) και σύνδεση με τις αγορές (π.χ. μετανάστες).

Η συνεργασία αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει από τη μια πλευρά στην πιο ορθολογική συγκέντρωση των διάσπαρτων πόρων μέσω της διάγνωσης του χώρου και από την άλλη πλευρά στην ενίσχυση της συμμετοχικής διαδικασίας τοπικών φορέων και δρώντων στο συμμετοχικό σχεδιασμό και την υλοποίηση στρατηγικών τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

Όσον αφορά τις σχέσεις τοπικού-περιφερειακού επιπέδου με στόχο τη στήριξη αυτών των διευρυμένων διαδημοτικών συνεργασιών θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ένταξη του τοπικού ή των τοπικών προγραμμάτων στο γενικότερο περιφερειακό ή διαπεριφερειακό πρόβλημα.

Μια τέτοια προσπάθεια, θα απαιτούσε την ουσιαστική και διατομεακή στήριξη από τους Νομαρχιακούς και Περιφερειακούς φορείς, στο πλαίσιο μιας αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και δημοσίων φορέων.

Θα πρέπει, επίσης, να υπάρξουν οι κατάλληλοι μηχανισμοί για την παρακολούθηση και εφαρμογή του προγράμματος ανάπτυξης.

Με βάση, λοιπόν, τις παραπάνω βασικές ομάδες κριτηρίων για τον ορισμό των νέων ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων διαδημοτικής συνεργασίας και μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και τη δημιουργία των Νέων Δήμων, δημιουργήθηκαν τρεις ζώνες στο εσωτερικό των οποίων μπορεί να εφαρμοστεί ένα σχήμα διαδημοτικής συνεργασίας για την επίλυση κοινών προβλημάτων όπως αυτά αναφέρονται στο όγδοο κεφάλαιο.

Στο χάρτη 3 βλέπουμε τις τρεις ζώνες που δημιουργούνται στο θεσσαλικό χώρο μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ενώ στο χάρτη 4 φαίνονται τα δίκτυα συνεργασίας και στις τρεις ζώνες καθώς και το δίκτυο μικρών πόλεων. Οι νέες διευρυμένες διοικητικές μονάδες, που δημιουργούνται με βάση την υπόθεση της διαδημοτικής συνεργασίας, για καθεμιά από τις παραπάνω ζώνες είναι :

9.2.1 Ορεινή ζώνη

Στα ορεινά, με βάση κοινά γεωγραφικά, πολιτισμικά και ιστορικά κριτήρια, δημιουργούνται νέες, διευρυμένες των Νέων Δήμων, διοικητικές μονάδες, πιο ομοιογενείς ως προς το περιεχόμενο και τα προβλήματά τους. Στη μικρή κλίμακα του

Νέου Δήμου φαίνεται από τη γεωγραφική ανάλυση που προηγήθηκε ότι τα όρια του στον ορεινό χώρο σχεδόν ταυτίζονται με αυτά των γεωγραφικών ενοτήτων (με τη γεωγραφική έννοια του όρου) του νόμου 1416/84. Είναι γεγονός ότι ο τελευταίος προετοίμασε το έδαφος για το σχεδιασμό της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».

Τα αποτελέσματα των διαδημοτικών συνεργασιών που προτείνονται (βλ. Χάρτη 5) είναι η δημιουργία των νέων συνεργασιών γεωγραφικών ενοτήτων με τους Νέους Δήμους που περιέχουν και φαίνονται παρακάτω :

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 1: Καρυάς, Γόννων

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 2: Ολύμπου,
Ελασσόνας, Ποταμιάς, Βερδικούσσας, Αντιχασίων, Σαρανταπόρου, Λιβαδίου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 3: Μαλακασίου, Καστανιάς,
Καλαμπάκας, Τυμφαίων

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 4: Ασπροποτάμου,
Κλεινοβού, Αιθικών, Πυνδαίων, Νεράιδας, Καλαριτών, Ματσουκίου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 5: Μουτακίου, Αργιθέας,
Αθαμανών, Αχελώου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 6: Πλαστήρα, Νεβρόπολης
Αγράφων

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 7: Αγράφων, Φούρνα

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 8: Ρεντίνης, Μενελαΐδας,
Ιτάμου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 9: Ανάβρας, Δομοκού,
Ναρθακίου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 10: Ευρυμενών, Μελιβοΐας,
Κεραμιδίου

Η ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει ο ορεινός χώρος απαιτεί και μια ιδιαίτερη μεταχείριση. Η ιδιαιτερότητα αυτή οφείλεται σε πολλούς λόγους, όπως για παράδειγμα η απομόνωση περιοχών εξαιτίας του υψομέτρου, η έλλειψη εξυπηρέτησης από τα δίκτυα υποδομής (π.χ. τηλεπικοινωνίες, οδικό δίκτυο), η απόσταση από μικρές πόλεις και τα

μεγάλα αστικά κέντρα. Για τους παραπάνω λόγους η ανάπτυξη αυτού του χώρου και η διαχείριση των τοπικών του υποθέσεων είναι εγχείρημα δύσκολο αλλά και πολύ σημαντικό για την επιβίωσή του.

Ο διαπεριφερειακός χαρακτήρας των συνεργασιών σε αυτό το επίπεδο προσθέτει και προβλήματα ευρύτερου περιεχομένου σε αυτό το χώρο, όπως είναι η ανάγκη συντονισμού για τη διαχείριση περιοχών όπως τα δάση και οι βοσκότοποι, με ολοκληρωμένες πολιτικές παρέμβασης στις ορεινές περιοχές, ώστε η αναπτυξιακή διαδικασία να επιταχυνθεί και να καταστεί πιο αποτελεσματική.

Αυτός ο διαπεριφερειακός χαρακτήρας, επίσης, είναι δυνατό να βοηθήσει στην αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων αλλά και στη δημιουργία κοινών πολιτικών για θέματα γενικού περιεχομένου και για δήμους που δε γειτνιάζουν και δεν επικοινωνούν ούτε με οδικό δίκτυο.

9.2.2 Μικρές πόλεις και ενδοχώρα

Στη μεσαία κλίμακα των ευρύτερων ορεινών γεωγραφικών ενοτήτων, η γεωμορφολογική κατάσταση επιφέρει επέκταση της διαδημοτικής συνεργασίας, οριζόντια, (βλ. χάρτη 4). Σε αυτή τη ζώνη η διαδημοτική συνεργασία εντοπίζεται στο εσωτερικό των ζωνών επιρροής των μικρών πόλεων. Στο χάρτη 4 φαίνονται οι νέες διευρυμένες διαδημοτικές συνεργασίες των γεωγραφικών ενοτήτων αυτής της ζώνης οι οποίες φαίνονται αναλυτικά και παρακάτω :

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 1: Ολύμπου, Ελασσόνας, Σαρανταπόρου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 2: Παλαμά, Φύλλου, Άρνης

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 3: Βελεστίνου, Κάρλας, Κιλελέρ

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 4: Ενιπέα, Πολυδάμαντα, Φαρσάλων, Θεσσαλιώτιδος, Ναρθακίου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 5: Αλμυρού, Σούρπης, Πτελεού

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 6: Μελιβοίας, Αγιάς

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 7: Κλεινοβού, Καλαμπάκας, Παραληθαίων, Βασιλικής

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 8: Πύλης, Μουζακίου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 9: Δομοκού, Ξυνιάδος, Ανάβρας

Οι δήμοι που περιλαμβάνει η ζώνη που βρίσκεται μεταξύ της ορεινής και πεδινής περιοχής, όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο οκτώ, αποτέλεσαν ιστορικούς συνδέσμους μεταξύ της Θεσσαλίας και της υπόλοιπης Ελλάδας, όπως επίσης ασκούσαν μια σχετική επιρροή στην ενδοχώρα τους έχοντας κάποια αυτονομία ως προς τις γειτονικές τους πόλεις. Πολλοί από τους δήμους αυτούς μπόρεσαν να εδραιώσουν τη θέση τους στη θεσσαλική πεδιάδα προσελκύοντας ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού.

Το πρόβλημα που δημιουργείται από την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» σε αυτή την περιοχή είναι ότι της οι αφαιρεί τη δυνατότητα να αναγνωρισθεί η πραγματική κοινωνική και οικονομική ενδοχώρα της ως διοικητική οντότητα γεγονός που θα προσέδιδε στη μικρή πόλη ένα σημαντικό θεσμικό ρόλο. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στο γεγονός ότι η ζώνη επιρροής αυτών των πόλεων κατακερματίζεται από τους Νέους Δήμους και η συμβολή τους θα είναι η ίδια με αυτή των πόλεων που πριν αποτελούσαν την ενδοχώρα τους.

Η διεύρυνσή τους μέσω των διαδημοτικών συνεργασιών θα τους βοηθήσει να ενισχύσουν τις σχέσεις τους με τα ορεινά αλλά και τα μεγάλα αστικά κέντρα καθώς η ανάπτυξη αυτών των περιοχών επηρεάζεται άμεσα από τις σχέσεις αυτές.

9.2.3 Περιαστική ζώνη

Στο επίπεδο των τεσσάρων περιαστικών ζωνών η διαδημοτική συνεργασία θα περιοριστεί μέσα στα όρια τους. Οι τέσσερις νέες διοικητικές μονάδες που δημιουργούνται είναι αυτές της Λάρισας, του Βόλου, της Καρδίτσας και των Τρικάλων, (βλ. Χάρτη 7). Οι Νέοι Δήμοι που περιλαμβάνουν αυτές οι νέες διευρυμένες διαδημοτικές συνεργασίες είναι οι εξής :

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 1: Λάρισας, Αμπελόνα, Γιάννουλης, Κοιλιάδας, Κράννωνος, Μακρυχωρίου, Νέσσωνος, Νίκαιας, Πλατυκάμπου, Τυρνάβου.

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 2: Βόλου, Νέας Αγχιάλου, Μακρυνίτσας, Πορταριάς, Ιωλκού, Αγριάς, Αρτέμιδος, Νέας Ιωνίας

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 3: Τρικάλων, μεγάλων Καλυβίων, Εστιατίδος, Φαλωρείας, Καλλιδένδρου, Βασιλικής, Παραληθαίων, Παληοκάστρου

Διαδημοτική συνεργασία γεωγραφικών ενοτήτων 4: Καρδίτσας, Κάμπου, Ιτάμου, Μητρόπολης, Ιθώμης, Παμισού, Σελλανών

Η συνεργασία, όμως, των νέων διευρυμένων διοικητικών μονάδων δε θα περιορίζεται στα αυστηρά διοικητικά τους όρια αλλά θα πρέπει να δημιουργηθούν και να υποστηριχθούν σε περιφερειακό επίπεδο συνεργασίες στα πλαίσια ενός δικτύου μικρών πόλεων. Ο ρόλος ενός τέτοιου δικτύου είναι εξίσου σημαντικός για την ανάπτυξη και τη διαχείριση των ομοιογενών προβλημάτων που θα αντιμετωπίσουν οι μικρές πόλεις στη νέα αυτή διοικητική πραγματικότητα. Η δημιουργία του παραπάνω δικτύου δε θεωρείται ως αντίποδας των μεγάλων πόλεων αλλά ο ενδιάμεσος πόλος μεταξύ αυτών και των ορεινών περιοχών (σε όλα τα επίπεδα).

Οι ορεινές περιοχές, άλλωστε, έχουν μεγαλύτερη ανάγκη συνεργασίας με τα αστικά κέντρα για τη διαχείριση των προβλημάτων τους και η Περιφέρεια μαζί με το δίκτυο μικρών πόλεων θα είναι οι κύριοι συντονιστικοί παράγοντες μεταξύ των δύο επιπέδων.

Μια τέταρτη ξεχωριστή ομάδα διευρυμένης διαδημοτικής συνεργασίας γεωγραφικών ενοτήτων είναι αυτή της διαπεριφερειακής συνεργασίας των περιφερειών Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου και Θεσσαλίας στα όρια των οποίων λαμβάνει χώρα η συνεργασία των Νέων Δήμων Μετσόβου, Δεσκάτης, Βερδικούσσας και Καλαμπάκας. Η συνεργασία αυτή μπορεί να επεκταθεί και στον Νέο Δήμο Ελασσόνας λόγω της μεγάλης του έκτασης.

9.3 Συμπέρασμα

Η εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» παρ' όλο που μείωσε στο 1/5 σχεδόν τον αριθμό των πρώην ΟΤΑ και άμβλυσε ως ένα βαθμό το πρόβλημα του κατακερματισμού του διοικητικού χώρου, είναι βέβαιο ότι δεν αποτελεί πανάκεια για την επίλυση ζωτικών προβλημάτων που αφορούν την ανάπτυξη και τη διαχείριση.

Η διαδημοτική συνεργασία αποτελεί τελική έκφραση των τοπικών δυνάμεων σε χωρικό και αναπτυξιακό επίπεδο με στόχο την ορθολογική οργάνωση του χώρου και την αξιοποίηση των πόρων και των πολιτικών και μηχανισμών για την υλοποίηση βιώσιμων αναπτυξιακών δράσεων. Μια τέτοια διαδικασία που ευνοεί το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», είναι βέβαιο ότι θα ενισχύσει την ανάπτυξη των οριζόντιων τοπικών φορέων και τη χωρική συνοχή μέσω της ενσωμάτωσης νέων τεχνολογιών.

Η επισημοποίηση αυτών των χωρικών συνεργασιών που θα μπορούσαν να θεωρηθούν επιτυχείς, συνίσταται στην ανάδειξη της σε νέους διευρυμένους των Νέων Δήμων, δήμους.

Οι διευρυμένες χωρικές και διοικητικές μονάδες που δημιουργούνται μετά την εφαρμογή της νέας μεταρρύθμισης και προτείνονται στα πλαίσια της πτυχιακής εργασίας, φαίνονται να ανταποκρίνονται καλύτερα στα προβλήματα (όπως αυτά αναφέρονται στο όγδοο κεφάλαιο) που αντιμετωπίζουν οι περιοχές τις οποίες περιλαμβάνουν, και στις δυνατότητες, που παρέχει ο συγκεκριμένος χώρος, για ανάπτυξη.

Ωστόσο, η δημιουργία των αντίστοιχων ΝΔΔ σε ομοιογενείς περιοχές εξασθενούν το ρόλο της Νομαρχίας ως διοικητικής μονάδας. Αυτό οφείλεται σε τέσσερις βασικούς, για την επιβίωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, λόγους.

Ο πρώτος λόγος αφορά την αυξανόμενη διανομαρχιακή διάσταση των ΝΔΔ, τόσο ως προς την έκταση των προβλημάτων τους (κλαδικών, χωρικών) όσο και ως προς τα διοικητικά τους όρια. Το μέγεθος της σημερινής νομαρχίας θεωρείται ανεπαρκές σε αυτή την κλίμακα διοίκησης.

Ο δεύτερος λόγος αφορά το βαθμό υποστήριξης αυτών διαδημοτικών συνεργασιών από τη νομαρχία. Η υποστήριξη αυτών των συνεργασιών προϋποθέτει και

την ύπαρξη των αντίστοιχων μηχανισμών και υπηρεσιών που δεν υπάρχουν, αφού δεν υπήρχε λόγος μέχρι σήμερα.

Ο τρίτος λόγος ανάγεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσα από την αρχή της επικουρικότητας που πρεσβεύει η Ευρωπαϊκή Ένωση όπου το κάθε πρόβλημα πρέπει να λύνεται στο επίπεδο στο οποίο και δημιουργείται και προϋποθέτει έτσι τις ανάλογες αρμοδιότητες σε καθένα από τα επίπεδα διοίκησης. Το γεγονός αυτό θα ευνοήσει δυναμική «εκ των κάτω» που θα ξεπεράσουν μια ενδεχόμενη αδράνεια της Νομαρχίας.

Ο τελευταίος λόγος αφορά το ρόλο της Αναπτυξιακής Εταιρίας μεταξύ του Νομαρχιακού Προγραμματισμού και των αναπτυξιακών πρωτοβουλιών των διαδημοτικών συνεργασιών. Η νομαρχία δεν είναι ικανή να παρακολουθήσει όλες αυτές τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και ο δήμος έχει έτσι την ευελιξία, σε συνεργασία με τις Αναπτυξιακές Εταιρίες, να πραγματοποιήσει τις αναπτυξιακές του πρωτοβουλίες, αφήνοντας για άλλη μια φορά τη νομαρχία στο περιθώριο.

Η μοναδική περίπτωση να παραμείνει η νομαρχία ως ενδιάμεσο διοικητικό επίπεδο μεταξύ της περιφέρειας και των νέων διοικητικών μονάδων είναι να κατορθώσει αυτή να οργανώσει, να υποστηρίξει και ν' αναλάβει γρήγορα έναν επιτελικό ρόλο στα πλαίσια της διαδημοτικής και διανομαρχιακής συνεργασίας υπό το συντονισμό της Περιφερειακής διοίκησης που επίκειται να εφαρμοστεί, διευρυμένη με τη σειρά της με τις παραπάνω υπηρεσίες.

Σε αντίθετη περίπτωση, η δυναμική της διαδημοτικής συνεργασίας και η ανάδειξη νέων τοπικών δυνάμεων θ' αμφισβητήσει και το ρόλο και πολλές από τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μια τέτοια διεκδικητική κίνηση παρουσιάζει πολλές πιθανότητες να περιθωριοποιήσει και να συνθλίψει τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μεταξύ της δυναμικής εκ των κάτω και της συνεχόμενης ενίσχυσης του περιφερειακού επιπέδου. Το μοντέλο του νέου διοικητικού μηχανισμού θα περιλαμβάνει τη διοίκηση του θεσσαλικού χώρου του 21^{ου} αιώνα από την ανανεωμένη Περιφέρεια και το ενδυναμωμένο αυτοδιοικούμενο τοπικό επίπεδο.

Μια τέτοια εξέλιξη της περιφερειακής διοικητικής οργάνωσης συνοδεύεται από τη γενικότερη διοικητική θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου, όπως αναλυτικά αναφέρθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο, επιβάλλει την Περιφέρεια ως ενδιάμεσο διοικητικό όργανο μεταξύ εθνικού και τοπικού επιπέδου,

ενισχύοντας παράλληλα το τελευταίο με την εφαρμογή σχεδίων ανάπτυξης εκ των κάτω. Ο δεύτερος άξονας στον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση ενισχύει ακόμα περισσότερο την Περιφέρεια είναι η διαχείριση του χώρου και του περιβάλλοντος. Οι επιπτώσεις της άκρατης και ποσοτικής ανάπτυξης στο χώρο και στο περιβάλλον αφορούν όλο και περισσότερο το σύνολο του πληθυσμού των ευρωπαϊκών περιφερειών. Η μονοπωλιακή σχέση αγροτικής παραγωγής και αγροτικού χώρου εξασθενεί και τείνει να καταργηθεί. Ο αγροτικός πληθυσμός αναλαμβάνει σιγά-σιγά τη διαχείριση αυτού του χώρου και του περιβάλλοντος. Σε αυτή την προοπτική η Περιφέρεια αποτελεί τη βέλτιστη διοικητική μονάδα διαχείρισής τους.

Η μεταρρύθμιση της κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) ήδη οδεύει προς αυτή την κατεύθυνση με περιβαλλοντικά μέτρα και με οικονομικές ενισχύσεις (επιδοτήσεις) των αγροτών όχι πλέον στο παραγόμενο προϊόν, αλλά στη διαδικασία παραγωγής του συνδέοντάς τη με την ήπια εκμετάλλευση των πόρων στα πλαίσια και της αειφόρου ανάπτυξης.

Το νέο, λοιπόν, διοικητικό σχήμα θα μπορούσε να περιλαμβάνει τα τρία ανανεωμένα επίπεδα διοίκησης Κράτος - Περιφέρεια - ΝΔΔ, με διευρυμένες αρμοδιότητες το καθένα για την καλύτερη διεκπεραίωση του νέου τους ρόλου.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να παρατηρήσουμε ότι η παρούσα εργασία δεν πρόκειται να επεκταθεί σε θέματα οργάνωσης και διάρθρωσης των υπηρεσιών της νέας περιφερειακής διοικητικής πραγματικότητας.

Με βάση, λοιπόν, τη γεωγραφία της θεσσαλικής περιφέρειας εμφανίζονται ως βασικές χωρικές ενότητες διοίκησης και παρέμβασης τρεις νέες ζώνες :

- η περιαστική ζώνη όπου κυριαρχούν τα τέσσερα μεγάλα θεσσαλικά αστικά κέντρα
- η ζώνη ανάμεσα στον ορεινό και τον πεδινό χώρο στην οποία ηγούνται οι μικρές πόλεις και τέλος
- η ορεινή, περιμετρική των άλλων, ζώνη.

Η ανάδειξη αυτών των ζωνών στο εσωτερικό της περιφέρειας, όπως αυτά θα προέλθουν από τη σημερινή χωρική διαφοροποίηση και πραγματικότητα αλλά και από τις τάσεις που διαγράφονται από την κοινωνικοοικονομική ενσωμάτωση του θεσσαλικού

χώρου, επιτρέπει την καλύτερη προσαρμογή της οργάνωσης και της διάρθρωσης των υπηρεσιών της νέας περιφερειακής διοικητικής οντότητας.

10. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

10.1 Οι ΝΔΔ, πρεσβευτές της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον υπόλοιπο κόσμο, μέσα από τα διεθνή δίκτυα διαστικής - διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Μέσα από την ανάλυση των σκοπών του προγράμματος, κατανοήσαμε ακόμα καλύτερα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο ελληνικός χώρος, κυρίως στην κλίμακα της τοπικής ανάπτυξης και διαχείρισης, που οφείλονται σχεδόν ολοκληρωτικά στο μεγάλο πρόβλημα της πολυδιάσπασης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την έλλειψη περιφερειακής διοίκησης.

Η μέχρι τώρα κυριαρχία της Αθήνας δεν επέτρεψε την αυτονόμηση της Περιφέρειας από τις επιδράσεις της. Οποιαδήποτε διαδικασία θα ενισχύσει την Περιφέρεια στην Ελλάδα θα έχει τρεις θετικές επιπτώσεις:

- θα μπορεί να παίζει ένα σημαντικό ρόλο για την περιοχή επιρροής της
- θα συμβάλλει καλύτερα σε μια πολιτική ισόρροπης ανάπτυξης και χωροταξικής οργάνωσης σε εθνικό επίπεδο
- και τέλος, συνέπεια των παραπάνω, θα ενισχύσει την προσπάθεια ενσωμάτωσης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Από αυτή την άποψη η παρούσα πτυχιακή εργασία συμβάλλει στην προσπάθεια για μια νέα θεώρηση της οργάνωσης και ανάπτυξης της περιφέρειας, η οποία θα βασίζεται σε ένα ορθολογικότερο συνδυασμό των στοιχειωδών διοικητικών οντοτήτων και των χωρικών δυναμικών που αναπτύσσουν σ' ένα διαπεριφερειακό επίπεδο.

Η ενίσχυση των τριών ζωνών που δημιουργούνται μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με βάση τα ομοιογενή τους προβλήματα, και που παρουσιάστηκαν στα πλαίσια αυτής της εργασίας (βλ. Χάρτη 3, Κεφ. οκτώ), μπορεί να επιτρέψει, πέρα από την αποτελεσματικότερη υποστήριξη που μπορεί να τους

εξασφαλίσει η περιφερειακή διοίκηση, την ένταξη των δήμων τους σε ευρωπαϊκά δίκτυα.

Πέρα από την ανάγκη για ενδογενή ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο, η οποία οπωσδήποτε προέχει, υπάρχει ακόμα μεγαλύτερη ανάγκη ανάπτυξης σαν κράτος στα πλαίσια μιας κοινωνικής και οικονομικής ολοκλήρωσης που επιβάλλεται από τον κοινοτικό χώρο. Η συμμετοχή στη διαδικασία αυτή αποτελεί μια πρόσθετη εγγύηση, κοντά στις όλες προσπάθειες της κυβέρνησεως, για τη δημιουργία συνθηκών σταθερής και βιώσιμης ανάπτυξης στην περιοχή μας.

Προβλήματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν σε εθνική κλίμακα, μπορούν πολύ αποτελεσματικά να αντιμετωπιστούν μέσα από τα διεθνή διαστικά ή διαπεριφερειακά δίκτυα, από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις των εμπλεκόμενων κρατών. Τέτοια προβλήματα μπορεί να είναι διασυνοριακού περιεχομένου όπως η ρύπανση των υδάτων, η ανεξέλεγκτη μετανάστευση λόγω οικονομικών μεταρρυθμίσεων και αναδιαρθρώσεων κυρίως σε καθεστάτα όπως αυτά των βαλκανικών χωρών, που κατ' επέκταση είναι και προβλήματα του ελληνικού κράτους.

Για την επίτευξη του στόχου της ευρωπαϊκής ενοποίησης, την απόκτηση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής συνείδησης και ταυτότητας αλλά και της επιτυχούς τοπικής ανάπτυξης, είναι συμφέρον κάθε αυτοδιοίκησης να συμμετέχει σε τέτοια δίκτυα συνεργασίας για πολλούς λόγους όπως η διεθνοποίηση των μικρών, μεσαίων και μεγάλων πόλεων, η μεταφορά τεχνογνωσίας από τις αναπτυγμένες προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες (ενίσχυση δεσμών Βορρά-Νότου ή κέντρου-περιφέρειας), η λειτουργία των διεθνών δικτύων ως «εργαστήρια» στοχασμού για την υλοποίηση μιας επένδυσης που θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στην τοπική οικονομία αφού θα μπορούν να γίνουν πραγματικά εργαλεία τοπικής ανάπτυξης στα πλαίσια της εμπλοκής σε αυτά και πολλών τοπικών παραγόντων (π.χ. πανεπιστήμια, επιχειρήσεις, κλπ).

Η επιλογή μιας χώρας (πόλης ή περιφέρειας) για τη συμμετοχή σε ένα τέτοιου είδους δίκτυο γίνεται με βάση κάποια συμβατικά κριτήρια όπως είναι το μέγεθος και η ποσότητα ορισμένων δραστηριοτήτων, ειδίκευσης σε τομείς της οικονομίας αλλά και πολιτιστικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων και τέλος στοιχεία που χαρακτηρίζουν τη γεωγραφική της θέση. Η παράθεση όλων των παραπάνω στοχεύει στην κατανόηση του γεγονότος ότι η αυτοδιοίκηση σήμερα στην Ευρώπη έχει αναδειχθεί θεσμικά αλλά και

ουσιαστικά σε πρωταγωνιστή της αναπτυξιακής διαδικασίας και αποτελεί τον τρίτο ισότιμο εταίρο πλάι στις κοινοτικές και εθνικές αρχές (τριμερής εταιρική σχέση).

Οι ΝΔΔ που συγκροτούνται έχουν πια όλες τις προϋποθέσεις να ικανοποιήσουν τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν ώστε και οι ελληνικές πόλεις να μπουν δυναμικά στο παιχνίδι της διεθνοποίησης (αν και αρκετά από τα προγράμματα έχουν εφαρμοστεί στην Ελλάδα μεταξύ μικρών πόλεων). Το γεγονός ότι η χώρα μας μπορεί να λειτουργήσει σα σταυροδρόμι ανάμεσα στην Ανατολή - Δύση και το Βορρά - Νότο καθώς και σα γέφυρα με τις χώρες του Αραβικού κόσμου και της Ανατολικής Μεσογείου, αποτελεί ένα μεγάλο συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με τις γειτονικές χώρες (Ηλ. Μπεριάτος, 1997). Η νέα, ισχυρότερη διοικητική δομή μπορεί να εκμεταλλευτεί αυτό το πλεονέκτημα και μέσα από τα διεθνή δίκτυα να ισχυροποιήσει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της Ελλάδας σε σχέση με αυτούς των Ευρωπαϊκών χωρών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανδρικοπούλου Ελ. (Αθήνα, 1995)** : «Περιφερειακή Πολιτική στη δεκαετία του 1980 και προοπτικές», άρθρο από το βιβλίο *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη, θεωρία-ανάλυση και πολιτική*.
- Ανδρικοπούλου Ελ. (Αθήνα, 1995)** : «Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης ως το Maastricht».
- Γιαννακούρου Τζ. (Αθήνα, 1994)** : «Το νέο πλαίσιο άσκησης της Χωροταξικής Πολιτικής στη δεκαετία του '90 : θεσμικές ανακατατάξεις και αβεβαιότητες», άρθρο από το επιστημονικό περιοδικό *Τόπος* (τεύχος 8/94).
- Γούσιος Δ. (υπό έκδοση)** : «Υπαιθρος χώρος και μικρή πόλη».
- Γούσιος Δ. (Αθήνα, 1998)** : «Σχεδιασμός και εφαρμογή τοπικών πολιτικών για τον ορεινό χώρο : από τις ορεινές κοινότητες στις ορεινές γεωγραφικές ζώνες».
- Κατσούλης Δ. (Αθήνα, 1997)** : Σημειώσεις από το μάθημα «*Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*» του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.
- Κουτάκος Χρ.-Παπουτσής Χρ. (Βόλος, 1996)** : «Ρόλος και προοπτικές των Συμβουλίων Περιοχής : το παράδειγμα της Θεσσαλίας», *Πτυχιακή εργασία*.
- Κουτσιούνη Μαρία (Βόλος, 1997)** : «Ο ρόλος της Νομαρχιακής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στη ρύθμιση του χώρου», *Πτυχιακή εργασία*.
- Μούσης Ν. (Αθήνα, 1996)** : *Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*.

Μπεριάτος Ηλ. (Αθήνα, 1998) : «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο : η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)», άρθρο από το επιστημονικό περιοδικό *Τόπος* (τεύχος 8/94).

Μπεριάτος Ηλ. (Αθήνα, 1996) : Σημειώσεις από το μάθημα «Χωροταξία II» του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Παπαδασκαλόπουλος Α.Δ. (Αθήνα, 1992) : «Οικονομική περιφέρεια και αναπτυξιακή στρατηγική», από την *επιστημονική επετηρίδα του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης*.

Παπαδάκη Ολ. (Αθήνα, 1992) : «Περιφερειακή Πολιτική στις χώρες της ΕΟΚ. Η περίπτωση της Ελλάδας», από την *επιστημονική επετηρίδα του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης*.

Prevelakis G. (Paris, 1996) : *Les Balkans. Cultures et geopolitiques.*

Sivignon M. (Lyon, 1975) : *Θεσσαλία*

Σκάγιαννης Π. (Αθήνα, 1994) : *Πολιτική Προγραμματισμού των Υποδομών*

Τσέτσης Σ. (Αθήνα, 1996) : *Προς μια ευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική. Αστικοί μετασχηματισμοί σε μια μετεξελισσόμενη Ευρώπη.*

Χριστοφιλοπούλου Π. (Βόλος, 1995) : Σημειώσεις από το μάθημα «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» του Τμήματος Μηχ/κών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Ελληνική Εταιρία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ) (Αθήνα, 1996) : *Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Π.Δ. 30/96 (ΦΕΚ Α' 21).*

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Αθήνα) : «Διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Περιφέρειας», τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 107, 30 Μαΐου 1997.

Εφημερίδα (26/1/97) : *Έθνος της Κυριακής*

Εφημερίδα (11/10/97) : *Η Καθημερινή*

Οικονομικός Ταχυδρόμος (Αθήνα, 1998) : Φ. 4 (2281), 22/1/98

Μαθιουδάκης Μ., Ανδρονόπουλος Β. (Αθήνα, 1987) : «Διοικητική Μεταρρύθμιση»
από το *Τριμηνιαίο Περιοδικό Διοικητικής Επιστήμης*, τεύχος 31-32.

Υπ.Εσ. Δ.Δ.Α. (Αθήνα, 1997) : *Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Οργανισμοί Τοπικής
Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού (Νόμοι 2218 και 2240 του 1994).*

Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. (Αθήνα, 1997) : *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Για τον
εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης.*

ΥΧΟΠ (Αθήνα, 1986) : *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης Νομού Μαγνησίας.*

ΥΧΟΠ (Αθήνα, 1986) : *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης Νομού Ααρτίσης.*

ΥΧΟΠ (Αθήνα, 1986) : *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης Νομού Τρικάλων.*

ΥΧΟΠ (Αθήνα, 1986) : *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης Νομού Καρδίτσας.*

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΑΡΤΩΝ

ΧΑΡΤΗΣ 1 : Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" στην Ελλάδα

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας

ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
Γούσιος Δημήτρης

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

-  ΟΡΙΑ ΝΟΜΩΝ
-  ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
-  ΕΣΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικού χώρου και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΚΛΙΜΑΚΑ

50000 0 50000 Kilometers



ΧΑΡΤΗΣ 2 : Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση του Προγράμματος "Ι. Καποδιστριας" στην ευρύτερη περιφέρεια Θεσσαλίας

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Ι. Καποδιστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΑΛΕΤΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

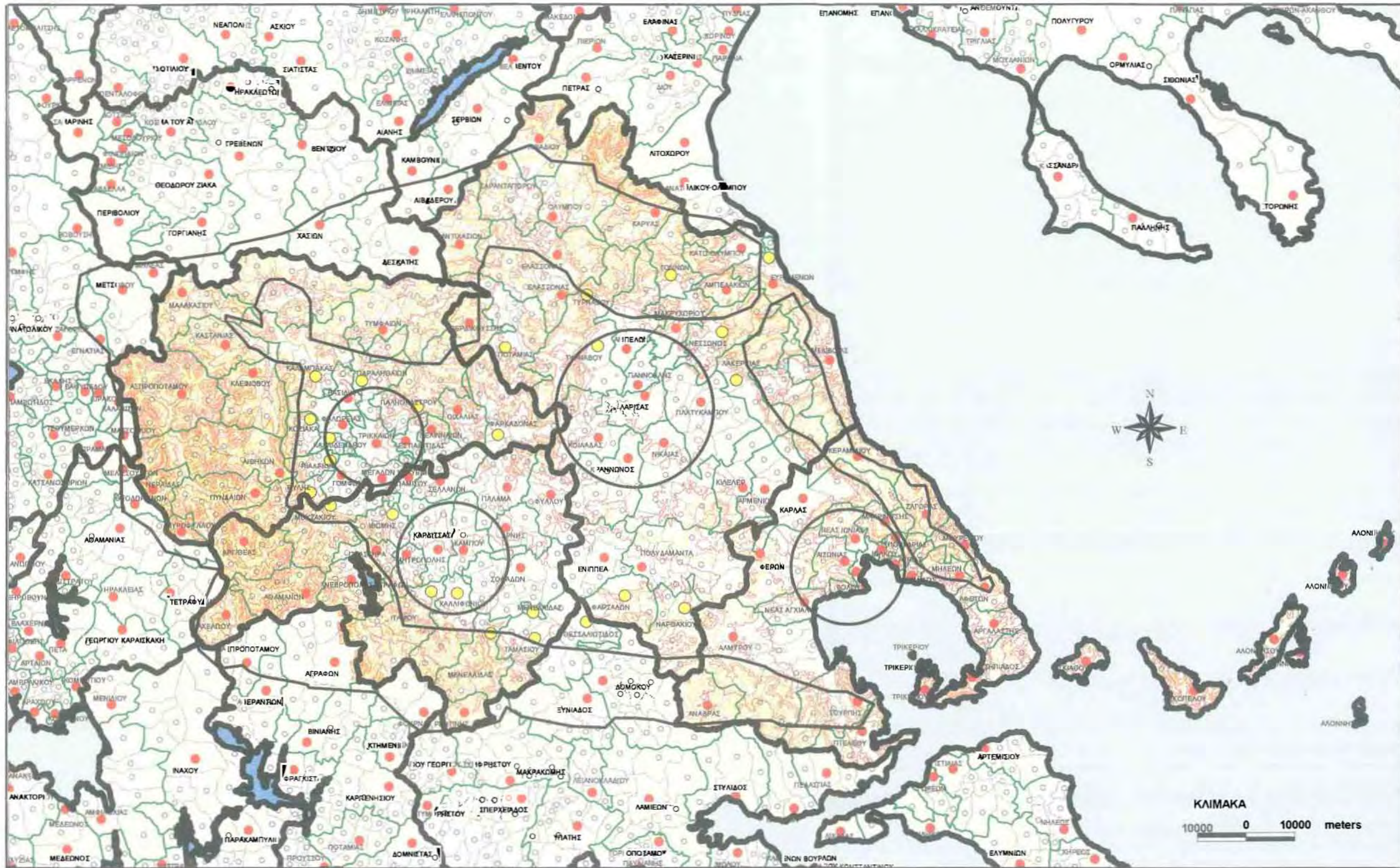
-  ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
-  ΟΡΙΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ
-  ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
-  ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
-  ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικός χώρος και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 3 : Δημιουργούμενες ζώνες I, II, III από την εφαρμογή του Προγράμματος "I. Καποδιστριας" στο θεσσαλικό χώρο

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "I. Καποδιστριας" σε εθνικό επίπεδο
 Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

- ΥΠΟΜΝΗΜΑ**
- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
 - ΟΡΙΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ
 - ΟΡΙΑ ΝΟΜΩΝ
 - ΟΡΕΙΝΗ ΖΩΝΗ
 - ΠΕΡΙΑΣΤΙΚΗ ΖΩΝΗ
 - ΟΤΑ ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΝΤΑΙ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΟΡΕΙΝΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΕΔΙΝΗΣ
 - ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
 - ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικού χώρου και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 4 : Ζώνες διαδημοτικής συνεργασίας στην περιφέρεια Θεσσαλίας και το δίκτυο μικρών πόλεων

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Γ. Καποδιστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

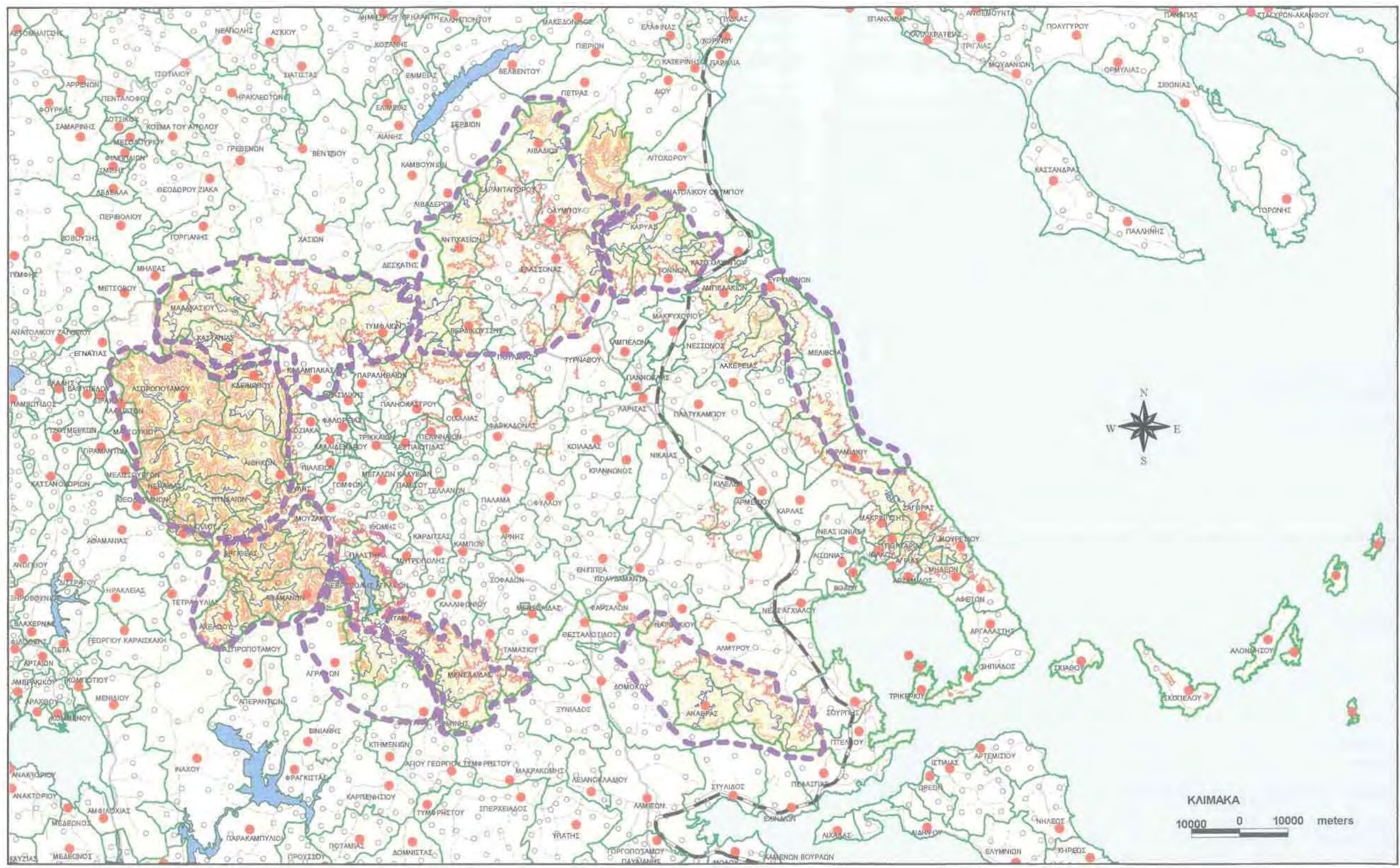
ΥΠΟΜΝΗΜΑ

- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΙΣΟΥΨΗΣ 500 μ.
- ΔΙΚΤΥΟ ΜΙΚΡΩΝ ΠΟΛΕΩΝ
- ΖΩΝΕΣ ΔΙΑΔΗΜ. ΣΥΝΕΡΓ. ΟΡΕΙΝΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ
- ΔΙΑΔ. ΣΥΝΕΡΓ. ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΩΝ ΖΩΝΩΝ ΕΠΙΡΡΟΗΣ ΜΙΚΡΩΝ ΠΟΛΕΩΝ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ
- ΕΔΡΑ ΜΙΚΡΗΣ ΠΟΛΗΣ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικό γάρον και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 5 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρ. Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας

ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "I Καποδίστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
Γούσιος Δημήτρης

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΔΙΑΔ. ΣΥΝΕΡΓ. ΣΤΟ ΕΣΣΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΟΡΕΙΝΗΣ ΖΩΝΗΣ
- ΙΣΟΥΨΗΣ 500 μ
- ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήριο: Αγροτικό χώρο και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών

ΚΛΙΜΑΚΑ
10000 0 10000 meters



ΧΑΡΤΗΣ 5.1 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρ. Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου (λεπτομέρεια)

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" σε εθνικό επίπεδο Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

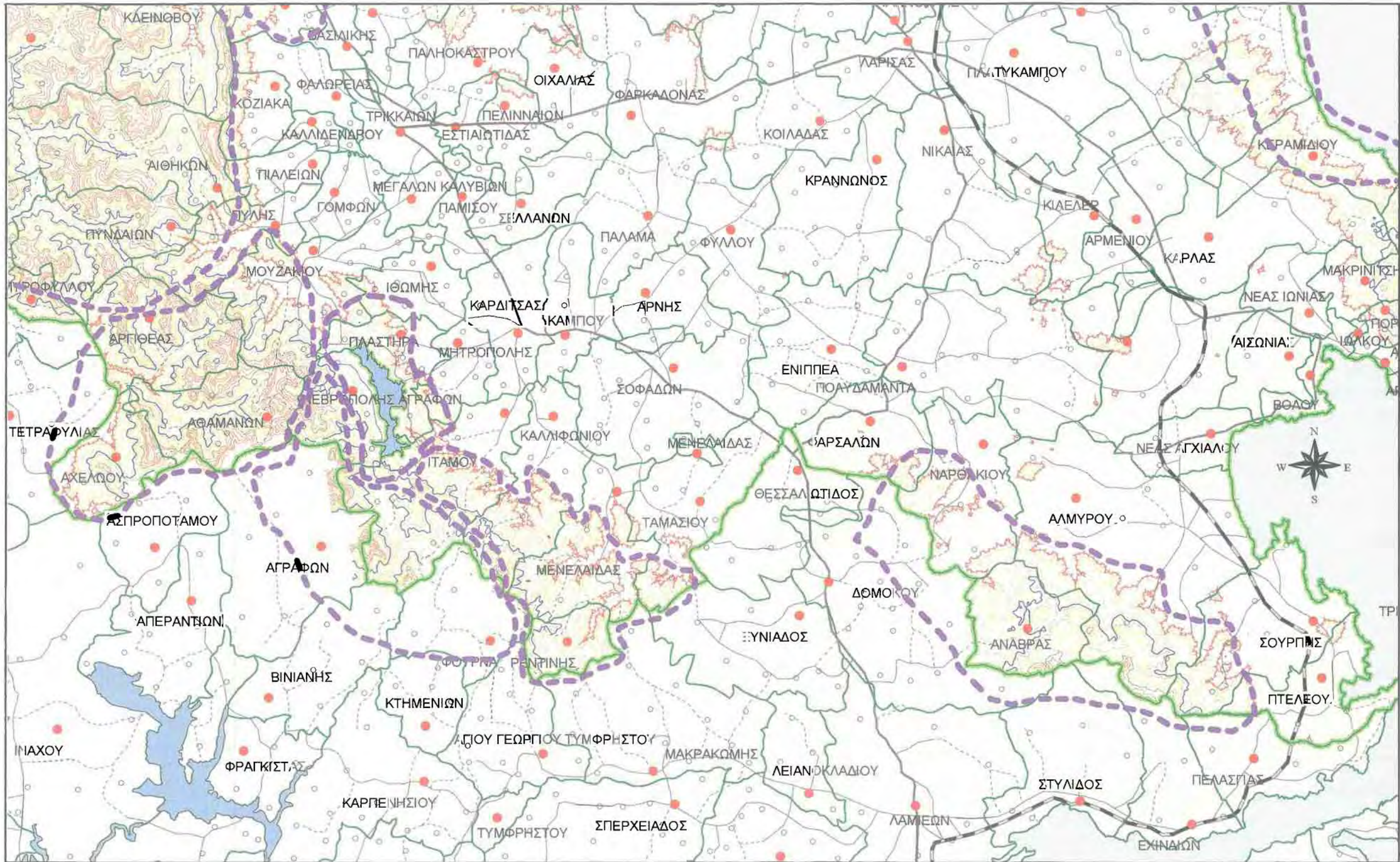
ΥΠΟΜΝΗΜΑ

- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΔΙΑΔ. ΕΥΝΕΡΓ. ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΟΡΕΙΝΗΣ ΖΩΝΗΣ
- ΨΕΥΔΗΣ 500 μ.
- ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΕΔΡΑ ΠΡΩΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικό χώρο και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 5.2 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διευρ. Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ορεινή ζώνη του θεσσαλικού χώρου (λεπτομέρεια)

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Ι. Καποδιστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΔΙΑΔ. ΣΥΝΕΡΓ. ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΟΡΕΙΝΗΣ ΖΩΝΗΣ
- ΙΣΟΥΨΗΣ 500 μ.
- ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
- ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
- ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998
 Εργαστήρια: Αγροτικό χώρο και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 6 : Δινητική συγκρότηση Νέων Διευρ. Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στο εσωτερικό της ζώνης επιρροής της μικρής πόλης

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" σε εθνικό επίπεδο. Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

-  ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
-  ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
-  ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ ΖΩΝΗΣ ΕΠΙΡΡΟΗΣ ΤΗΣ ΜΙΚΡΗΣ ΠΟΛΗΣ
-  ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
-  ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
-  ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
-  ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
-  ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
-  ΕΔΡΑ ΠΡΩΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήριο: Αγροτικό χώρο και Γεωγραφική ανάλυση - Περιβαλλοντικών μελετών



ΧΑΡΤΗΣ 7 : Δυνητική συγκρότηση Νέων Διεур. Δήμων με βάση τη διαδημοτική συνεργασία στην ευρύτερη περιαιστική ζώνη των μεγάλων αστικών κέντρων

Διακλαματική εργασία της φοιτήτριας Πραγιάτη Μαρίας
ΘΕΜΑ : Χαρτογραφική απεικόνιση του Προγράμματος "1. Καποδίστριας" σε εθνικό επίπεδο Γεωγραφική ανάλυση και προοπτικές της εφαρμογής του στην ευρύτερη Περιφέρεια Θεσσαλίας
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
 Γούσιος Δημήτρης

- ΥΠΟΜΝΗΜΑ**
- ΟΡΙΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
 - ΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 - ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΑΣΤΙΚΗ ΖΩΝΗ
 - ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Α' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
 - ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Β' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
 - ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Γ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
 - ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ Δ' ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ
 - ΕΔΡΑ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΥ
 - ΕΔΡΑ ΠΡΩΗΝ ΟΤΑ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
 ΤΜΗΜΑ ΜΗΧ/ΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΒΟΛΟΣ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1998

Εργαστήρια: Αγροτικού χώρου και Γεωγραφικής ανάλυσης - Περιβαλλοντικών μελετών