



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»**

**ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2021-2022**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

«Η αποτίμηση της εξέλιξης του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με γνώμονα τις συστάσεις της μελέτης ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011)»

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κος ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΠΑΠΑΖΟΓΛΟΥ**

**ΘΕΟΔΩΡΑ ΣΚΛΗΦΑ**

**A.M. 3033202101033**

**ΚΟΡΙΝΘΟΣ**

**ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2022**



**UNIVERSITY OF PELOPONNESE**

**FACULTY OF SOCIAL AND INTERNATIONAL SCIENCES**

**DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL  
RELATIONS**

**MASTER OF ARTS (MA) in**

**“GOVERNANCE AND PUBLIC POLICIES” (in Greek)**

**ACADEMIC YEAR 2021-2022**

**DISSERTATION**

**TITLE**

“Assessment of the Decentralized Administrations’ evolution according to the recommendations of the OECD review of the Greek central administration (2011)”

**SUPERVISOR: MANOS PAPAZOGLOU**

**THEODORA SKLIFA**

**Academic ID: 3033202101033**

**CORINTH, GREECE**

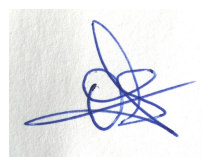
**SEPTEMBER 2022**

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα



Θεοδώρα Σκλήφα

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή κο Εμμανουήλ Παπάζογλου, επίκουρο καθηγητή του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, για την επιστημονική καθοδήγηση και στήριξή του καθ' όλο το διάστημα εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστώ, επίσης, την οικογένειά μου για την υπομονή και την εμπύχωση που μου παρείχε μέχρις ότου ολοκληρώσω όλες τις υποχρεώσεις μου στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές».

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

«Η αποτίμηση της εξέλιξης του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με γνώμονα τις συστάσεις της μελέτης ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011)»

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, του περιφερειακού κρατικού οργάνου, που συστάθηκε για πρώτη φορά το 2010 με τη ψήφιση του «Προγράμματος Καλλικράτης» (Ν.3852/2010) και διαδέχθηκε της κρατικές Περιφέρειες. Οι αλλαγές που έχει υποστεί ο θεσμός το χρονικό διάστημα 2011-2022 εξετάζονται υπό το πρίσμα των γενικών συστάσεων της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011) και επιχειρείται να διαπιστωθεί αν οι αλλαγές αυτές βελτιστοποιούν το θεσμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή αν υπηρετούνται άλλοι σκοποί. Μέσα από την αναζήτηση και την επισκόπηση πρωτογενών πηγών και της υφιστάμενης σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, εξετάζεται ουσιαστικά σε ποιο βαθμό οι αλλαγές που έχουν συντελεστεί συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη επίτευξη της αποστολής και του σκοπού των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών. Βασική υπόθεση της εργασίας είναι ότι οι αλλαγές του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπηρετούν το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους και έρχονται σε αντίθεση με τις εξελίξεις ως προς την αποκέντρωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Παρόλο που οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δύνανται να συντελέσουν όχι μόνο στην άρτια λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, αλλά και στην ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως βαθμίδες ενιαίας περιφερειακής κρατικής διοίκησης που εξασφαλίζουν την παρουσία του κράτους πλησίον των πολιτών, όπως υπαγορεύει η αρχή της εγγύτητας, εντούτοις διαπιστώνεται μία τάση αποδυνάμωσης του ρόλου τους και σταδιακής αφαίμαξης των αρμοδιοτήτων τους.

### Λέξεις Κλειδιά

Αποκεντρωμένη Διοίκηση, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Μελέτη ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011), αποκέντρωση, συγκεντρωτισμός

## **ABSTRACT**

“Assessment of the Decentralized Administrations’ evolution according to the recommendations of the OECD review of the Greek Central Administration (2011)”

The present dissertation refers to the evolution of the Decentralized Administration, a Greek decentralized state institution, which was introduced in 2010 via the “Kallikratis Program” and succeeded the previous state Peripheries. During the period 2011-2022, the institution incurred changes, which are examined under the scope of the OECD review of the Greek Central Administration (2011) and the aim is to be determined if the changes streamline the Decentralized Administration or if there are other aims to be served. By the survey of primary state resources and the relative bibliography on the subject, it is attempted to be analyzed in what extent the changes lead to a more effective role and mission of the decentralized state institutions within the frame of the Greek state mechanism. Basic hypothesis of the dissertation is that the changes of the Decentralized Administration serve the centralism of the Greek state and are opposite to the decentralization that takes place in other states of the European Union. Even though the (7) Decentralized Administrations would contribute not only to the even function of the Greek state, but also to the strengthening of the Greek local government, as tiers of the state administration in the periphery, that ensure the presence of the state close to the citizens, according to the administrative principle of the proximity, but it is found out that the role of the Decentralized Administration is being diminished and there is a gradual shrinkage of its functions nonetheless.

### **Keywords**

Decentralized Administration, “Kallikratis Program”, OECD review of the Greek Central Administration (2011), decentralization, centralism

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	7
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ .....	9
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ.....	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
ΜΕΡΟΣ Α' .....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 <sup>ο</sup> .....	14
ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	14
1.1 Η διοικητική αρχή της «οργάνωσης κατά τόπο» .....	14
1.2 Η διαχρονική εξέλιξη του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα .....	16
1.3 Η συνταγματική πρόβλεψη του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα .....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 <sup>ο</sup> .....	22
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	22
2.1 Οι αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες πριν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», οι 13 κρατικές Περιφέρειες .....	22
2.2 Η σύσταση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σύμφωνα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	25
ΜΕΡΟΣ Β' .....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 <sup>ο</sup> .....	29
Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2011-2022 .....	29
3.1 Αλλαγές ως προς τον επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	29
3.2 Αλλαγές ως προς τις αρμοδιότητες .....	33
3.3 Αλλαγές ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 <sup>ο</sup> .....	39

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (2011).....	39
4.1 Σύνοψη των βασικών συστάσεων της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011) .....	39
4.2 Είναι η εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σύμφωνη με τις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011); .....	41
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 <sup>ο</sup> .....	48
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	48
5.1 Ως προς την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	48
5.2 Ως προς τη συμβολή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.....	52
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	56
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	58
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	60
Α. Ξενόγλωσση .....	60
Β. Ελληνική .....	60
Γ. Νομοθεσία.....	64
Δ. Διοικητικά Έγγραφα-Εκθέσεις .....	69



## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 2.1	Το σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης	σελ. 28
Πίνακας 5.1	Συνοπτική παρουσίαση συμπερασμάτων ως προς την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης	σελ. 52
Πίνακας 5.2	Η διάρθρωση των διοικητικών βαθμίδων και ο ρόλος τους στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού	σελ. 55

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

**αι.:** αιώνας

**Α.Υ.Ε.:** Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας

**βλ.:** βλέπε

**εδ.:** εδάφιο

**Ν.:** Νόμος

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**Ο.Τ.Α.:** Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

**Π.Δ.:** Προεδρικό Διάταγμα

**τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ.:** τεύχος υπαλλήλων ειδικών θέσεων και οργάνων διοίκησης φορέων του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα

**ΦΕΚ:** Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης έχει μακρόχρονη παρουσία στο ελληνικό κράτος, αλλά το τελευταίο διακρίνεται για τον διαχρονικά συγκεντρωτικό του χαρακτήρα. Από την άλλη, μία από τις τάσεις μεταρρύθμισης του ελληνικού διοικητικού συστήματος φαίνεται να είναι η αποκέντρωση, στο μέτρο που μεταφέρονται αρμοδιότητες και πόροι σε αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης, στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και σε αποκεντρωμένες διοικητικές δομές («βραχίονες») ορισμένων κεντρικών υπουργείων (Σωτηρόπουλος, Δ. & Νταλάκου, Β., 2021, σελ.19).

Ως αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού νοούνται οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο του «Προγράμματος Καλλικράτης» και λειτουργούν από το 2011. Την τελευταία δεκαετία, και συγκεκριμένα την περίοδο 2011-2022, ο θεσμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης έχει υποστεί ποικίλες αλλαγές, οι οποίες εκ πρώτης όψεως φαίνεται να υπηρετούν το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους, ενώ οι περισσότερες από αυτές τις αλλαγές όχι μόνο σχεδιάζονται αποσπασματικά, αλλά το κρισιμότερο είναι ότι υλοποιούνται ανεπαρκώς, αν απλώς δεν παραμένουν ασκήσεις επί χάρτου.

Με δεδομένο λοιπόν ότι ο θεσμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπόκειται σε συνεχείς και αποσπασματικές αλλαγές, κρίνεται σκόπιμο να διερευνηθεί σε ποιο βαθμό οι αλλαγές τόσο σε επίπεδο διοικητικής διάρθρωσης, όσο και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων, συνάδουν με τις γενικές συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011), καθώς πρόκειται για μία μελέτη ορόσημο για την παρακολούθηση της εξέλιξης και της βελτίωσης της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού στην Ελλάδα.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη, με το πρώτο μέρος να περιλαμβάνει τα κεφάλαια 1 και 2 και να αναφέρεται γενικότερα στο αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, ενώ το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει τα κεφάλαια 3, 4 και 5 και αφορά ειδικότερα στην εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στην αποτίμηση της εξέλιξης αυτής.

Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο κεφάλαιο με τίτλο «*Το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης*» παρουσιάζει από θεωρητική σκοπιά αυτό το διοικητικό σύστημα, όπως

επίσης τη διαχρονική εξέλιξή του στην Ελλάδα και τη συνταγματική πρόβλεψή του στον καταστατικό χάρτη της χώρας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο με τίτλο «*Ο θεσμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*» αφού αρχικά παρουσιάζεται με ευσύνοπτο τρόπο το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης όπως είχε διαμορφωθεί στην Ελλάδα πριν το 2010, στη συνέχεια του κεφαλαίου περιγράφεται εν συντομία ο θεσμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπως προβλέφθηκε στο πλαίσιο του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» (Ν.3852/2010).

Στο επόμενο κεφάλαιο (τρίτο) που φέρει τον τίτλο «*Η θεσμική εξέλιξη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης την περίοδο 2011-2022*» γίνεται αναφορά στις κυριότερες αλλαγές που υπέστη ο θεσμός στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας και οι οποίες διαρθρώνονται σε τρεις άξονες: στη ρύθμιση του καθεστώτος του επικεφαλής του θεσμού, στην μείωση των αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και τρίτον, στη διαμόρφωση του συστήματος της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και στη διασύνδεσή του με τον εν λόγω θεσμό.

Το τέταρτο κεφάλαιο φέρει τον τίτλο «*Αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με αναφορά στις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση*» και πραγματεύεται τις αλλαγές που υπέστη ο υπό εξέταση θεσμός με σημείο αναφοράς τις γενικές συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ.

Το καταληκτικό κεφάλαιο της εργασίας συνοψίζει τα συμπεράσματα της έρευνας σε δύο επίπεδα: πρώτον, ως προς τη θεσμική εξέλιξη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καθότι διαπιστώνεται η αποδυνάμωση του ρόλου της χάριν του επιδιωκόμενου συγκεντρωτισμού ως προς τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και δεύτερον, ως προς τη συμβολή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού, καθώς απαιτείται επανοριοθέτηση της αποστολής και του ρόλου της, προκειμένου ο θεσμός να λειτουργήσει αφενός, επικουρικά στις κεντρικές υπηρεσίες, αφετέρου, επιτελικά ως προς τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εκπόνηση της εργασίας στηρίχθηκε σε ποιοτική έρευνα δεδομένων και συγκεκριμένα, στην επισκόπηση πρωτογενών πηγών, όπως νόμων, σχεδίων νόμων, αιτιολογικών εκθέσεων επί σχεδίων νόμων, ειδικών εκθέσεων ελληνικών και διεθνών

οργανισμών, αλλά και στη μελέτη της υφιστάμενης σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας.

## ΜΕΡΟΣ Α΄

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>

#### ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

##### 1.1 Η διοικητική αρχή της «οργάνωσης κατά τόπο»

Σύμφωνα με τον Gulick, μπορούμε να διακρίνουμε τις ακόλουθες τέσσερις μεθόδους κατανομής των αρμοδιοτήτων μιας οργάνωσης: την οργάνωση βάσει σκοπού, την οργάνωση βάσει διαδικασίας, την οργάνωση βάσει κοινού στο οποίο απευθύνεται και την οργάνωση κατά τόπο ή γεωγραφική περιοχή (Κτιστάκη, Στ., 2009, σελ.122 & Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.250). Η τελευταία μέθοδος οργάνωσης, η «οργάνωση κατά τόπο» σημαίνει πρακτικά ότι λειτουργικά διαφοροποιημένες αρμοδιότητες, εντοπισμένες σε μία ορισμένη γεωγραφική επικράτεια, υπάγονται σε μία ενιαία διοικητική δομή με επικεφαλής ένα συγκεκριμένο διοικητικό όργανο (Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.266).

Ως προς τη διάκριση των διοικητικών συστημάτων, συναντώνται διεθνώς τέσσερα συστήματα, ήτοι το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό, το αποσυγκεντρωτικό και το σύστημα της αυτοδιοίκησης (Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015, σελ.42). Αυτά που «υπακούουν» στη μέθοδο οργάνωσης κατά τόπο ή γεωγραφική περιοχή είναι το αποκεντρωτικό και το σύστημα της αυτοδιοίκησης (Κτιστάκη, Στ., 2009, σελ.128), με το πρώτο να αναφέρεται στην άσκηση αρμοδιοτήτων από κρατικά όργανα σε περιφερειακό επίπεδο, παράγοντας έννομα αποτελέσματα δίχως να απαιτείται η έγκριση των κεντρικών διοικητικών οργάνων, ενώ με το δεύτερο νοείται ο χειρισμός τοπικών υποθέσεων από φορείς που ανήκουν στο δημόσιο τομέα υπό μία ευρύτερη έννοια, αλλά δίχως να αποτελούν κρατικές υπηρεσίες (Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015, σελ.42).

Στο σημείο αυτό βέβαια καλό είναι να επισημανθεί ότι επικρατεί μία σύγχυση αναφορικά με το αποκεντρωτικό και το αποσυγκεντρωτικό σύστημα, στο βαθμό που οι δύο έννοιες χρησιμοποιούνται συχνά εναλλακτικά. Υποστηρίζεται ότι ο όρος αποκέντρωση είναι ευρύτερος του όρου αποσυγκέντρωση, αφού περιλαμβάνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων τόσο προς αποσυγκεντρωμένα κρατικά όργανα, όσο και προς φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.38). Κατ' άλλους,

υποστηρίζεται ότι το αποσυγκεντρωτικό σύστημα συναντάται σε κράτη με ομοσπονδιακή οργάνωση και αντανακλά τη διάκριση της ομοσπονδιακής δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας διοίκησης των ομόσπονδων κρατιδίων, ενώ το αποκεντρωτικό σύστημα συναντάται σε κράτη με ενιαία οργάνωση, όπως η Ελλάδα, και συνίσταται στη διάκριση κεντρικών και περιφερειακών οργάνων της δημόσιας διοίκησης (Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015, σελ.42).

Η σύγχρονη τάση, πάντως, είναι να χρησιμοποιείται ο όρος αποσυγκέντρωση για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση στα περιφερειακά όργανα, ενώ ο όρος αποκέντρωση χρησιμοποιείται για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα, σε εκλεγμένες αρχές του υποεθνικού επιπέδου με σχετική αυτονομία (OECD, 2019, σελ.16). Με άλλα λόγια, η σύγχρονη τάση είναι να ταυτίζεται η αποκέντρωση με την τοπική αυτοδιοίκηση, παρόλο που η αποκέντρωση διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα (OECD, 2019, σελ.16).

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της οργάνωσης της διοίκησης βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος είναι ότι υφίστανται παράλληλα κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα και μεταξύ τους αναπτύσσεται μία ιεραρχική σχέση από τα περιφερειακά προς τα κεντρικά όργανα (Κτιστάκη, Στ., 2009, σελ.129). Πέραν τούτου, τα κεντρικά όργανα έχουν αρμοδιότητες που εκτείνονται σε όλη των επικράτεια του κράτους, ενώ τα περιφερειακά περιορίζονται στη διαχείριση υποθέσεων που αφορούν αποκλειστικά στην εδαφική τους περιφέρεια (Κτιστάκη, Στ., 2009, σελ.129).

Σε γενικές γραμμές, το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης έχει μεγάλη σημασία για την αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, καθότι εξασφαλίζει την απαιτούμενη εγγύτητα του κράτους στους πολίτες όλης της επικράτειας. Τόσο η διοίκηση των τοπικών, όσο και των περιφερειακών υποθέσεων απαιτεί την ύπαρξη διοικητικών βαθμίδων κατά το δυνατόν πλησιέστερων στους πολίτες, όπως ορίζει η ευρωπαϊκής προέλευσης διοικητική αρχή της εγγύτητας<sup>1</sup>. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται η αποτελεσματική ανταπόκριση του κράτους σε

---

<sup>1</sup> Η αρχή της εγγύτητας απορρέει από το άρθρο 10§3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση “*Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen. as openly and as closely as possible to the citizen*”.

εδαφικά εντοπισμένες ανάγκες, ειδικές απαιτήσεις και ιδιαίτερες συνθήκες, εξασφαλίζεται η δυνατότητα άμεσης πληροφόρησης και ανατροφοδότησης του κρατικού μηχανισμού για υποθέσεις της περιφέρειας, ενδυναμώνεται η άμεση επικοινωνία του κράτους με τους πολίτες και κατ' επέκταση, διευκολύνεται ο έλεγχος της διοικητικής δράσης από την πλευρά των πολιτών και ενισχύεται η λογοδοσία των διοικητικών οργάνων που βρίσκονται σε επίπεδα διοίκησης κοντά στους πολίτες (Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.268-269). Περαιτέρω, το εν λόγω σύστημα διοίκησης μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη διεύρυνση των σημείων λήψης διοικητικών αποφάσεων (Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.102-103), αμβλύνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τον κρατικό συγκεντρωτισμό.

Θα ήταν, ωστόσο, παράλειψη να μην αναφερθεί ότι το αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα και γενικότερα η οργάνωση με βάση το εδαφικό κριτήριο ενδέχεται να δυσχεραίνει την ενιαία εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και των επιλογών της κεντρικής κυβέρνησης και ενίοτε ευνοεί την ανάπτυξη του φαινομένου του τοπικισμού (Κτιστάκη, Στ., 2009, σελ.128). Επίσης, στα αρνητικά χαρακτηριστικά του συγκαταλέγεται η δημιουργία πολλαπλών κέντρων επιρροής και λήψης αποφάσεων (Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.102-103), το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα πολυαρχίας και σύγκρουσης αρμοδιοτήτων.

Σε κάθε περίπτωση, είναι ευνόητο ότι η αποκέντρωση ως οργανωτικό διοικητικό σχήμα είναι απαιτητικό, με την έννοια ότι η επιτυχής εφαρμογή και λειτουργία του εξαρτάται από τον πολύ καλό και ολοκληρωμένο οργανωτικό σχεδιασμό (Γκέκας, Ρ., 2019), την επιλογή των κατάλληλων μεθόδων κατανομής της δημόσιας εξουσίας και την εξασφάλιση καλά σχεδιασμένων διαδικασιών συντονισμού και συνοχής της κρατικής δράσης (Μακρυδημήτρης, Α., 2013, σελ.102-103).

## **1.2 Η διαχρονική εξέλιξη του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα**

Η οργάνωση της κρατικής διοίκησης στην Ελλάδα κατά τον 19<sup>ο</sup> αι. ακολούθησε το ναπολεόντειο σύστημα (Σπανού, Κ., 2009, σελ.458), το οποίο είχε ως αποτέλεσμα να εδραιωθούν στην ελληνική διοικητική κουλτούρα χαρακτηριστικά, όπως ο συγκεντρωτισμός στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ο πολιτικός έλεγχος



του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος (Λαμπροπούλου Μ., 2019, σελ.155 & Σωτηρόπουλος, Δ., 2021, σελ.7). Ειδικά ως προς το συγκεντρωτισμό στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αυτό σημαίνει στην πράξη ότι όλες οι κρατικές υπηρεσίες, κεντρικές και αποκεντρωμένες, όπως επίσης και οι εποπτευόμενοι φορείς τους, είναι δέσμοι των ενεργειών και των αποφάσεων του εκάστοτε αρμοδίου Υπουργείου (Σωτηρόπουλος, Δ., 2021, σελ.7).

Παρόλα αυτά, τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα έχουν διαχρονική παρουσία στην ελληνική διοικητική ιστορία, δίχως ωστόσο να μετατραπούν ποτέ σε ισχυρούς αποφασιστικούς θεσμούς αποκέντρωσης. Μια σύντομη και συνοπτική ιστορική ανασκόπηση των αποκεντρωμένων θεσμών του ελληνικού κράτους, με αφετηρία την περίοδο της ίδρυσής του, κρίνεται σκόπιμη, ούτως ώστε να είναι πληρέστερα κατανοητή η εξέλιξη της αποκέντρωσης στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.

Η πρώτη ενδιάμεση βαθμίδα διοίκησης του ελληνικού κράτους ήταν η επαρχιακή διοίκηση, η οποία θεσπίστηκε κατά την περίοδο εφαρμογής του Συντάγματος της Επιδαύρου (1821), παρεμβαλλόταν μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και τελούσε υπό τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας (Βενετσανοπούλου, Μ., 2002, σελ.46-47). Στη συνέχεια, κατά την περίοδο εφαρμογής του Συντάγματος του Άστρους (1823) η διοικητική αυτή βαθμίδα ατόνησε (Βενετσανοπούλου, Μ., 2002, σελ.63-64), ώσπου εξασθένησε εντελώς κατά την περίοδο εφαρμογής του Συντάγματος της Τροιζήνας (1827) (Βενετσανοπούλου, Μ., 2002, σελ.78-84).

Αποκεντρωμένοι θεσμοί θεσπίστηκαν, επίσης, στις αρχές της δεκαετίας του 1830 από την τότε «βαναρική» Αντιβασιλεία, με σαφή επιρροή από το γαλλικό διοικητικό πρότυπο (Ζέρβας, Ν., 2018, σελ.14). Επόμενη σημαντική εξέλιξη ήταν οι «Γενικές Διοικήσεις» (Ν.524/1914) επί πρωθυπουργίας του Ελευθερίου Βενιζέλου που θεσπίστηκαν ως ενδιάμεσο, αποκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης, το οποίο εξυπηρέτησε σε μεγάλο βαθμό τον έλεγχο της ελληνικής επικράτειας από την κεντρική κυβέρνηση, κυρίως μέσα από την εποπτεία που ασκήθηκε στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ζέρβας, Ν., 2018, σελ.13,15).

Στη συνέχεια, έτος ορόσημο της ελληνικής αποκέντρωσης είναι το 1955, οπότε καταργήθηκαν μεν οι «Γενικές Διοικήσεις» (Ν.3200/1955), πλην όμως τις αρμοδιότητές τους ανέλαβαν οι Νομαρχίες (Χλέπας, Ν.-Κ., 1999, σελ. 123), οι οποίες ουσιαστικά λειτούργησαν ως «*αποσυγκεντρωμένες*» διοικητικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, με επικράτεια τα όρια του εκάστοτε νομού (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.40), αφού η αποκέντρωση την εποχή εκείνη στηρίχθηκε κατά βάση στην αποκέντρωση κάθε Υπουργείου χωριστά (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.40). Οι επικεφαλής των Νομαρχιών, οι Νομάρχες, διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση και υπάγονταν στον αρμόδιο Υπουργό, ενώ παράλληλα ασκούσαν σημαντική επιρροή στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, επιβεβαιώνοντας εκ νέου το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (Σπανού, Κ., 2001, σελ.66-67). Οι Νομαρχίες ως αποκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης, θεωρούνται ένας από τους σταθερότερους θεσμούς της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (Μακρυδημήτρης, Α., 1997, σελ.66 & Σπανού, Κ., 2009, σελ.471), καθότι διατηρήθηκαν έως και το 1994, οπότε μετατράπηκαν σε δευτεροβάθμιους αυτοδιοικητικούς φορείς (Ν.2218/1994).

Παράλληλα, με τις Νομαρχίες, που έως το 1994 λειτούργησαν ως αποκεντρωμένες κρατικές δομές, το 1986 συστάθηκαν 13 Περιφέρειες (άρθρο 61 Ν.1622/1986) που αποτέλεσαν, επίσης, «*αποσυγκεντρωμένη*» βαθμίδα διοίκησης (Σπανού, Κ., 2001, σελ.67). Πρόκειται για μία σημαντική εξέλιξη ως προς τη διοικητική αποκέντρωση του ελληνικού κρατικού μηχανισμού, που υπαγορεύθηκε από την ανάγκη απορρόφησης των ευρωπαϊκών κονδυλίων, των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Σωτηρόπουλος, Δ., 2007, σελ. 191).

Το 1994, με το πέρασμα των Νομαρχιών στη σφαίρα της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρέμειναν μόνο οι 13 Περιφέρειες ως αποκεντρωμένες κρατικές δομές. Παρά την εν γένει χαμηλή αποτελεσματικότητα των δομών αυτών ως προς τη διαχείριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, γεγονός που κατεδείκνυε τις αδυναμίες τόσο των «*αποσυγκεντρωμένων*» αυτών δομών, όσο και της γενικότερης συγκεντρωτικής κουλτούρας του ελληνικού κράτους (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.45 & Σπανού, Κ., 2001, σελ.68), τη δεκαετία του 1990, ενδυναμώθηκε ο ρόλος των 13 Περιφερειών, διευρύνθηκε η αποστολή τους και αυξήθηκαν οι αρμοδιότητές τους (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.37 & Σπανού, Κ., 2009, σελ.473).

Στο μεταξύ, θεσπίστηκε ένα ακόμη αποκεντρωμένο κρατικό όργανο, ο «Περιφερειακός Διευθυντής» (άρθρο 4§2 Ν.2240/1994), ο οποίος διοριζόταν από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και προϊστάτο των κρατικών υπηρεσιών του νομού και των υπηρεσιών της Νομαρχίας που δεν συμπεριλήφθηκαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που συστάθηκαν το 1994. Ο θεσμός του «Περιφερειακού Διευθυντή» διατηρήθηκε έως το 1996, οπότε καταργήθηκε και οι αρμοδιότητές του περιήλθαν στις Περιφέρειες, (άρθρο 14 Ν.2399/1996), ενισχύοντας τες κατ' αυτόν τον τρόπο έτι περαιτέρω.

Επόμενη σημαντική αλλαγή έλαβε χώρα το 2010 με τη ψήφιση του «Προγράμματος Καλλικράτης», στο πλαίσιο του οποίου τις αρμοδιότητες των 13 κρατικών Περιφερειών ανέλαβαν οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ο θεσμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχει διατηρηθεί τα τελευταία 12 χρόνια, αλλά οι αλλαγές που έχει υποστεί είναι αρκετές, όπως θα φανεί στη συνέχεια της παρούσας εργασίας.

Διαχρονικά, λοιπόν, το ελληνικό κράτος χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτικές τάσεις ως προς την οργάνωσή του, οι οποίες παρά τις κατά καιρούς επιδιωκόμενες προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης, εξακολουθούν να υφίστανται (Spanou, C., & Sotiropoulos, D., 2011 σελ.723). Αναμφίβολα, αυτή η μεγάλη παράδοση συγκεντρωτισμού υπεισέρχεται στη σχέση της κεντρικής διοίκησης με τις αποκεντρωμένες κρατικές δομές, επιβεβαιώνοντας την πρωτοκαθεδρία της πρώτης (Spanou, C., & Sotiropoulos, D., 2011 σελ.726). Ακόμη, η θέσπιση αποκεντρωμένων θεσμών στο πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης λειτούργησε εις βάρος της ενδυνάμωσης των αυτοδιοικητικών αρχών και προς όφελος του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους, αφού οι επικεφαλής των θεσμών αυτών διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση και ήταν υπόλογοι σε αυτήν (Ζέρβας, Ν., 2018, σελ.17). Η δε τοπική αυτοδιοίκηση άρχισε δειλά να ενδυναμώνεται μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1990, για να αποτελέσει χαρακτηριστική περίπτωση διάρρηξης του «μονοπατιού» (path dependency) της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (Spanou, C., & Sotiropoulos, D., 2011 σελ.724-725), αν θέλουμε να χρησιμοποιήσουμε τον όρο από τη θεωρία του ιστορικού θεσμισμού.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τις τελευταίες δεκαετίες επιχειρήθηκε η αποκέντρωση σε πολλά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων

κυρίως σε φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά δίχως την απουσία προβλημάτων που συνδέονται με την ημιτελή ολοκλήρωση των διαδικασιών αποκέντρωσης και τις συνακόλουθες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (Γκέκας, Ρ. & Μήτσου, Κ., 2011, σελ.130-131). Στην Ελλάδα η αντίστοιχη προσπάθεια εκτεταμένης αποκέντρωσης έλαβε χώρα, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το 2010 με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», που σε γενικές γραμμές, θεωρείται ως μία θετική εξέλιξη στην οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού κράτους (Σωτηρόπουλος, Δ., 2021, σελ.6), το οποίο κατά τα άλλα θεωρείται ως ένα άκρως συγκεντρωτικό κράτος (Callanan, M. & Tatham, M., 2014, σελ.197).

### **1.3 Η συνταγματική πρόβλεψη του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα**

Στην Ελλάδα, οι όροι αποκέντρωση και αποκεντρωτικό σύστημα έχουν μακρά παρουσία στα Συντάγματα της χώρας, αφού για πρώτη φορά έγινε αναφορά σε αυτούς τους όρους στο Σύνταγμα του 1925 (άρθρο 105) και έκτοτε προβλέπονται ανελλιπώς (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.38). Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα, η χώρα διοικείται βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος (άρθρο 101§1 Συντάγματος) και τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα έχουν «γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους», ενώ τα κεντρικά κρατικά όργανα επιφορτίζονται με «τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων» (άρθρο 101§\*\*3 Συντάγματος).

Τόσο η αποκέντρωση (άρθρο 101 Συντάγματος), όσο και η τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 102 Συντάγματος) ερείδονται στην προαναφερόμενη αρχή της οργάνωσης κατά τόπο ή κατά γεωγραφική περιοχή, η οποία είχε ανέκαθεν βαρύνουσα σημασία στην οργάνωση των εθνικών κρατών. Στο ελληνικό συνταγματικό κείμενο, ρητά αναφέρεται ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας ακολουθεί τις γεωγραφικές, κοινωνικές, οικονομικές και συγκοινωνιακές συνθήκες (άρθρο 101§2 Συντάγματος).

Κατά καιρούς έχουν εκφραστεί αμφιβολίες ως προς την αναγκαιότητα της συνταγματικής πρόβλεψης για τη διοίκηση της χώρας βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος και ως προς την αντίστοιχη υποχρέωση οργάνωσης του ελληνικού κράτους κατ' αυτόν το τρόπο (Σωτηρέλης, Γ., 2014, σελ. 14). Πρόκειται, ωστόσο, για

μία ρύθμιση που καθώς έχει συμπεριληφθεί σε όλα σχεδόν τα ελληνικά Συντάγματα από το 1925 και εφεξής, καλό θα ήταν η ενδεχόμενη αναθεώρησή της να διερευνηθεί σχολαστικά υπό το πρίσμα των εκάστοτε συνθηκών και υπό την προϋπόθεση ότι τοιουτοτρόπως υπηρετείται καλύτερα η ορθολογική οργάνωση και αποτελεσματική λειτουργία του ελληνικού κράτους.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>

### Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### 2.1 Οι αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες πριν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», οι 13 κρατικές Περιφέρειες

Έχει υποστηριχθεί ότι πριν το 2010 δεν υπήρχε μία σαφής στρατηγική και ένα συνεκτικό σχέδιο οριοθέτησης του ρόλου κάθε βαθμίδας διοίκησης, ούτε των μεταξύ τους σχέσεων, και η αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων ανέκυπταν ήταν αποσπασματική (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.66). Αυτό γίνεται εν μέρει αντιληπτό από τη σύντομη ιστορική ανασκόπηση των αποκεντρωμένων θεσμών του ελληνικού κράτους, που προηγήθηκε (βλ. ενότητα 1.2).

Πριν τη θέσπιση του «Προγράμματος Καλλικράτης», με το οποίο μεταρρυθμίστηκε ριζικά η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκέντρωση στην Ελλάδα, ως κύριες αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες λειτουργούσαν οι 13 Περιφέρειες (Σπανου, C., & Sotiropoulos, D., 2011 σελ.728), που είχαν συσταθεί το 1986 (άρθρο 61 Ν.1622/1986). Στις 13 Περιφέρειες είχε ανατεθεί αρχικά ως βασική αποστολή «ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και ο συντονισμός της περιφερειακής ανάπτυξης» (άρθρο 61 Ν.1622/1986), το οποίο πρακτικά σήμαινε ότι αποτέλεσαν τις διοικητικές δομές που ανέλαβαν τη διαχείριση των ευρωπαϊκών περιφερειακών προγραμμάτων (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα). Επικεφαλής των Περιφερειών διορίζονταν μετακλητοί υπάλληλοι, οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών, όπως αυτοί ορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση. Κύριο χαρακτηριστικό των Περιφερειών ήταν ότι απαρτίζονταν από αυτόνομες υπηρεσίες, οι οποίες εποπτεύονταν μεν από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, πλην όμως υπάγονταν στα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία (Χριστοφιλοπούλου, Π., 1996, σελ.131).

Το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990, οι Περιφέρειες αναβαθμίστηκαν σταδιακά, όπως προαναφέρθηκε, ώστε να αποτελέσουν το βασικό πυλώνα του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.48), ενώ μέχρι τότε περιορίζονταν απλώς σε αρμοδιότητες προγραμματισμού της περιφερειακής ανάπτυξης (Σπανού, Κ., 2009, σελ.472-473). Το 1996 περιήλθαν σε αυτές οι αρμοδιότητες του «Περιφερειακού Διευθυντή» (άρθρο 14 Ν.2399/1996), ενός

αποκεντρωμένου κρατικού οργάνου που θεσπίστηκε το 1994, προκειμένου να αναλάβει τις αρμοδιότητες της κρατικής Νομαρχίας που δεν εκχωρούνταν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός του «*Περιφερειακού Διευθυντή*» αποδείχτηκε προβληματικός (Χλέπας, Ν.-Κ., 1999, σελ.346 & Ζέρβας, Ν., 2018, σελ.17) και γι' αυτό το λόγο δύο χρόνια αφότου θεσπίστηκε, αποφασίστηκε η κατάργησή του και ουσιαστικά η ενσωμάτωσή του στο κύριο πόλο της ελληνικής αποκεντρώσεως, τις Περιφέρειες.

Το 1997, οι 13 Περιφέρειες συστάθηκαν εκ νέου ως ενιαίες, αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, με κύρια αποστολή την ανάπτυξη της εδαφικής τους επικράτειας σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό επίπεδο (άρθρο 1§1 Ν.2503/1997). Ακολούθως, το 1998 έγινε μία προσπάθεια να ενισχυθούν περαιτέρω στο πλαίσιο της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το σύνολο σχεδόν της κεντρικής διοίκησης προς τις αποκεντρωμένες αυτές κρατικές δομές<sup>2</sup> (άρθρο 1 Ν.2647/1998). Ωστόσο, οι αντιδράσεις και η άρνηση των Υπουργείων να απωλέσουν μέρος των αρμοδιοτήτων τους (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.48-50), είχε ως συνέπεια οι αρμοδιότητες που εκχωρήθηκαν εν τέλει στις κρατικές Περιφέρειες από την κεντρική διοίκηση το 1998 να μην είναι ουσιαστικά πολλές, αλλά ούτε ιδιαίτερα σημαντικές (Μπεσίλα-Βήκα, Ε., 2010, σελ.353).

Ως συνάγεται εκ των ανωτέρω, ο θεσμός των κρατικών Περιφερειών, καίτοι αρχικά περιοριζόταν σε μία βασική λειτουργία, του σχεδιασμού της περιφερειακής ανάπτυξης και της διαχείρισης των αντίστοιχων ευρωπαϊκών προγραμμάτων, εντούτοις τη δεκαετία του 1990 βαθμιαία ενισχύθηκε μερικώς, για να αποτελέσει μέχρι και την παραμονή της ψήφισης του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» την κατ' εξοχήν βαθμίδα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης στην Ελλάδα. Παράλληλα με τις κρατικές Περιφέρειες, οι οποίες χαρακτηρίζονταν από την ενιαία διοικητική τους διάρθρωση, λειτουργούσαν και αρκετές αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, οι οποίες διαρθρώνονταν σε διανομαρχιακό επίπεδο, όπως οι υπηρεσίες του

---

<sup>2</sup> Με το άρθρο 1 του Νόμου 2647/1998 μεταβιβάστηκαν στις (κρατικές) Περιφέρειες αρμοδιότητες των ακόλουθων Υπουργών: του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Υπουργού Ανάπτυξης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, του Υπουργού Γεωργίας του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας του Υπουργού Πολιτισμού, του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Υπουργείου Πολιτισμού και του Υπουργείου Οικονομικών (Μπεσίλα-Βήκα, Ε., 2010, σελ.353).

Οι αλληπάλληλες αλλαγές της διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους και κυρίως, οι συνεχείς αλλαγές σε επίπεδο αρμοδιοτήτων των κεντρικών κρατικών οργάνων, των αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων και των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε καταστήσει επιτακτική την ανάγκη να γίνει μία συστηματική καταγραφή τους και ακολούθως σαφής οριοθέτησή τους (Χρυσανθάκης, Χ., 2000, σελ.35). Την πρώτη δεκαετία του 2000, αποτελούσε κοινό πλέον τόπο ότι η οργάνωση της κρατικής αποκέντρωσης, όπως και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έρχοζε επανεξέτασης και μεταρρύθμισης. Στην αιτιολογική έκθεση του «Προγράμματος Καλλικράτης» είχαν επισημανθεί με συνοπτικό τρόπο τα προβλήματα της διοικητικής αποκέντρωσης του ελληνικού κράτους που θεωρούνταν ότι έπρεπε να αντιμετωπισθούν μέσω των ρυθμίσεων του νέου νόμου (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010, σελ.8).

Ως πλέον βασικό πρόβλημα των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών θεωρούνταν το μικρό μέγεθός τους, το οποίο δεν αντιστοιχούσε στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της εποχής εκείνης, αλλά ούτε στα δίκτυα μεταφορών όπως είχαν διαμορφωθεί τότε. Επίσης, αναφέρεται στην έκθεση ότι σε διοικητικό επίπεδο διαπιστωνόταν έλλειψη ανθρωπίνου δυναμικού με ειδικευμένες γνώσεις και γενικότερα ότι οι μέθοδοι διοίκησης που εφαρμόζονταν ήταν αναχρονιστικές. Ιδιαίτερη μνεία γινόταν στο σύστημα κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο όχι μόνο χαρακτηριζόταν ως πολιτικοποιημένο, αλλά επίσης, δεν υφίστατο συστηματική συλλογή και διαχείριση δεδομένων σχετικών με την εποπτεία αυτή και συχνά διαπιστώνονταν αντιθέσεις με το σύστημα προληπτικού ελέγχου των δαπανών των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως διενεργούνταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Προς αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, προβλέφθηκε η σύσταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τα βασικά στοιχεία διοικητικής οργάνωσης των οποίων παρουσιάζονται στη συνέχεια.



## 2.2 Η σύσταση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σύμφωνα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Σχεδόν μία δεκαετία ύστερα από τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ψηφίσθηκε το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), μέσω του οποίου εξειδικεύθηκαν οι συνταγματικές διατάξεις που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, στην κρατική εποπτεία αυτής (Σωτηρέλης, Γ., 2014, σελ.2) και στις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες.

Σύμφωνα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», για τη διάρθρωση του συνταγματικά προβλεπόμενου αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος (άρθρο 101§1 Συντάγματος) επιλέχθηκε από τον κοινό νομοθέτη η σύσταση ενιαίων, αποκεντρωμένων κρατικών δομών, στις οποίες υπάχθηκαν οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους και ανατέθηκε η διαχείριση των κρατικών υποθέσεων στην περιφέρεια. Οι νεοσυσταθείσες αποκεντρωμένες δομές φέρουν την ονομασία «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις» και σε όλη την ελληνική επικράτεια συστάθηκαν 7 τέτοιες δομές<sup>3</sup> (άρθρο 6§1 Ν.3852/2010).

Ουσιαστικά, οι δομές αυτές «αντιπροσωπεύουν οργανωτικά το κράτος» στην περιφέρεια της χώρας (Χλέπας, Ν.-Κ., 2014, σελ.8) και οργανώθηκαν σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες έναντι των 13 Περιφερειών της τοπικής αυτοδιοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010, σελ.8). Επομένως, η επικράτεια κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης περιλαμβάνει περισσότερες από μία αυτοδιοικητικές Περιφέρειες, με εξαίρεση την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, όπου συμπίπτουν τα διοικητικά όριά τους με τις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες Αττικής και Βορείου Αιγαίου αντίστοιχα. Η επιλογή του νομοθέτη να οργανώσει τα περιφερειακά κρατικά όργανα σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες έναντι των αυτοδιοικητικών φορέων αποσκοπούσε κυρίως στην αποφυγή, κατά το δυνατόν, ενδεχομένων συγκρούσεων

---

<sup>3</sup> Πρόκειται για τις ακόλουθες αποκεντρωμένες κρατικές δομές: 1. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, 2. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, 3. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, 4. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, 5. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, 6. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, 7. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης.

και τριβών μεταξύ των επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης (Πικραμένος, Μ., 2012, σελ.19).

Επικεφαλής των νέων αυτών δομών τέθηκαν Γενικοί Γραμματείς (άρθρο 6§2 Ν.3852/2010), που κατείχαν θέση μετακλητών υπαλλήλων και τα θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης ρυθμιζόνταν κατά τον ίδιο τρόπο όπως και των Γενικών Γραμματέων των τέως κρατικών Περιφερειών (βάσει των διατάξεων του Ν.2503/1997). Αξίζει να επισημανθεί ότι οι Γενικοί Γραμματείς διορίζονταν, παύονταν ή μετακινούνταν σε άλλη Αποκεντρωμένη Διοίκηση με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και κατόπιν σχετικής εισήγησης του Υπουργού Εσωτερικών. Ρητά μάλιστα αναφερόταν στο σχετικό νόμο ότι οι Γενικοί Γραμματείς εκπροσωπούν την κεντρική κυβέρνηση και έχουν την ευθύνη της εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών στην εδαφική τους περιφέρεια (άρθρο 1§2 Ν.2503/1997).

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ως περιφερειακά κρατικά όργανα, έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, όπως άλλωστε ορίζεται σε συνταγματικό επίπεδο (άρθρο 101§\*\*3 Συντάγματος). Δεδομένου, μάλιστα, ότι ως περιφερειακά κρατικά όργανα διαδέχθηκαν τις 13 κρατικές Περιφέρειες, εύλογο είναι ότι στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανατέθηκε η άσκηση ορισμένων αμιγώς κρατικών αρμοδιοτήτων των τέως κρατικών Περιφερειών, ενώ κάποιες άλλες, επίσης, κρατικές αρμοδιότητες που ασκούνταν από τις κρατικές Περιφέρειες μεταφέρθηκαν στις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες του «*Προγράμματος Καλλικράτης*»<sup>4</sup> (Μπεσίλα-Βήκα, Ε., 2010, σελ.275).

Ο κοινός νομοθέτης, σε συμφωνία και με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, επέλεξε ορισμένες αρμοδιότητες που σχετίζονται με δημόσια αγαθά που τυγχάνουν αυξημένης προστασίας από τον καταστατικό χάρτη της χώρας, αλλά και κάποιες κρατικές αρμοδιότητες, η άσκηση των οποίων επιβάλλει την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή των γενικών κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής, να αποδοθούν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και όχι στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, Ν.-Κ., 2014, σελ.9). Πιο συγκεκριμένα, γίνεται λόγος για αρμοδιότητες που αφορούν στη συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία του

---

<sup>4</sup> Στις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» μεταφέρθηκαν και οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

περιβάλλοντος (άρθρο 24§1 Συντάγματος), με ειδικότερες αρμοδιότητες σε ζητήματα προστασίας των δασών, για αρμοδιότητες που σχετίζονται με την χωροταξία και τον πολεοδομικό σχεδιασμό (άρθρο 24§2 Συντάγματος) και για αρμοδιότητες μεταναστευτικής πολιτικής.

Επισημαίνεται ότι ο αρχικός σχεδιασμός ήταν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να ανήκουν όσες κρατικές αρμοδιότητες αποκεντρώνονται σταδιακά, όπως επίσης να μπορούν να εντάσσονται στη δομή τους καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες Υπουργείων, εάν ενδεχομένως αυτό κρινόταν σκόπιμο. Μέσα από την αποκέντρωση ολόένα περισσότερων αρμοδιοτήτων, απώτερος στόχος ήταν να διευκολυνθεί η κεντρική διοίκηση ως προς τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό της ρόλο (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010, σελ.9).

Ωστόσο, παρά τον αρχικό αυτό σχεδιασμό, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν περιήλθαν όλες οι καθ' ύλην αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, αλλά τα περισσότερα Υπουργεία, όπως του Πολιτισμού, των Οικονομικών, της Παιδείας και της Υγείας, έχουν τις δικές τους μεμονωμένες, αποκεντρωμένες υπηρεσίες στην περιφέρεια (Χλέπας, Ν.-Κ., 2014, σελ.9). Με άλλα λόγια, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν αποτελούν τα μοναδικά αποκεντρωμένα κρατικά όργανα και σε κάθε περίπτωση, χαρακτηρίζονται ως ενιαίες αποκεντρωμένες δομές, πλην όμως δε συμπεριλαμβάνουν το σύνολο των αποκεντρωμένων κρατικών λειτουργιών στη δομή τους.

Επιπλέον, στην έδρα καθεμιάς από τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προβλέφθηκε να συσταθεί αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης που υπάγονται στα όριά τους και οι οποίες θα έφεραν τον τίτλο «*Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.*». Οι υπηρεσίες αυτές θα εντάσσονταν στη δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αλλά θα αποτελούσαν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και θα υπάγονταν απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό (άρθρο 215§1 Ν.3852/2010). Επομένως, η συνταγματικά προβλεπόμενη κρατική εποπτεία στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102§4 Συντάγματος) ανατέθηκε σε αυτοτελείς υπηρεσίες που υπάγονταν στην κεντρική διοίκηση, πλην όμως διοικητικά εντάσσονταν στις αποκεντρωμένες κρατικές δομές. Τέτοιου είδους ρυθμίσεις, που προτάσσουν το ρόλο και τη λειτουργία των κεντρικών

υπηρεσιών, επιβεβαιώνουν εν μέρει την ακόλουθη άποψη: η πρόβλεψη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά τον τρόπο που έγινε στο πλαίσιο του «Προγράμματος Καλλικράτης» δίνει την εντύπωση ότι κύρια μέριμνα του νομοθέτη ήταν η αποφυγή του ενδεχομένου να καταστρατηγηθεί η συνταγματική πρόβλεψη για το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης του ελληνικού κράτους (Μπαμπαλιούτας, Λ., 2013, σελ.20).

Συνοψίζοντας, δε θα ήταν άτοπο να λεχθεί ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ταυτίζονται σε πολλά σημεία με το προηγούμενο καθεστώς των κρατικών Περιφερειών και αποτελούν ουσιαστικά επανάληψη αυτών. Γι' αυτό το λόγο, κάποιои πιστεύουν ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία τους ενδέχεται να ήταν πλεονασματική (Μπαμπαλιούτας, Λ., 2013, σελ.16).

### Πίνακας 2.1

(Πηγή: Χλέπας, Ν.-Κ., 2014, σελ.9)



## ΜΕΡΟΣ Β΄

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>

#### Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2011-2022

##### 3.1 Αλλαγές ως προς τον επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Ως επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης τέθηκε αρχικά Γενικός Γραμματέας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος και τα ζητήματα της υπηρεσιακής του κατάστασης ρυθμιζόνταν κατά τον ίδιο τρόπο όπως και των Γενικών Γραμματέων των κρατικών Περιφερειών, βάσει των διατάξεων του Ν.2503/1997. Αποτελούσαν πρόσωπα εμπιστοσύνης της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας, αφού, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω (βλ. ενότητα 2.2), οι Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων διορίζονταν και παύονταν με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, κατόπιν σχετικής εισήγησης του αρμοδίου Υπουργού Εσωτερικών, ενώ σύμφωνα με ρητή νομοθετική διάταξη εκπροσωπούσαν την κεντρική κυβέρνηση και ήταν υπεύθυνοι για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών στην εδαφική τους περιφέρεια (άρθρο 1§2 Ν.2503/1997).

Το 2015 αποφασίστηκε η αλλαγή του καθεστώτος των επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αφού σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συστάθηκε θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «*Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης*» (άρθρο 28§1 Ν.4325/2015). Επισημαίνεται ότι η εν λόγω θέση αντιστοιχεί σε θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου με ανάλογες αποδοχές και ο διορισμός εναπόκειται στην αρμοδιότητα του εκάστοτε Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος, ωστόσο, δεσμεύεται από την επιλογή του Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, όπως αυτό προβλέπεται από τον Υπαλληλικό Κώδικα<sup>5</sup>. Ως εκ τούτου, για την εν λόγω θέση δύνανται να επιλεγούν μόνο δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και εφόσον διαθέτουν αυξημένα τυπικά προσόντα και μεγάλη εμπειρία στην άσκηση καθηκόντων ευθύνης (άρθρο 28§2,4 Ν.4325/2015). Η δε θητεία του Συντονιστή της

---

<sup>5</sup> Άρθρο 160 Ν.3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Αποκεντρωμένης Διοίκησης προβλέφθηκε να είναι πενταετής, με δυνατότητα άπαξ ανανέωσης.

Ενόψει της εφαρμογής του νέου αυτού καθεστώτος, οι Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων παραιτήθηκαν από τις θέσεις τους στις αρχές του 2015 (Πράξη 4 του Υπουργικού Συμβουλίου της 06<sup>ης</sup>-02-2015, ΦΕΚ Α' 24) και δεδομένου ότι οι θέσεις τους έμειναν κενές, καθήκοντα Γενικών Γραμματέων άσκησαν έκτοτε οι εκάστοτε αρχαιότεροι Γενικοί Διευθυντές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (βάσει των διατάξεων του άρθρου 1§2εδ.ζ Ν.2503/1997, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 56 Ν.4257/2014). Ως εκ τούτου, από τις αρχές του 2015, οπότε έγιναν αποδεκτές οι παρατήσεις των μετακλητών Γενικών Γραμματέων έως τα μέσα περίπου του 2017 οπότε ολοκληρώθηκαν επιτυχώς οι διαδικασίες επιλογής των Συντονιστών των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και δημοσιεύθηκαν οι σχετικές αποφάσεις διορισμού τους (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017), καθήκοντα Γενικών Γραμματέων άσκησαν εν τοις πράγμασι δημόσιοι υπάλληλοι και δη τα ανώτατα και αρχαιότερα στελέχη των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Η πλειοψηφία των διορισθέντων Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων άσκησαν τα καθήκοντά τους καθ' όλη τη διάρκεια της πενταετούς θητείας τους, ήτοι έως τα μέσα περίπου του 2022. Ενώ πλησίαζε, όμως, η λήξη της θητείας τους, δε ξεκίνησε η διαδικασία επιλογής και διορισμού νέων Συντονιστών, αλλά επιλέχθηκαν διαφορετικές λύσεις σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ως εξής:

- Η θητεία των Συντονιστών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης ανανεώθηκε (υπ' αρ.34012/25-05-2022 και υπ' αρ.34010/25-05-2022 αποφάσεις Υπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022), αφού υφίσταται αυτή η δυνατότητα της άπαξ ανανέωσης της θητείας τους.
- Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου απαλλάχθηκε αυτοδίκαια από τα καθήκοντά του και ορίστηκε ότι στη συγκεκριμένη Αποκεντρωμένη Διοίκηση θα ασκεί καθήκοντα Συντονιστή ο αρχαιότερος Γενικός Διευθυντής (υπ' αρ.34021/25-05-2022 απόφαση Υπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022), κατ' εφαρμογή των

διατάξεων του άρθρου 28 Ν.4325/2015, όπου καθορίζεται η άσκηση καθηκόντων Συντονιστή έως ότου υπάρξει πλήρωση της θέσης.

- Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας απαλλάχθηκε αυτοδίκαια από τα καθήκοντά του λόγω λήξης της θητείας του και δεδομένης της επικείμενης συνταξιοδότησής του, ορίστηκε, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, ότι στη συγκεκριμένη Αποκεντρωμένη Διοίκηση θα ασκεί καθήκοντα Συντονιστή ο αρχαιότερος Γενικός Διευθυντής (υπ' αρ.34019/25-05-2022 απόφαση Υπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022).

Επισημαίνεται ότι όσον αφορά στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, οι Συντονιστές είχαν απαλλαγεί αυτοδίκαια από τα καθήκοντά τους σε πρότερο χρόνο λόγω της επικείμενης συνταξιοδότησής τους και ορίστηκε σε κάθε περίπτωση ότι τα καθήκοντα του Συντονιστή θα ασκούνται από τον εκάστοτε αρχαιότερο Γενικό Διευθυντή έως ότου διορισθούν νέοι Συντονιστές (αντίστοιχα υπ' αρ.78161/31-12-2018 απόφαση Υπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 783 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2018, υπ' αρ.92801/31-12-2020 απόφαση Υφυπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 1094 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2020 και υπ' αρ.97109/31-12-2021 απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών, ΦΕΚ 1114 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2021).

Ως συνάγεται εκ των ανωτέρω, με τη λήξη της θητείας των Συντονιστών που διορίστηκαν το 2017, ο αρμόδιος Υπουργός Εσωτερικών αξιοποίησε τη διακριτική του ευχέρεια είτε για να ανανεώσει άπαξ τη θητεία τους, όπως αυτό άλλωστε προβλέπεται, είτε για να επιλέξει κατά το δοκούν την αυτοδίκαιη απαλλαγή τους και την άσκηση των εν λόγω καθηκόντων από τα παλαιότερα ανώτατα στελέχη των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αυτό προξένησε ερωτηματικά, ως προς το γιατί δεν ξεκίνησαν έγκαιρα οι διαδικασίες για την πλήρωση των θέσεων των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και κυρίως, αν πρόκειται να υπάρξουν αλλαγές ως προς το καθεστώς τους.

Εν τέλει, η προοπτική της κυβερνώσας εξουσίας ήταν η επαναφορά του θεσμού του Γενικού Γραμματέα, των μετακλητών δηλαδή υπαλλήλων, ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (άρθρο 6Α Ν.3852/2010, όπως προστέθηκε με το

άρθρο 63 Ν. 4954/2022), παράλληλα με τη διατήρηση της θέσης του Συντονιστή ως προϊσταμένου, που αντιστοιχεί σε θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου. Ο Συντονιστής εξακολουθεί να διορίζεται και να παύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών (άρθρο 28§2 Ν.4325/2015, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 65 Ν.4954/2022), αλλά επιλέγεται πλέον από ειδική επιτροπή που αποτελείται από δημοσίους λειτουργούς αυξημένου κύρους<sup>6</sup>.

Οι Γενικοί Γραμματείς αναλαμβάνουν ρητά τη μέριμνα για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για θέματα που αφορούν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση (άρθρο 6B Ν.3852/2010, όπως προστέθηκε με το άρθρο 63 Ν.4954/2022). Οι δε Συντονιστές είναι υπεύθυνοι εφεξής για τη διοικητική και οικονομική λειτουργία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ώστε αυτή να επιτελείται ορθά και αποτελεσματικά (άρθρο 28Α§1 Ν.4325/2015, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 66 Ν.4954/2022).

Οι πλέον πρόσφατες αλλαγές ως προς τους επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχουν ως αποτέλεσμα η διοίκησή τους σε επίπεδο ανωτάτων στελεχών να προσομοιάζει περισσότερο με αυτή των Υπουργείων, στο βαθμό που προΐσταται ένας πολιτικός προϊστάμενος και σε αμέσως επόμενη βαθμίδα διοίκησης προΐσταται ένα στέλεχος από το σώμα της Δημόσιας Διοίκησης με αυξημένα τυπικά προσόντα και μεγάλη εμπειρία, κατόπιν της επιλογής του επί τη βάση συγκεκριμένων, αξιοκρατικών κριτηρίων. Ωστόσο, δε θα πρέπει να παραγνωρισθεί ότι η επαναφορά των μετακλητών υπαλλήλων ως προϊσταμένων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνεπάγεται την εκ νέου «πολιτικοποίηση» αυτής της διοικητικής βαθμίδας και τον έλεγχο της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας στα περιφερειακά κρατικά όργανα, το οποίο ενδέχεται να οξύνει το συγκεντρωτισμό του ελληνικού κρατικού μηχανισμού.

---

<sup>6</sup> Πρόκειται για πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου, η οποία «συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και αποτελείται από α) δύο (2) Αντιπροέδρους ή συμβούλους του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) με ισάριθμους συμβούλους ως αναπληρωτές τους, β) έναν (1) Νομικό Σύμβουλο, που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, γ) τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) με τον αναπληρωτή του και δ) τον Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης» (άρθρο 28§6 Ν.4325/2015, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 65 του Ν. 4954/2022 και ισχύει).



## 3.2 Αλλαγές ως προς τις αρμοδιότητες

### 3.2.1 Αρμοδιότητες σχετικά με την απονομή της ιθαγένειας και την πολιτογράφηση

Οι οργανικές μονάδες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ήταν επιφορτισμένες με αρμοδιότητες σχετικές με την απονομή της ιθαγένειας και την πολιτογράφηση αποσχίστηκαν από τη διοικητική δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και από τις αρχές του 2019 αποτελούν περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οποίες υπάγονται στην Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας (άρθρο 248§1 Ν.4555/2018). Απώτερος σκοπός της συγκεκριμένης διοικητικής διάρθρωσης είναι να ασκούνται αποτελεσματικότερα, ταχύτερα και με ενιαίο τρόπο οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες από τις αρμόδιες υπηρεσίες (ενδεικτικός είναι ο τίτλος του Μέρους Τρίτου του Ν.4555/2018).

Ειδικότερα, στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού Νόμου (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018, σελ.63-64) αναφέρεται ότι η υπαγωγή των αρμοδιοτήτων απονομής της ιθαγένειας και της πολιτογράφησης στο πλαίσιο της αρμόδιας Ειδικής Γραμματείας του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν αναγκαία προκειμένου να αποσυμφορηθούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα από μία Ειδική Γραμματεία. Επίσης, αναφέρεται ότι μέσα από την μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών στην Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας θα επιτευχθεί η απλούστευση και τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών της απονομής της ιθαγένειας και της πολιτογράφησης, θα αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο οι σχετικές υποθέσεις και θα επιτυγχάνεται καλύτερος συντονισμός των υπηρεσιών και έλεγχος του παραγόμενου διοικητικού έργου.

Περαιτέρω, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις παρέμεινε η αρμοδιότητα τήρησης και ενημέρωσης των Μητρώων Αρρένων και η αρμοδιότητα του ελέγχου, της έκδοσης και της επικύρωσης των αποφάσεων που αφορούν στους στρατολογικούς πίνακες, που ασκούνταν προηγουμένως από τις οργανικές μονάδες που μεταφέρθηκαν στην Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών. Ωστόσο, με νέα ρύθμιση το καλοκαίρι του 2022 στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ψηφιακής διακυβέρνησης και της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών

(Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2022, σελ. 67), καταργείται από τις αρχές του 2023 η υποχρέωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων να τηρούν και να ενημερώνουν τα βιβλία των Μητρώων Αρρένων, όπως επίσης να ελέγχουν, να εκδίδουν και να επικυρώνουν τις σχετικές αποφάσεις που αφορούν στους στρατολογικούς πίνακες (άρθρο 60 Ν.4961/2022). Τα δε στοιχεία των στρατευσίμων, τα οποία χρειάζονται οι στρατολογικές υπηρεσίες της χώρας, θα μπορούν να τα αντλούν από το πληροφοριακό σύστημα «Μητρώο Πολιτών» του Υπουργείου Εσωτερικών (άρθρο 60§2 Ν.4961/2022).

Επομένως, παρατηρείται ότι οι ανωτέρω αλλαγές ως προς τις αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από τη μια πλευρά επιχειρούνται χάριν μίας προσπάθειας εκ νέου συγκεντρωτισμού των κρατικών λειτουργιών στην κάθετη δομή των καθ' ύλην Υπουργείων, γεγονός το οποίο χρήζει διερεύνησης ως προς το βαθμό που πράγματι καθίσταται αποδοτικότερη η λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού και εξυπηρετούνται καλύτερα οι πολίτες. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση των Μητρώων Αρρένων και των στρατολογικών πινάκων, οι αλλαγές προωθούνται προκειμένου να απλουστευθούν οι διοικητικές διαδικασίες και να εδραιωθεί η ψηφιακή διακυβέρνηση, που κάθε άλλο παρά ως θετικές αλλαγές μπορούν να θεωρηθούν.

### **3.2.2 Δασικές Υπηρεσίες**

Το καλοκαίρι του 2021 αποφασίστηκε η απόσχιση των δασικών υπηρεσιών από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και η υπαγωγή τους στην κάθετη δομή του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ώστε να αποτελέσουν εφεξής περιφερειακές υπηρεσίες του εν λόγω Υπουργείου. Η μεταφορά αυτή των δασικών υπηρεσιών έλαβε το χαρακτήρα της κατεπείγουσας ρύθμισης, καθώς συμπεριλήφθηκε σε σειρά μέτρων της από 13-08-2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου<sup>7</sup> (ΦΕΚ Α' 143), που εξέδωσε η εκτελεστική εξουσία προκειμένου να προστατεύσει αποτελεσματικά το φυσικό περιβάλλον και να συμβάλει στην άμεση αποκατάστασή του, με αφορμή τις πυρκαγιές που εκδηλώθηκαν το καλοκαίρι του 2021. Με τη νέα αυτή διοικητική διάρθρωση, οι δασικές υπηρεσίες υπάγονται πλέον στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα Φυσικού Περιβάλλοντος και Υδάτων και απώτερος στόχος είναι να επιτευχθεί στο μέγιστο βαθμό ο απαιτούμενος συντονισμός και

<sup>7</sup> Η από 13-08-2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου κυρώθηκε με το άρθρο 2 του Ν.4824/2021.

έλεγχος του έργου όλων των συναρμοδίων υπηρεσιών, ούτως ώστε να εφαρμοσθεί απρόσκοπτα και κατά ενιαίο τρόπο η Εθνική Στρατηγική για τα Δάση (άρθρο 3§1 της από 13-08-2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου που κυρώθηκε με το άρθρο 2 Ν.4824/2021).

Στις αρχές του επομένου έτους από την κύρωση της ως άνω Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, αποφασίσθηκε η ολοκλήρωση της υπαγωγής των δασικών υπηρεσιών στην οργανωτική δομή του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (άρθρο 47-55 Ν.4915/2022). Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, οι Γενικές Διευθύνσεις Δασών που μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας ονομάζονται πλέον Επιθεωρήσεις Εφαρμογής Δασικής Πολιτικής, αποτελούν οργανικές μονάδες αντίστοιχες των Γενικών Διευθύνσεων και υπάγονται στο Γενικό Γραμματέα Δασών (άρθρο 47-48 Ν.4915/2022).

Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί είναι ότι η υπαγωγή των δασικών υπηρεσιών στο αρμόδιο καθ' ύλην Υπουργείο, ως περιφερειακές υπηρεσίες αυτού, και κατ' επέκταση η απομάκρυνσή τους από τη διοικητική δομή των ενιαίων αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων που συνιστούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, αναμένεται ότι θα συμβάλει στην καλύτερη επικοινωνία, συνεργασία και συντονισμό των υπηρεσιών αυτών με τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου (Υπουργείο Εσωτερικών, 2022, σελ.152-153). Επιπλέον, η συγκεκριμένη οργάνωση και λειτουργία των δασικών υπηρεσιών θεωρείται ότι θα έχει πολλαπλά οφέλη τόσο για τη δημόσια διοίκηση στο σύνολό της, όσο και για την οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και τη νησιωτική επικράτεια της χώρας (Υπουργείο Εσωτερικών, 2022, σελ.155).

Όμως, παρά την αιτιολόγηση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων στη βάση της *«άμεσης και οργανωμένης αντίδρασης»* του κρατικού μηχανισμού προκειμένου να διασφαλισθεί η προστασία του περιβάλλοντος (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2021, σελ.30), επισημαίνεται ότι πρόκειται για μία μεγάλου εύρους αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση των επίμαχων υπηρεσιών, δίχως να έχει προηγηθεί επαρκής σχεδιασμός, αφού η ρύθμιση έλαβε το χαρακτήρα του κατεπείγοντος, και δίχως να εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σχέδιο ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών οργάνων.

### 3.3 Αλλαγές ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στο πλαίσιο του «Προγράμματος Καλλικράτης» αποφασίσθηκε να ενταχθούν εντός της δομής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και οι υπηρεσίες για την εποπτεία του κράτους στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενη ενότητα (βλ. ενότητα 2.2.). Οι υπηρεσίες αυτές προβλεπόταν να συσταθούν ως αυτοτελείς υπηρεσίες κρατικής εποπτείας στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αλλά να αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και να υπάγονται απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό (άρθρο 215§1 Ν.3852/2010). Αποστολή των υπηρεσιών αυτών ήταν ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προσώπων των Ο.Τ.Α. (άρθρο 215§2 Ν.3852/2010).

Ωστόσο, οι εν λόγω υπηρεσίες δεν άρχισαν να λειτουργούν ευθύς αμέσως μετά την έκδοση του Ν.3852/2010, με τον οποίο θεσπίστηκαν, παρά στον ίδιο Νόμο προβλέφθηκαν μεταβατικές διατάξεις για την άσκηση της αρμοδιότητας της κρατικής εποπτείας έως τη συγκρότηση και τη λειτουργία τους (άρθρο 238 Ν.3852/2010). Κατά παράδοξο τρόπο, μία δεκαετία μετά την ψήφιση του «Προγράμματος Καλλικράτης», η κρατική εποπτεία στην τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να ασκείται βάσει ενός «μεταβατικού», υβριδικού συστήματος, που συνδυάζει την εφαρμογή διατάξεων της κρατικής εποπτείας όπως ασκούνταν στο πλαίσιο των παλαιών κρατικών Περιφερειών και όπως προβλέφθηκαν στο πλαίσιο του «Προγράμματος Καλλικράτης».

Παρόλο που οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας των Ο.Τ.Α. ουδέποτε λειτούργησαν, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης», εντούτοις δεν έλειψαν οι τροποποιήσεις ως προς το καθεστώς τους και τη διοικητική τους διάρθρωση. Ειδικότερα, το 2014, και ενώ οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν είχαν ακόμη λειτουργήσει, ψηφίσθηκε ρύθμιση σύμφωνα με την οποία προβλέφθηκε οι υπηρεσίες αυτές να μην αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, αλλά να ενταχθούν στη διοικητική δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και να υπάγονται στο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 20§1 Ν.4257/2014). Η αλλαγή αυτή προέκυψε ως λύση στις δημοσιονομικές δυσχέρειες του ελληνικού κράτους την περίοδο εκείνη,

οι οποίες δεν επέτρεψαν την υλοποίηση του θεσμού των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., όπως αυτές προβλέφθηκαν στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Υπουργείο Εσωτερικών, 2014, σελ.6). Με άλλα λόγια, οι υπηρεσίες κρατικής εποπτείας αποφασίστηκε να ενταχθούν στη δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, προκειμένου να αποφευχθεί η δαπάνη του ελληνικού κράτους για τη συγκρότηση και τη λειτουργία τους ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών.

Παρά ταύτα, οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., ούτε μετά τις αλλαγές που επέφερε ο Ν.4257/2014, συστάθηκαν και λειτούργησαν, παρά συνέχισε να ασκείται η κρατική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. με βάση το ήδη εφαρμοζόμενο, μεταβατικό, «υβριδικό» σύστημα. Στη συνέχεια, το 2015 και το 2016 έγιναν κάποιες ακόμη προτάσεις σε νομοθετικό επίπεδο ως προς τη διοικητική διάρθρωση των επίμαχων υπηρεσιών εποπτείας, που σημαίνει ότι σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας υπήρχε μία ανησυχία σχετικά με τη διαμόρφωση και την εφαρμογή του καθεστώτος της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αν και καμία από τις δύο αυτές προτάσεις δεν ευοδώθηκε εν τέλει.

Πιο συγκεκριμένα, το 2015 προτάθηκε η εκ νέου απόσχιση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. από τη δομή των περιφερειακών κρατικών οργάνων, δηλαδή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η αναγκαία ανεξαρτησία και αμεροληψία των υπηρεσιών αυτών κατά την άσκηση του εποπτικού έργου στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2015β, σελ.1). Το 2016 προτάθηκε πάλι ο διαχωρισμός των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, η υπαγωγή τους στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και η ίδρυση δεκατριών τέτοιων υπηρεσιών, στην έδρα καθεμιάς από τις 13 αυτοδιοικητικές Περιφέρειες, ώστε η γεωγραφική διαίρεσή τους να αντιστοιχεί στη γεωγραφική διαίρεση των δευτεροβάθμιων φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016, σελ.1).

Ακολούθως, ψηφίστηκε το 2018 το «Πρόγραμμα Κλεισθένης» (Ν.4555/2018), το οποίο τροποποίησε το μεγαλύτερο μέρος των διατάξεων του «Προγράμματος Καλλικράτης», αν και οι αλλαγές που επέφερε δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικές. Ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέφθηκε εκ νέου η θέσπιση 7 Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., ως

αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών που υπάγονται απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό (άρθρο 215§2 Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 109 Ν.4555/2018). Αυτό που επιδιώχθηκε με τις νέες ρυθμίσεις ήταν να απεμπλακούν οι υπηρεσίες της εποπτείας από τη δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, επειδή το εποπτικό έργο δε συνάδει με την αποστολή και το ρόλο των περιφερειακών κρατικών οργάνων (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018, σελ.10). Παρ' όλα αυτά, ούτε αυτή τη φορά λειτούργησαν οι υπηρεσίες κρατικής εποπτείας, αλλά εξακολούθησε να ισχύει το μεταβατικό σύστημα εποπτείας των Ο.Τ.Α., όπως αυτό διαμορφώθηκε και λειτούργησε την επομένη της ψήφισης του *«Προγράμματος Καλλικράτης»*.

Μία σημαντική αλλαγή ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας προκύπτει ενόψει της επαναφοράς των πολιτικών προϊσταμένων ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ήτοι των Γενικών Γραμματέων, και της ειδικότερης πρόβλεψης να αναλάβουν τα καθήκοντα του Επόπτη Ο.Τ.Α. έως ότου αρχίσουν να λειτουργούν οι αυτοτελείς υπηρεσίες εποπτείας (άρθρο 64§3 Ν.4954/2022). Υπό την προϋπόθεση ότι θα αναβληθεί έτι περαιτέρω η λειτουργία των αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας, πρόκειται για μία εξέλιξη, η οποία ενδεχομένως να σηματοδοτήσει τον έμμεσο έλεγχο και την αύξηση της επιρροής της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας προς τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο μέτρο που ο Γενικός Γραμματέας είναι μετακλητός υπάλληλος που διορίζεται από την κυβέρνηση και έχει την ευθύνη για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στις αποκεντρωμένες κρατικές δομές.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>

### ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (2011)

#### 4.1 Σύνοψη των βασικών συστάσεων της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011)

Η μελέτη του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011) επικεντρώνεται στην οργάνωση και λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, καθότι η μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης θεωρήθηκε ότι θα ασκούσε δυναμική επιρροή στη μεταρρύθμιση όλου του δημοσίου τομέα (OECD, 2011, σελ.21), πολλώ δε μάλλον αν ληφθεί υπόψη ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του ελληνικού κράτους και η βαρύτητα που έχουν οι κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες για το σύνολο των δημοσίων πολιτικών.

Στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο<sup>8</sup> έχει καθοριστεί, μάλιστα, ότι στην κεντρική κυβέρνηση συγκαταλέγονται η κεντρική διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, εφόσον ελέγχονται και χρηματοδοτούνται από την κεντρική διοίκηση. Η δε κεντρική διοίκηση περιλαμβάνει με τη σειρά της την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Επομένως, καίτοι στην κεντρική διοίκηση συγκαταλέγονται και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, εντούτοις το κέντρο βάρους της εν θέματι μελέτης έχει δοθεί στα Υπουργεία, που αποτελούν τις κατεξοχήν κεντρικές υπηρεσίες του ελληνικού κράτους (OECD, 2011, σελ.22).

Έχει αξία, ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας, να διερευνηθούν οι μεταρρυθμίσεις του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά την περίοδο 2011-2022, όπως αυτές παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, υπό το πρίσμα της μελέτης του ΟΟΣΑ, προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι επιχειρούμενες αλλαγές συνάδουν με τις γενικές συστάσεις του ΟΟΣΑ και εν τέλει αν βελτιστοποιούν το θεσμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

---

<sup>8</sup>Σύμφωνα με το άρθρο 1B του Ν.2362/1995, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 2 του Ν.3871/2010.

Ως προς τις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ, αυτές μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

1. Σύσταση ενός ισχυρού κέντρου πλησίον της εκτελεστικής εξουσίας που θα αναλάβει στρατηγικής φύσεως λειτουργίες σχετικά με την προώθηση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, όπως για παράδειγμα τον στρατηγικό σχεδιασμό, την επικοινωνία, τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και τη στρατηγική διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού (OECD, 2011, σελ.15).
2. Καθιέρωση της στρατηγικής διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα, που θα στηρίζεται στην αποπολιτικοποίηση των θέσεων ευθύνης του δημοσίου τομέα και στη διαμόρφωση σταθερών και ανεξάρτητων δομών, με παράλληλη την προώθηση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας, την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και τη συλλογή και διάχυση καλών πρακτικών διοίκησης (OECD, 2011, σελ.16).
3. Καθιέρωση μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την ενδυνάμωση του κέντρου της εκτελεστικής εξουσίας, των στρατηγικών δομών των υπουργείων και τη μεταξύ τους συνεργασία σε συνδυασμό με τη χρήση διασυνδεδεμένων πληροφοριακών συστημάτων και την ορθολογική χωροθέτηση των δημοσίων υπηρεσιών (OECD, 2011, σελ.17).
4. Καθιέρωση μίας στρατηγικής για τις μεταρρυθμίσεις, ούτως ώστε να εντοπισθούν οι παράγοντες εκείνοι που δυσχεραίνουν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, όπως επίσης καθιέρωση ενός συστήματος παρακολούθησης της πορείας των μεταρρυθμίσεων και διευκόλυνσης της αναγκαίας συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών και του συνόλου του δημοσίου τομέα (OECD, 2011, σελ.18).
5. Βελτιστοποίηση του πλαισίου κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού με έμφαση στην κατάρτιση προϋπολογισμού προγραμμάτων (OECD, 2011, σελ.18).
6. Αποπολιτικοποίηση των ανωτάτων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, ενδυνάμωση των στελεχών μεσαίου επιπέδου, καθιέρωση μίας σαφούς στρατηγικής διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα, αξιολόγηση των ανωτέρων στελεχών βάσει της αποτελεσματικότητάς τους,



επιλογή των ανωτέρων στελεχών και διάρκεια θήτευσης σε θέσεις ευθύνης βάσει ξεκάθαρων κριτηρίων και διαδικασιών και τέλος, εξομάλυνση των διαδικασιών κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων (OECD, 2011, σελ.19).

7. Καθιέρωση μίας στρατηγικής συλλογής και διαχείρισης δεδομένων, που αποτελούν προϋπόθεση της αποτελεσματικής υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και εν γένει των δημοσίων πολιτικών (OECD, 2011, σελ.20).
8. Απλοποίηση των νομικών δομών και διαδικασιών, ώστε να αμβλυνθεί ο νομικός φορμαλισμός και να δοθεί έμφαση στην επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών (OECD, 2011, σελ.20).

#### **4.2 Είναι η εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σύμφωνη με τις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011);**

Η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σε σχέση με τις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ που προαναφέρθηκαν μπορεί να γίνει ως προς τρία σημεία: ως προς το καθεστώς του επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως προς την απομάκρυνση ορισμένων υπηρεσιών από τη δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την υπαγωγή τους στις κάθετες δομές των καθ' ύλην Υπουργείων και τρίτον, ως προς την αμφιταλάντευση της εκτελεστικής εξουσίας για την εφαρμογή του κατάλληλου συστήματος άσκησης κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

##### **4.2.1 Ως προς το καθεστώς του επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης**

Το 2015, οπότε συστάθηκε η θέση του «*Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*», ως προϊσταμένου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 28§1 Ν.4325/2015), προβλέφθηκε συγκεκριμένη διαδικασία επιλογής του από ένα ειδικό συμβούλιο του Υπαλληλικού Κώδικα, το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων. Με αυτόν τον τρόπο, επιδιώχθηκε η καθιέρωση ενός αντικειμενικού, αμερόληπτου και αδιάβλητου τρόπου επιλογής των επικεφαλής των αποκεντρωμένων κρατικών δομών (Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2015, σελ.9-10), οι οποίοι επιλέγονται από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων κατόπιν σχετικής προκήρυξης και εφόσον το επιθυμούν.

Ο θεσμός του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «υπακούει» τόσο στη δεύτερη, όσο και στην έκτη σύσταση της μελέτης του ΟΟΣΑ (2011), όπως αυτές παρατέθηκαν προηγουμένως (βλ. ενότητα 4.1) και οι οποίες συνοψίζονται στην καθιέρωση στρατηγικής διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα και στην αποπολιτικοποίηση των στελεχών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικά η αποπολιτικοποίηση του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού αποτελεί σύσταση όχι μόνο της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011, σελ. 19), αλλά επίσης έναν από τους κυριότερους στόχους των προγραμμάτων προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας (μνημόνια) (Λαμπροπούλου, Μ., 2019, σελ.157).

Γενικότερα, η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με το ζήτημα της θεσμικής συνέχειας μιας υπηρεσίας και προωθήθηκε μέσω της ίδρυσης ανεξάρτητων διοικητικών αρχών είτε μέσω της θέσπισης συγκεκριμένων διαδικασιών επιλογής προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης στη βάση της αρχής της αξιοκρατίας (Σπανού, Κ., 2018, σελ.73-74). Η επιλογή των προϊσταμένων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, μέσα από σαφείς και συγκεκριμένες διαδικασίες και βάσει αξιοκρατικών κριτηρίων δύναται να εγγυηθεί τη θεσμική συνέχεια των αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων, αλλά και την αμερόληπτη και ανεξάρτητη διοικητική τους δράση, σε αντίθεση με το καθεστώς των Γενικών Γραμματέων, των πολιτικών δηλαδή προσώπων που προΐσταντο στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα πριν την πρόβλεψη του θεσμού των Συντονιστών και οι οποίοι ενδέχεται να επηρεάζονταν στο έργο τους από την εκτελεστική εξουσία, με την οποία εκ των πραγμάτων διατηρούσαν στενές διασυνδέσεις.

Αν και η πρώτη εφαρμογή του συστήματος επιλογής των Συντονιστών έλαβε επιτυχώς χώρα το 2017, η διαδικασία δεν επαναλήφθηκε το 2022, οπότε έληγε η πενταετής θητεία τους, αλλά όπως διαπιστώθηκε σε προηγούμενη ενότητα (βλ. ενότητα 3.1) επιλέχθηκαν διαφορετικές λύσεις ως προς την άσκηση των καθηκόντων του Συντονιστή σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Καίτοι δεν αμφισβητείται η νομιμότητα των λύσεων που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας του αρμοδίου Υπουργού, πλην όμως τίθεται ζήτημα σταθερότητας των προβλεπόμενων διαδικασιών και αξιοπιστίας του θεσμού του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπως βέβαια φάνηκε στη συνέχεια, η μη επανάληψη της διαδικασίας

επιλογής Συντονιστών οφείλεται στην αλλαγή που ήθελε να επιφέρει η κυβερνώσα εξουσία ως προς τους επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ήτοι στην επαναφορά του θεσμού των Γενικών Γραμματέων.

Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης επαναφέρει το καθεστώς των επικεφαλής των αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων σε πρότερη κατάσταση που δε συνάδει ουσιαστικά με τις συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ (2011, σελ. 16,19) και λειτουργεί προς την κατεύθυνση της εκ νέου πολιτικοποίησης των ανωτάτων στελεχών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Δεδομένου, μάλιστα, ότι ο Γενικός Γραμματέας είναι επιφορτισμένος, έστω για ένα «μεταβατικό» διάστημα, με την άσκηση της κρατικής εποπτείας στην τοπική αυτοδιοίκηση, εύλογο είναι ότι αυτή η πολιτικοποίηση φορτίζεται με αρνητικό πρόσημο και πλήττει την απαιτούμενη ανεξαρτησία και την αμεροληψία του οργάνου που ασκεί τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα.

Η επιλογή δε των πολιτικών προσώπων ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και η στενή διασύνδεσή τους με την εκτελεστική εξουσία επιβεβαιώνει τη βαθιά συγκεντρωτική κουλτούρα που διέπει το ελληνικό κράτος και η οποία παρά τη διαχρονική και ενίοτε πληθωρική ύπαρξη αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων, δύσκολα μπορεί να απεμποληθεί (Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ.320-321). Επίσης, η επιλογή αυτή λειτουργεί ως ανάχωμα στην ανάπτυξη αυτοδιοικητικής κουλτούρας, η οποία παραμένει ισχνή στη χώρα μας (Ζέρβας, Ν., 2018, σελ.23-24) και σε κάθε περίπτωση είναι ευνόητο ότι διευκολύνεται έμμεσα ο έλεγχος των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κυβερνώσα εξουσία.

Επιπλέον, από την αιτιολογική έκθεση του Νόμου με τον οποίο επαναφέρθηκε ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης προκύπτει ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν είχε σχεδιασθεί εκ των προτέρων, ώστε να αιτιολογείται κατά την εισήγηση του σχεδίου νόμου, όπως προβλέπεται κατά τη νομοθετική διαδικασία (Υπουργείο Εσωτερικών, 2022β, σελ.69-93). Αντιθέτως, η σχετική ρύθμιση προέκυψε κατά την εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας και πήρε τη μορφή των επειγουσών διατάξεων που συμπεριλήφθηκαν στο υπό ψήφιση σχέδιο νόμου (Υπουργείο Εσωτερικών, 2022γ, σελ.3). Αυτό καταδεικνύει ότι κανένας σχεδιασμός δεν έχει προηγηθεί γι' αυτήν την επιλογή του κοινού νομοθέτη και ασφαλώς πρόκειται για πρακτική που αντίκειται στη δεύτερη σύσταση της μελέτης του ΟΟΣΑ

που αφορά στην καθιέρωση στρατηγικής διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα (2011, σελ.16), αλλά κυρίως αντίκειται στη πρώτη σύσταση της μελέτης με την οποία προτείνεται ένα ισχυρό κέντρο πλησίον της εκτελεστικής εξουσίας να αναλάβει στρατηγικής φύσεως λειτουργίες, όπως είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων (2011, σελ.15). Αναμφισβήτητα, ο στρατηγικός σχεδιασμός στην προκειμένη περίπτωση ελλείπει.

#### **4.2.2 Η επιλογή της μεταφοράς υπηρεσιών στις κάθετες δομές των επιμέρους Υπουργείων**

Φαίνεται πως η απόσχιση ορισμένων υπηρεσιών από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις επιχειρείται δίχως προηγούμενο σχεδιασμό και πρόκειται για αποσπασματικές ενέργειες ανάλογα με την κρίση του εκάστοτε καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργού. Για παράδειγμα, η απόσχιση των υπηρεσιών απονομής της ιθαγένειας και της πολιτογράφησης έλαβε χώρα στο πλαίσιο του *«Προγράμματος Κλεισθένης»* (Ν.4555/2018), με το οποίο τροποποιήθηκε το *«Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, και καταρτίσθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών. Από την άλλη, η μεταφορά των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας αποφασίσθηκε με Πράξη Νομοθετικού Χαρακτήρα, προσλαμβάνοντας το χαρακτήρα μέτρου κατεπείγουσας ανάγκης για την προστασία και την άμεση αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, ύστερα από τις πυρκαγιές που εκδηλώθηκαν το καλοκαίρι του 2021.

Ως εκ τούτου, συνάγεται ότι οι αλλαγές ως προς τις αρμοδιότητες που ασκούνται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις γίνονται δίχως να έχει πραγματοποιηθεί ο απαιτούμενος, προηγούμενος σχεδιασμός τους, όπως επίσης δίχως να υπάρχει ένα συνεκτικό και ολοκληρωμένο σχέδιο για το ρόλο που καλούνται εφεξής να αναλάβουν τα περιφερειακά κρατικά όργανα. Αυτό εγείρει αμφιβολίες ως προς την ουσιαστική λειτουργία μίας κεντρικής υπηρεσίας πλησίον της εκτελεστικής εξουσίας με αρμοδιότητα το στρατηγικό σχεδιασμό και την επαρκή παρακολούθηση της υλοποίησης των τυχόν επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων, σε αντίθεση με την πρώτη σύσταση της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (OECD, 2011, σελ.15).

Οι αλλαγές ως προς τις αρμοδιότητες που ασκεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση δε μπορούν παρά να λάβουν χώρα στο πλαίσιο μίας ευρύτερης προσπάθειας για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων που καλείται να αναλάβει κάθε βαθμίδα διοίκησης, αφού προηγουμένως γίνει συστηματική μελέτη του ζητήματος και εκτεταμένη διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς, σε συνδυασμό με την ύπαρξη ξεκάθαρης πολιτικής βούλησης της εκτελεστικής εξουσίας που θα αναλάβει να φέρει εις πέρας το εν λόγω εγχείρημα (Κοντιάδης, Ξ., 2021). Παρόλο που στις αρχές του 2020 συγκροτήθηκε με υπουργική απόφαση<sup>9</sup> μία επιτροπή με αρμοδιότητα να προετοιμάσει σχέδιο νόμου για τη μεταρρύθμιση και την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους, δεν προέκυψε εν τέλει επίσημα κάποιο πόρισμα. Επιβεβαιώνεται, επομένως, η παραπάνω διαπίστωση ότι η όποια μεταφορά αρμοδιοτήτων από και προς τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις εξακολουθεί να γίνεται αποσπασματικά και δίχως να υπάρχει προηγούμενος, επαρκής σχεδιασμός των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων.

Ειδικότερα ως προς την πρακτική της υπαγωγής αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων στην κάθετη δομή των καθ' ύλην Υπουργείων, πρόκειται για πάγια πρακτική του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού, σύμφωνα με την οποία είθισται να υφίσταται σύστημα αποκέντρωσης κάθε Υπουργείου χωριστά, παράλληλα με την τακτική διοικητική αποκέντρωση που πραγματώνεται με τη λειτουργία των ενιαίων αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων (Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.–Η., 2012, σελ.325-326). Με άλλα λόγια, ενίοτε τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία συστήνουν στη κάθετη δομή τους περιφερειακές υπηρεσίες και δεν υπάγουν τις αρμοδιότητες που θέλουν να αποκεντρώσουν στα ενιαία αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, παρόλο που κάτι τέτοιο θεωρείται ότι μπορεί να επιφέρει σύγχυση αρμοδιοτήτων και δεν επιδοκιμάζεται γενικά από τη διοικητική επιστήμη (Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.–Η., 2012, σελ.325-326).

---

<sup>9</sup> Υπ' αρ. 5979/23-01-2020 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ Β' 309) με θέμα: «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Επιτροπής για την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους».

### 4.2.3 Η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού ως προς την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ακόμη πιο εμφανής είναι η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού για την εποπτεία του κράτους στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο βαθμό που 12 χρόνια ύστερα από την ψήφιση του «Προγράμματος Καλλικράτης» η λειτουργία αυτή εξακολουθεί να ασκείται με τον τρόπο που όρισαν οι μεταβατικές, υποθετικά προσωρινές, διατάξεις (άρθρο 238 Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 131 Ν.4555/2018<sup>10</sup>). Με άλλα λόγια, παρά τις νομοθετικές ρυθμίσεις και τις συνεχείς τροποποιήσεις, η κρατική εποπτεία στην τοπική αυτοδιοίκηση ασκείται βάσει ενός μεταβατικού, «υβριδικού» συστήματος, το οποίο αποτελεί ουσιαστικά το συνδυασμό παλαιών και νεότερων διατάξεων κρατικής εποπτείας, ενώ οι εξαγγελίες περί της λειτουργίας αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας δεν έχουν ακόμη πραγματοποιηθεί.

Διαχρονικά οι προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από την εναλλαγή των κυβερνήσεων (Σπανού, Κ., 2009, σελ.460), στο μέτρο που οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μιας κυβέρνησης συχνά ανατρέπονταν από την επόμενη κυβέρνηση που αναλάμβανε την εξουσία. Αυτό το χαρακτηριστικό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση των ρυθμίσεων και των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων που αφορούν στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., αφού στην πλειονότητά τους οι ρυθμίσεις αυτές ουδέποτε εφαρμόστηκαν, αλλά παρόλα αυτά κάθε νέα κυβέρνηση επεδίωκε την τροποποίησή τους, αν και εν τέλει παραμένουν ασκήσεις επί χάρτου. Το κοινό σημείο, βέβαια, όλων των κυβερνήσεων φαίνεται να είναι η απροθυμία σύστασης αυτοτελών υπηρεσιών κρατικής εποπτείας επί των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, που θα μπορούσε κατ' επέκταση να ερμηνευθεί ως μία προσπάθεια να διατηρηθεί ο έμμεσος έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης από την εκτελεστική εξουσία, που συνάδει άλλωστε με τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους.

---

<sup>10</sup> Τον τρόπο άσκησης της αρμοδιότητας της κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. για το μεταβατικό διάστημα καθορίζουν συμπληρωματικά οι εξής εγκύκλιοι του Υπουργείου Εσωτερικών: εγκύκλιος 60/2010/ αρ. πρωτ. 74895/30-12-2010/ ΑΔΑ:4ΠΚΚ-Υ2, εγκύκλιος 15/2011/ αρ. πρωτ. 5370/02-02-2011/ ΑΔΑ:4ΑΛ9Κ-Κ και εγκύκλιος 27/2018/ αρ. πρωτ. 42203/13-08-2018/ ΑΔΑ: 6ΖΝ1465ΧΘ7-Δ51.

Η μετέωρη αυτή κατάσταση σχετικά με τη σύσταση και τη λειτουργία των υπηρεσιών που θα επιφορτισθούν με την άσκηση του εποπτικού έργου στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης δε συνάδει με τις προαναφερόμενες συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ και ιδίως με την πρώτη και την τέταρτη σύσταση (OECD, 2011, σελ.15,18). Η μη υλοποίηση των προβλεπομένων ρυθμίσεων για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας, παραπέμπει αφενός στην ενδεχομένως ανεπαρκή επιτελική λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας ως προς τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της επιτυχούς πορείας των εν εξελίξει μεταρρυθμίσεων σχετικά με την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση, αφετέρου στην έλλειψη σαφούς στρατηγικής για τις σχετικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα.

Σε κάθε περίπτωση, αυτό που θα πρέπει να τονισθεί είναι ότι ο έλεγχος εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί χρόνια πρακτική που εφαρμόζεται σε πολλές χώρες (Council of Europe, 2017, σελ.53) και η φιλοσοφία του έγκειται στην διασφάλιση του κράτους δικαίου και στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας (άρθρο 8 Ευρωπαϊκού Χάρτη αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης). Επομένως, πρόκειται για μία σημαντική κρατική αρμοδιότητα, η οποία δεν μπορεί να επαφίεται στην εφαρμογή μεταβατικών διατάξεων για την άσκησης της, αλλά επιβάλλεται επισταμένη μελέτη για τον τρόπο άσκησης της και συναφής στρατηγικός σχεδιασμός.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

#### 5.1 Ως προς την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Από την ανάλυση της παρούσας εργασίας, μπορούν να αντληθούν τρία κύρια συμπεράσματα ως προς την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με γνώμονα τις γενικές συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011).

Πρώτον, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός της επαναφοράς των μετακλητών υπαλλήλων, ήτοι των πολιτικών προσώπων, ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, είναι προφανές ότι επιδιώκεται εκ νέου η «πολιτικοποίηση» του θεσμού, δεδομένης της στενής σχέσης των μετακλητών υπαλλήλων με την εκάστοτε κυβερνητική εξουσία. Η επιλογή αυτή του νομοθέτη ερείδεται στην ανάγκη ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής των κατευθύνσεων της κυβέρνησης σε επίπεδο εδαφικής περιφέρειας (άρθρο 6B§1.α Ν.3852/2010, όπως προστέθηκε με το άρθρο 63 Ν.4954/2022). Κατ' αυτόν τον τρόπο, μάλιστα, ευνοείται η λογοδοσία και η πολιτική ευθύνη των επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ παράλληλα διατηρείται η θέση του Συντονιστή, ως ανώτατο διοικητικό στέλεχος που ανήκει στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, επιλέγεται βάσει ειδικών διαδικασιών και κριτηρίων και είναι αρμόδιο για τα ζητήματα αμιγώς διοικητικής και οικονομικής φύσεως (άρθρο 28Α§1 Ν.4325/2015, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 66 Ν.4954/2022).

Η αστάθεια, ωστόσο, που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια σχετικά με το καθεστώς των επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, μπορεί να αποδοθεί στην προσπάθεια διατήρησης του συγκεντρωτικού χαρακτήρα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αν και με τη σύσταση της θέσης του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης φάνηκε η ρύθμιση του θέματος να συμβαδίζει με τις γενικότερες συστάσεις της μελέτης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (2011, σελ. 16,19) για αποπολιτικοποίηση των ανωτάτων θέσεων ευθύνης, η νεότερη ρύθμιση του ζητήματος και η επαναφορά των μετακλητών υπαλλήλων στην κορυφή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων υποδεικνύει τη πολιτική βούληση για έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας στα περιφερειακά κρατικά όργανα. Ανάλογες ρυθμίσεις προβλέπονταν ανάκαθεν εξ ονόματος της ομοιόμορφης εφαρμογής της κυβερνητικής



πολιτικής σε όλη την ελληνική επικράτεια, αλλά δίχως άλλως υπηρετούν τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους.

Με την προσπάθεια διατήρησης, αν όχι και ενίσχυσης, του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους σχετίζεται και το δεύτερο συμπέρασμα που εξάγεται από την προηγηθείσα ανάλυση. Η σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις κάθετες δομές των καθ' ύλην Υπουργείων, όπως συνέβη με τις αρμοδιότητες απονομής της ιθαγένειας και της πολιτογράφησης και με τις αρμοδιότητες που άπτονται της δασικής πολιτικής, υποδεικνύει την τάση συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων στα Υπουργεία χάριν επίτευξης καλύτερου συντονισμού των αρμοδίων υπηρεσιών και μεγαλύτερης ομοιομορφίας ως προς την εφαρμογή των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, που συνάδει με την πάγια τακτική των Υπουργείων να συστήνουν δικές τους περιφερειακές υπηρεσίες και να αποφεύγουν να τις εντάσσουν στα ενιαία αποκεντρωμένα κρατικά όργανα (Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ.317). Φαίνεται, πάντως, ότι οι αλλαγές επιτελούνται δίχως να υφίσταται ένα εμπειριστατωμένο και καλά μελετημένο σχέδιο μεταρρύθμισης, όπως προτείνεται για τις μεταρρυθμίσεις εν γένει από την επίμαχη μελέτη του ΟΟΣΑ (OECD, 2011, σελ.15,18).

Η συρρίκνωση, όμως, των αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφορά περισσότερο μία γενικότερη αποδυνάμωση του ρόλου της, παρά την αρχική πεποίθηση ότι ο εν λόγω θεσμός θα επέτρεπε την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων, τον καλύτερο συντονισμό των αποκεντρωμένων λειτουργιών των επιμέρους Υπουργείων και τη δημιουργία ισχυρών περιφερειακών κρατικών οργάνων, που θα ήταν κοντά στους πολίτες (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010, σελ.5), όπως άλλωστε ορίζει η αρχή της εγγύτητας που προτάσσεται και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η δε αποδυνάμωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων γίνεται αντιληπτή και από την τάση του φθίνοντος προϋπολογισμού δημοσίων δαπανών που τις αφορούν (βλ. παράρτημα).

Διαχρονικά αυτό που διαπιστώνεται είναι η «συναλληλία» και ταυτόχρονα ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφορετικών βαθμίδων διοίκησης του κράτους (Χλέπας, Ν.-Κ., 2000, σελ.65). Παρόλο που ιδίως από τη δεκαετία του 1980 και του 1990, οπότε συστάθηκαν οι κρατικές Περιφέρειες, ως αποκεντρωμένα κρατικά όργανα,

άρχιζε να διαφαίνεται μία προσπάθεια ενίσχυσης της κρατικής αποκέντρωσης και κατ' επέκταση περιορισμού της κεντρικής διοίκησης σε αμιγώς επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό ρόλο (Μπεσίλα-Βήκα, Ε., 2010, σελ.352), με εξαίρεση την άσκηση ορισμένων ειδικών αρμοδιοτήτων, στην πράξη οι κεντρικές υπηρεσίες, ήτοι τα Υπουργεία, ουδέποτε αρκέστηκαν σε έναν επιτελικό και συντονιστικό ρόλο, αφού κατά διαστήματα εμπλέκονταν σε ποικίλες, όχι αμιγώς επιτελικού χαρακτήρα, αρμοδιότητες και λειτουργίες, επηρεάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το ρόλο και τις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων, αλλά και των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εκτεταμένη προσπάθεια αναδιάρθρωσης της κρατικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης που επιχειρήθηκε με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» συνέβαλε στην καλύτερη συμμόρφωση της χώρας με τις αρχές της Συνθήκης της Λισαβόνας ως προς τη διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων σε σύγκριση με τα ισχύοντα στο παρελθόν (Ηλερας, Ν.-Κ., 2012, σελ.6). Παραμένει γεγονός, όμως, ότι η Ελλάδα εμφανίζει χαμηλό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης<sup>11</sup> σε σύγκριση με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και σε διεθνές επίπεδο, αν και υφίσταται ένα άρτιο νομοθετικό πλαίσιο που ευνοεί σε γενικές γραμμές την αποκέντρωση (Σωτηρόπουλος, Δ., 2022, σελ. 157-158).

Το τρίτο συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί σχετίζεται με την αρμοδιότητα της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθότι διαπιστώνεται η πολιτική βούληση να εξακολουθήσει να ασκείται η εν λόγω αρμοδιότητα από τις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, έστω βάσει ενός μεταβατικού, «υβριδικού» συστήματος. Συναφώς, τεκμαίρεται η απροθυμία σύστασης αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας των Ο.Τ.Α., ή αλλιώς, τεκμαίρεται έλλειψη πολιτικής βούλησης για την καθιέρωση ενός αδιάβλητου και αποτελεσματικού συστήματος κρατικής εποπτείας στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπως επίσης η προσπάθεια έμμεσου ελέγχου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κυβερνητική εξουσία, αφού στην κορυφή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

---

<sup>11</sup> Ο συγκεντρωτισμός και η χαμηλού βαθμού διοικητική αποκέντρωση αποτυπώνεται και στο μικρό αριθμό των υπαλλήλων που στελεχώνουν τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σύγκριση με τους υπαλλήλους των κεντρικών υπηρεσιών (Σωτηρόπουλος, Δ., 2022, σελ. 161).

επανατοποθετούνται πολιτικά πρόσωπα με στενή διασύνδεση με την εκάστοτε κυβέρνηση και μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους συγκαταλέγονται οι αρμοδιότητες του Επόπτη των Ο.Τ.Α. (άρθρο 64§3 Ν.4954/2022).

Η εποπτεία στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έρχεται σε σύγκρουση με τη βασική αρχή λειτουργίας της που είναι η αυτονομία και σε αρκετές περιπτώσεις κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διεξάγεται είτε από την κεντρική κυβέρνηση στο πλαίσιο συνήθως του εκάστοτε Υπουργείου Εσωτερικών που είναι αρμόδιο για ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε από φορείς του κεντρικού κράτους που το εκπροσωπούν σε τοπικό επίπεδο και σε ορισμένες περιπτώσεις από ανώτερα κυβερνητικά όργανα (Γκέκας, Ρ. & Μήτσου, Κ., 2011, σελ.140). Αυτό που κρίνεται ως προβληματικό, όμως, στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι η πολιτική αμφιθυμία που διαπιστώνεται σχετικά με τον τρόπο άσκησης της εν λόγω αρμοδιότητας, από τη στιγμή που ισχύει ένα ιδιότυπο καθεστώς εποπτείας. Παρότι προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών υπηρεσιών κρατικής εποπτείας, για χρονικό διάστημα μίας δεκαετίας και πλέον αναστέλλεται η λειτουργία τους και το εποπτικό έργο έχει ανατεθεί στις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, για ένα υποθετικά προσωρινό χρονικό διάστημα (άρθρο 238 Ν.3852/2010, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 131 Ν.4555/2018).

Παρά, λοιπόν, τις αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις, αλλαγές και διακηρύξεις σε πολιτικό επίπεδο σχετικά με τη διοικητική οργάνωση και διάρθρωση των υπηρεσιών που θα επιφορτισθούν με την αρμοδιότητα της κρατικής εποπτείας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην πράξη εφαρμόζεται, όπως προαναφέρθηκε, ένα σύστημα εποπτείας, ο υβριδικός χαρακτήρας του οποίου καταδεικνύει μεταξύ άλλων την απουσία συνεκτικής στρατηγικής και εμπειριστατωμένου σχεδιασμού, σε αντίθεση με όσα προτείνονται στη μελέτη του ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση περί συστηματικού και στρατηγικού σχεδιασμού των όποιων επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων (OECD, 2011, σελ.15,18). Η δε αστάθεια και η απουσία συνεκτικής στρατηγικής ως προς την εποπτεία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε συνδυασμό με την προσπάθεια έμμεσου ελέγχου της κυβέρνησης σε αυτήν αναμφίβολα λειτουργεί ως ανάχωμα στην ενδυνάμωση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης και στην ανάπτυξη αυτοδιοικητικής κουλτούρας.

## Πίνακας 5.1

### Συνοπτική παρουσίαση συμπερασμάτων ως προς την εξέλιξη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

<b>Συμπέρασμα 1<sup>ο</sup></b>	Πολιτικοποίηση του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μέσα από την επαναφορά των Γενικών Γραμματέων ως επικεφαλής & ενίσχυση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους
<b>Συμπέρασμα 2<sup>ο</sup></b>	Μεταφορά αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στις κάθετες δομές των καθ' ύλην Υπουργείων, που συνεπάγεται ενίσχυση του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους & αποδυνάμωση του ρόλου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης
<b>Συμπέρασμα 3<sup>ο</sup></b>	Προσπάθεια έμμεσου ελέγχου της κυβερνητικής εξουσίας επί των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα από την (υποτιθέμενα προσωρινή) άσκηση των καθηκόντων του Επόπτη Ο.Τ.Α. από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης

### 5.2 Ως προς τη συμβολή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχουν κατά καιρούς δεχθεί σφοδρή κριτική κυρίως από όσους υποστηρίζουν την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προτείνεται η τοπική αυτοδιοίκηση να αναλάβει σταδιακά τις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων κρατικών δομών, αφού προηγουμένως γίνει συνταγματική αναθεώρηση (τροποποίηση του άρθρου 101 Συντάγματος), με γνώμονα την ολοένα μεγαλύτερη αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο μίας συνολικότερης αναδιάρθρωσης της δομής του ελληνικού κράτους (Σωτηρέλης, Γ., 2014, σελ. 12). Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται να καθιερωθεί και στην Ελλάδα η λογική της ταύτισης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, με εξαίρεση ορισμένα υπουργεία τα οποία θα δύνανται να διατηρήσουν κάθετες αποκεντρωμένες διοικητικές δομές (Σωτηρέλης, Γ., 2014, σελ.8).

Η κατάργηση του θεσμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καίτοι εν πρώτης φαίνεται να αποτελεί μία ακραία μεταρρύθμιση της οργανωτικής δομής του ελληνικού κράτους, στο βαθμό που καταργεί ουσιαστικά τις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες και κατ' επέκταση το συνταγματικά προβλεπόμενο αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, εντούτοις θεωρείται από κάποιους ως απαραίτητο βήμα για την ουσιαστική ενίσχυση του αυτοδιοικητικού θεσμού, σύμφωνα με το ευρωπαϊκό κεκτημένο (Κατσούλης, Δ., 2012).

Από την άλλη, είναι γεγονός ότι οι μεγάλες γεωμορφολογικές και συγκοινωνιακές ιδιαιτερότητες της ελληνικής επικράτειας επιβάλλουν τη διακριτική αντιμετώπισή τους όχι μόνο από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης που επιλαμβάνονται των τοπικών υποθέσεων, αλλά και από όργανα της κρατικής διοίκησης που επιλαμβάνονται των περιφερειακών υποθέσεων και τα οποία βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες. Σύμφωνα δε με την αρχή της επικουρικότητας η οποία κατέχει περίοπτη θέση στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η κεντρική διοίκηση οφείλει να έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες μόνο σε ζητήματα τα οποία αδυνατεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά η αποκεντρωμένη διοίκηση ή η τοπική αυτοδιοίκηση. Τα ανωτέρω συνηγορούν στη διατήρηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίων περιφερειακών κρατικών οργάνων, όπως επιβάλει ο ελληνικός καταστατικός χάρτης, τουλάχιστον έως ότου κριθεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρκετά ενισχυμένη και αποτελεσματική κατά τη διοίκηση των περιφερειακών και των τοπικών υποθέσεων.

Με το ζήτημα της διατήρησης και ενδυνάμωσης του θεσμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως περιφερειακών κρατικών οργάνων, συνδέεται και η δυνητική ένταξη στη δομή τους όλων των αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων των καθ' ύλην Υπουργείων, επιλογή η οποία όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, δεν προτάσσεται την τελευταία δεκαετία, αλλά αντιθέτως ακολουθείται η διαχρονική τάση τα Υπουργεία να υπάγουν στην κάθετη δομή τους τις περιφερειακές τους υπηρεσίες, χάριν επίτευξης μεγαλύτερου συντονισμού και ομοιόμορφης εφαρμογής των διοικητικών διαδικασιών. Αυτή η διαχρονική τάση ωστόσο, ενισχύει το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού κράτους, ο οποίος κάθε άλλο παρά δημοκρατικός και αποτελεσματικός μπορεί να χαρακτηριστεί. Ο δε συγκεντρωτισμός δεν συνάδει με την αρχή της οικονομίας των διοικητικών επιπέδων

ούτε με την αρχή της επικουρικότητας, οι οποίες συνηγορούν υπέρ της κρατικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και επιφυλάσσουν στην κεντρική διοίκηση έναν επιτελικό και συντονιστικό ρόλο (Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ.336).

Η μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης προτείνεται και από πρόσφατη έκθεση σχετικά με την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας (Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη, 2020, σελ.63-63). Η μεταφορά, όμως, ολοένα περισσότερων αρμοδιοτήτων στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ενίσχυση του ρόλου τους συνεπάγεται ταυτόχρονα την ανάγκη ισχυρής παρουσίας του κράτους στην ελληνική περιφέρεια.

Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να λειτουργεί αποτελεσματικά ο κρατικός μηχανισμός απαιτείται η σαφής οριοθέτηση του ρόλου κάθε διοικητικής βαθμίδας και ο εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων, μέσα από την καταγραφή, την εκκαθάριση και την ανάθεσή τους στο κατάλληλο επίπεδο διοίκησης (Καρκατσούλης, Π., 2014, σελ.594) στη βάση ενός συνεκτικού, στρατηγικού σχεδιασμού, σε συμφωνία και με τη σχετική σύσταση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011, σελ.15,18). Με σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων δύναται αφενός η τοπική αυτοδιοίκηση να επιτελεί το έργο της στη βάση της «*διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας*», όπως ορίζεται σε συνταγματικό επίπεδο (άρθρο 102§2 Συντάγματος), αφετέρου οι αποκεντρωμένες κρατικές δομές δύναται να αποτελούν το πλησιέστερο στους πολίτες επίπεδο κρατικής διοίκησης και ακόμη να αναλάβουν επιτελικό ρόλο σε σχέση με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπαμπαλιούτας, Λ., 2013, σελ.20).

## Πίνακας 5.2

### Η διάρθρωση των διοικητικών βαθμίδων και ο ρόλος τους στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού

<b>Κεντρικές Υπηρεσίες- Υπουργεία</b>	επιτελικός συντονιστικός και ελεγκτικός ρόλος/ «γενική κατεύθυνση, συντονισμός και έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων»
<b>Αποκεντρωμένα κρατικά Όργανα- Αποκεντρωμένες Διοικήσεις</b>	αποφασιστικός ρόλος για το σύνολο των υποθέσεων της περιφέρειας και επιτελικός ρόλος ως προς φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης
<b>Φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης- Δήμοι και Περιφέρειες</b>	ενδυνάμωση του ρόλου τους και μεταφορά σε αυτούς ολοένα περισσότερων αρμοδιοτήτων

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Αυτό που διακυβεύεται σε κάθε μελέτη που αφορά στη δημόσια διοίκηση είναι η αποτελεσματική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, η μελέτη του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφορά εν τέλει στην αποτελεσματική παροχή δημοσίων υπηρεσιών εκτός κέντρου, δηλαδή στην ελληνική περιφέρεια, και η όποια αλλαγή επιχειρείται ως προς τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις θεωρητικά θα πρέπει να έχει αυτό ως γνώμονα.

Ωστόσο, αναφορικά με τις αλλαγές στις οποίες υπόκεινται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις φαίνεται ότι κύριο μέλημα αποτελεί η διατήρηση και ενίσχυση του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους, ο οποίος πολλάκις έχει αποδειχθεί τροχοπέδη στην αποτελεσματική λειτουργία του. Αυτήν την τάση διατήρησης και ενίσχυσης του διοικητικού συγκεντρωτισμού καταδεικνύουν, αν μη τι άλλο, η επαναφορά των πολιτικών προϊσταμένων ως επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, η τάση συρρίκνωσης των αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων χάριν των καθ' ύλην Υπουργείων, όπως επίσης η πολιτική απροθυμία της σύστασης αυτοτελών και ανεξάρτητων υπηρεσιών που θα διενεργούν την κρατική εποπτεία στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο μικρό βαθμού αποκεντρωμένο ελληνικό διοικητικό μηχανισμό, οι κεντρικές υπηρεσίες, τα Υπουργεία, εξακολουθούν να έχουν τον κυρίαρχο ρόλο (European Commission, 2018, σελ.412). Όμως, η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, η αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας έναντι των πολιτών και η πολυπόθητη οικονομική ανάπτυξη της χώρας δε μπορούν παρά να βασιστούν στην απομάκρυνση από τον κρατικό συγκεντρωτισμό και στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, δηλαδή την εκχώρησή τους στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κοντιάδης, Ξ., 2021), αλλά και στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα που εκπροσωπούν το κράτος στην περιφέρεια.

Ανατρέχοντας κανείς στην ελληνική διοικητική ιστορία, διαπιστώνει ότι μολονότι τα ενιαία, αποκεντρωμένα κρατικά όργανα ήταν ανέκαθεν παρόντα στο διοικητικό οικοδόμημα της χώρας, εντούτοις ποτέ δεν τους ανατέθηκε το σύνολο των αποκεντρωμένων αποφασιστικών κρατικών αρμοδιοτήτων και αυτό είχε ως συνέπεια να μην αποκτήσουν το κύρος ενός ισχυρού κρατικού θεσμού με γενική αποφασιστική



αρμοδιότητα στην περιφέρεια (Πικραμένος, Μ., 2012, σελ. 115-116). Το ίδιο συνέβη και με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του *«Προγράμματος Καλλικράτης»*, ο ρόλος των οποίων παραμένει ισχνός και σταδιακά αποδυναμώνεται ακόμη περισσότερο.

Εν κατακλείδι, είναι επιτακτική ανάγκη να υπάρξει εμπειριστατωμένη μελέτη και ενδεδειγμένος σχεδιασμός για μια συνολική μεταρρύθμιση της κρατικής δομής και την ανάθεση των κρατικών αρμοδιοτήτων στην κατάλληλη βαθμίδα διοίκησης. Υφίσταται ακόμη μεγαλύτερη πίεση για το αποκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης, όπου εκτός από αλληλεπικαλύψεις και συγκρούσεις αναφορικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων, την τελευταία πενταετία παρατηρείται, όπως προαναφέρθηκε, η εκ νέου συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στις κάθετες δομές των καθ' ύλην Υπουργείων και κατ' επέκταση η αποδυνάμωση του ρόλου των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αν ληφθούν μάλιστα υπόψη οι διακηρύξεις περί επιτελικού κράτους που είναι ιδιαίτερα έντονες από το 2019, οπότε και ψηφίσθηκε σχετικός Νόμος<sup>12</sup>, είναι αντιφατικό να συγκεντρώνονται εκ νέου αρμοδιότητες σε επίπεδο Υπουργείων, ενώ θα έπρεπε, όπως ορίζει και το ελληνικό Σύνταγμα, οι κεντρικές υπηρεσίες να ασχολούνται με *«τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων»*, με εξαίρεση την άσκηση ορισμένων ειδικών αρμοδιοτήτων (άρθρο 101§\*\*3 Συντάγματος). Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν *«γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους»* (άρθρο 101§\*\*3 Συντάγματος) και ως βαθμίδα της κρατικής διοίκησης που βρίσκεται πλησίον των πολιτών ενδείκνυται η ανάδειξή της σε ισχυρό κρατικό θεσμό στην περιφέρεια, όπως αρμόζει στο ρόλο και στην αποστολή της.

---

<sup>12</sup> Νόμος 4622/2019 (ΦΕΚ Α'133) *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### Παρουσίαση της εξέλιξης του προϋπολογισμού δαπανών για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Έτος	Γενικό Σύνολο Προϋπολογισμού Εξόδων για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Συγκριτικό αποτέλεσμα
2011	139.159.000 €	
2012	197.888.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2013	160.038.000 €	Μείωση προβλεπόμενης δαπάνης
2014	164.090.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2015	170.220.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2016	168.390.000 €	Μείωση προβλεπόμενης δαπάνης
2017	172.000.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2018	175.900.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2019	163.244.000 €	Μείωση προβλεπόμενης δαπάνης
2020	165.096.000 €	Αύξηση προβλεπόμενης δαπάνης
2021	161.412.000 €	Μείωση προβλεπόμενης δαπάνης
2022	154.972.000 €	Μείωση προβλεπόμενης δαπάνης

Από τα στοιχεία του πίνακα (Υπουργείο Οικονομικών, 2012, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2013α, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2013β, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2014α, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2014β, σελ.2,

Υπουργείο Οικονομικών, 2015, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2016, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2017, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2018, σελ.2, Υπουργείο Οικονομικών, 2019, σελ.3, Υπουργείο Οικονομικών, 2020, σελ.3, Υπουργείο Οικονομικών, 2021, σελ.3), προκύπτει ότι η τάση είναι να συρρικνώνεται το σύνολο των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού που αφορούν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, το οποίο είναι ενδεικτικό ως ένα βαθμό για τη μείωση του ρόλου τους στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Α. Ξενόγλωσση

1. Callanan Mark & Tatham Michaël, 2014. *Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies*, Journal of European Public Policy, 21:2, 188-210, DOI: [10.1080/13501763.2013.829579](https://doi.org/10.1080/13501763.2013.829579).
2. Council of Europe, 1985. European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg, ανακτήθηκε από <https://rm.coe.int/168007a088> στις 25-08-2022.
3. European Commission, 2018. *Public administration characteristics and performance in EU28: Greece*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, doi: 10.2767/297733.
4. European Union, 2019. *Enhanced Surveillance Report, Greece, European Economy, Institutional Paper 103, June 2019*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, ανακτήθηκε από <https://data.europa.eu/doi/10.2765/93517> στις 23-06-2022.
5. OECD, 2011. *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264102880-en>.
6. OECD, 2019. *Making Decentralisation Work, A handbook for policy-makers*, OECD Myliti-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
7. Spanou Calliope & Sotiropoulos Dimitri, 2011. *The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths*, Public Administration vol.89, No 3, 2011, pp.723-737, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01914.x>

### Β. Ελληνική

1. Ακριβοπούλου Μ. Χριστίνα & Ανθόπουλος Χαράλαμπος, 2015. *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Ζωγράφου,

- ανακτήθηκε από <http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf> στις 19-07-2022.
2. Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία, 2002. *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
  3. Γκέκας, Ράλλης & Μήτσου, Κατερίνα, 2011. *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση: Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/140.pdf>, 07-07-2022.
  4. Γκέκας, Ράλλης, 2019. *Τι σημαίνει και πώς υλοποιείται η Αποκέντρωση;*, ΚΕΔΕ 2022, ανακτήθηκε από <https://kede.gr/ti-simainei-kai-pos-ylopoieitai-i-apokentrosi/> στις 18-07-2022.
  5. Ζέρβας, Νίκος, 2018. *Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και «Υπουργειοπληθωρισμός»: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα*, Περιφέρεια: Επιστημονική Επιθεώρηση για την Περιφερειακή και την Τοπική Ανάπτυξη, τχ. 2017 – 2018 (6,7), σ.9-27, <https://doi.org/10.12681/rp.17001>.
  6. Καρκατσούλης, Παναγιώτης, 2014. *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση*, στο Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής, Επιμέλεια: Μιχάλης Μασουράκης και Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, Ελληνική Ένωση Τραπεζών.
  7. Καρκατσούλης, Παναγιώτης, 2021. *Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση: Χρηστή διακυβέρνηση, ανάπτυξη, καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη*, Ελλάδα 2021, Ατζέντα για την ελευθερία και την ευημερία, ΚεΦιΜ Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα.
  8. Κατσούλης, Δημήτρης, 2012. *Η κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων*, Τοπική Δημοκρατία και Αυτοδιοίκηση, ανακτήθηκε από <http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/07/blog-post.html#more> στις 06-07-2022.
  9. Κοντιάδης, Ξενοφών, 2021. *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: ένας απολογισμός*, Πρώτο Θέμα, ανακτήθηκε από <https://www.protothema.gr/blogs/xenofon-i->

[kodiadis/article/1085198/polupepipedi-diakuvernisi-enas-apologismos/](https://doi.org/10.1085198/polupepipedi-diakuvernisi-enas-apologismos/) στις 10-08-2022.

10. Κτιστάκη Σταυρούλα, 2009. *Εισαγωγή στη διοικητική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα.
11. Λαμπροπούλου Μαντώ, 2019. *Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (:) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 2019, τεύχος 45, σελ.148-180, <https://doi.org/10.12681/hpsa.22317>.
12. Μακρυδημήτρης, Αντώνης, 1997. *Η Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση*, στο βιβλίο *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Επιμέλεια: Σπανού Κ., Ρήγος Αλ. & Σπουρδαλάκης Μ., σελ. 65-81, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
13. Μακρυδημήτρης, Αντώνης & Πραβίτα, Μαρία – Ηλιάνα, 2012. *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
14. Μακρυδημήτρης, Αντώνης, 2013. *Διοικητική Επιστήμη ΙΙ: Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
15. Μπαμπαλιούτας, Λάμπρος, 2013. *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
16. Μπεσίλα-Βήκα, Ευρυδίκη, 2010. *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του «Προγράμματος Καλλικράτης»*, Τόμος Ι, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
17. Πικραμένος, Μιχάλης, 2012. *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα.
18. Σπανού Καλλιόπη, 2009. *Ναπολεόντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα* στις Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τχ.2, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

19. Σπανού Καλλιόπη, 2018. *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη*. Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ.
20. Σωτηρέλης, Χ., Γιώργος, 2014. *Προτάσεις αναθεώρησης συνταγματικών διατάξεων για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΕ), Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2014/04/2014.Sotirelis-%CE%A4%CE%91-anatheorisi.pdf> στις 07-07-2022.
21. Σωτηρόπουλος, Δημήτρης, 2007. *Κράτος & μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*, 1<sup>η</sup> έκδοση, Εκδόσεις ΠΟΤΑΜΟΣ, Αθήνα.
22. Σωτηρόπουλος, Δημήτρης, 2021. *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή Μετά τον Κορωνοϊό*, διαΝΕΟσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, Αθήνα, ανακτήθηκε από [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Sotiropoulos\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Sotiropoulos_final.pdf) στις 29-06-2022.
23. Σωτηρόπουλος, Δημήτρης & Νταλάκου, Βασιλική, 2021. *Εισαγωγή* στο βιβλίο *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*, επιμέλεια Σωτηρόπουλος Δημήτρης & Νταλάκου Βασιλική, εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα.
24. Σωτηρόπουλος, Δημήτρης, 2022. *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα*, Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, Τεύχος 2, Αρ.1, σελ. 153-170, ανακτήθηκε από <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview> στις 02-09-2022.
25. Χλέπας, Νικόλαος - Κομνηνός, 1999. *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
26. Χλέπας, Νικόλαος - Κομνηνός, 2000. *Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ.15, σ.36-67.

27. Χλέπας, Νικόλαος - Κομνηνός, 2014. *Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα: Μια επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*, Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης (KS-DGV), Βερολίνο, ανακτήθηκε από [https://www.grde.eu/sys/uploads/314\\_e39\\_Struktur\\_griechischer\\_Kommunen\\_gr.pdf](https://www.grde.eu/sys/uploads/314_e39_Struktur_griechischer_Kommunen_gr.pdf) στις 25-07-2022.
28. Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή, 1996. *Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 7, σελ.124-153.
29. Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος, 2000. *Η νέα διοικητική «πραγματικότητα» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση: ο ν.2539/1997*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 15, σελ.24-35.

### **Γ. Νομοθεσία**

1. Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2012, Official Journal of the European Union, C 326/13, ανακτήθηκε από [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd718226e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd718226e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF) στις 15-09-2022.
2. Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001/2008/2019 (ΦΕΚ Α'211/24-12-2019)
3. Νόμος 3200/1955 (ΦΕΚ Α' 97) «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως».
4. Νόμος 1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92) «Τοπική αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός».
5. Νόμος 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90) «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».
6. Νόμος 2240/1994 (ΦΕΚ Α' 153) «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
7. Νόμος 2399/1996 (ΦΕΚ Α' 90) «Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις».



8. Νόμος 2503/1997 (ΦΕΚ Α'107) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
9. Νόμος 2647/1998 (ΦΕΚ Α' 237) «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
10. Νόμος 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
11. Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».
12. Νόμος 3871/2010 (ΦΕΚ Α'141) «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη».
13. Νόμος 4257/2014 (ΦΕΚ Α' 93) «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».
14. Νόμος 4325/2015 (ΦΕΚ Α' 47) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις».
15. Νόμος 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
16. Νόμος 4622/2019 (ΦΕΚ Α'133) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».
17. Νόμος 4824/2021 (ΦΕΚ Α'156) «Κύρωση: α) της από 5.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση του κινδύνου πυρκαγιών» (Α' 138) και β) της από 13.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου

- «Έκτακτα μέτρα για την αποτελεσματική προστασία και την ταχεία αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, την άμεση στήριξη των πληγέντων από τις πυρκαγιές του Ιουλίου/Αυγούστου 2021 και συναφείς διατάξεις» (Α' 143) και άλλες διατάξεις».*
18. Νόμος 4915/2022 (ΦΕΚ Α' 63) *«Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Εθνική Σύμβαση Ομογενών και άλλες επείγουσες διατάξεις».*
19. Νόμος 4954/2022 (ΦΕΚ Α' 136) *«Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1799 της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης – Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών - Λοιπές επείγουσες διατάξεις».*
20. Νόμος 4961/2022 (ΦΕΚ Α' 146) *«Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις».*
21. Π.Δ.30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) *«Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση».*
22. Πράξη 4 του Υπουργικού Συμβουλίου της 06<sup>ης</sup>-02-2015 (ΦΕΚ Α' 24) *«Αποδοχή παραιτήσεων των Γενικών Γραμματέων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας».*
23. Η από 13-08-2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 143) *«Έκτακτα μέτρα για την αποτελεσματική προστασία και την ταχεία αποκατάσταση*

του φυσικού περιβάλλοντος, την άμεση στήριξη των πληγέντων από τις πυρκαγιές του Ιουλίου/Αυγούστου 2021 και συναφείς διατάξεις».

24. Η υπ' αρ. 13912/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Βασιλείου Μιχελάκη του Πολυκάρπου ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας».*
25. Η υπ' αρ. 13917/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Νικολάου Ντίτορα του Ευαγγέλου ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας».*
26. Η υπ' αρ. 14026/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός της Μαρίας Κοζυράκη του Εμμανουήλ ως Συντονίστριας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης».*
27. Η υπ' αρ. 14138/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Ιωάννη Σάββα του Κωνσταντίνου ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης».*
28. Η υπ' αρ. 14192/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Νικολάου Θεοδωρίδη του Αποστόλου ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου».*
29. Η υπ' αρ. 15869/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Σπυρίδωνος Κοκκινάκη του Χρήστου ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής».*
30. Η υπ' αρ. 15870/15-05-2017 (ΦΕΚ 250 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2017) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Διορισμός του Νικολάου Παπαθεοδώρου του Αγγελάκη ως Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου».*

31. Η υπ' αρ. 78161/31-12-2018 (ΦΕΚ 783 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2018) απόφαση Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Αυτοδίκαιη απαλλαγή του Νικολάου Θεοδωρίδη του Αποστόλου από τα καθήκοντα του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου και ορισμός ασκούντος καθήκοντα Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου».*
32. Η υπ' αρ. 5979/23-01-2020 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ Β' 309) με θέμα: *«Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Επιτροπής για την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους».*
33. Η υπ' αρ. 92801/31-12-2020 απόφαση Υφυπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ 1094 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2020) με θέμα: *«Αυτοδίκαιη απαλλαγή του Νικολάου Ντίτορα του Ευαγγέλου από τα καθήκοντα του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας και ορισμός ασκούντος καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας».*
34. Η υπ' αρ. 97109/31-12-2021 απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών (ΦΕΚ 1114 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./31-12-2021) με θέμα: *«Αυτοδίκαιη απαλλαγή του Σπυρίδωνα Κοκκινάκη του Χρήστου από τα καθήκοντα του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και ορισμός Ασκούσης καθήκοντα Συντονίστριας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής».*
35. Η υπ' αρ. 34010/25-05-2022 (ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Ανανέωση της θητείας της Μαρίας Κοζυράκη του Εμμανουήλ στην θέση της Συντονίστριας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης».*
36. Η υπ' αρ. 34012/25-05-2022 (ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Ανανέωση της θητείας του Ιωάννη Σάββα του Κωνσταντίνου στην θέση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης».*
37. Η υπ' αρ. 34019/25-05-2022 (ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022) απόφαση Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: *«Αυτοδίκαιη απαλλαγή του Βασιλείου Μιχελάκη του Πολυκάρπου από τα καθήκοντα του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης*

*Διοίκησης Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας και ορισμός ασκούντος καθήκοντα Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας».*

38. Η υπ' αρ. 34021/25-05-2022 (ΦΕΚ 435 τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ./26-05-2022) απόφαση Υπουργού Εσωτερικών με θέμα: «*Αυτοδίκαιη απαλλαγή του Νικολάου Παπαθεοδώρου του Αγγελάκη από τα καθήκοντα του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδος και Ιονίου και ορισμός ασκούντος καθήκοντα Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδος και Ιονίου*».

#### **Δ. Διοικητικά Έγγραφα-Εκθέσεις**

1. Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη, 2020. *Τελική Έκθεση που παρουσιάζει Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία*, Ελληνική Δημοκρατία, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/> στις 27-08-2022.
2. Συμβούλιο της Ευρώπης, 2017. *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Συμβούλιο της Ευρώπης, Στρασβούργο, ανακτήθηκε από <https://rm.coe.int/1680719a3b> στις 25-08-2022.
3. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010. *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf>, στις 25-07-2022.
4. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010β. *Εγκύκλιος 60/2010 του (αρ. πρωτ. 74895/30-12-2010, ΑΔΑ: 4ΠΚΚ-Υ2) με θέμα: «Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α., Αστική και Πειθαρχική ευθύνη αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»)*», Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα.

5. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2011. *Εγκύκλιος 15/2011 του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (αρ. πρωτ. 5370/02-02-2011, ΑΔΑ: 4Α19Κ-Κ) με θέμα: «Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. και αναζήτηση πειθαρχικής ευθύνης αιρετών μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»)*», Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα.
6. Υπουργείο Εσωτερικών, 2014. *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών στο σχέδιο νόμου «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-rythmi-eis.pdf> στις 05-08-2022.
7. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2015α. *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τίτλο: «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση- Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-adikies-eis1-sunolo.pdf> στις 03-08-2022.
8. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2015β. *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου νομιμότητας ΟΤΑ –οικονομική βιωσιμότητα και αυτοτέλεια ΟΤΑ – Κανόνες Δημοσιονομικής Διαχείρισης και άλλες διατάξεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, ανακτήθηκε από <http://www.opengov.gr/types/wp-content/uploads/downloads/2015/06/aYPESAITIOLOGIKH.pdf> στις 08-07-2022.
9. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016. *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., Ρύθμιση θεμάτων Ο.Τ.Α.*

- και άλλες διατάξεις, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα ανακτήθηκε από [http://www.opengov.gr/types/wp-content/uploads/downloads/2016/08/sxedio\\_nomou.pdf](http://www.opengov.gr/types/wp-content/uploads/downloads/2016/08/sxedio_nomou.pdf) στις 08-07-2022.
10. Υπουργείο Εσωτερικών, 2018. *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf> στις 04-08-2022.
11. Υπουργείο Εσωτερικών, 2022. *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ‘Ελλάδα 2.0’, Εθνική Σύμβαση Ομογενών, και άλλες επείγουσες διατάξεις»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11899703.pdf> στις 04-08-2022.
12. Υπουργείο Εσωτερικών, 2022β. *Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1799 της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών*

- για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης – Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών – Λοιπές διατάξεις Υπουργείου Εσωτερικών» Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/12004990.pdf> στις 25-08-2022.
13. Υπουργείο Εσωτερικών, 2022γ. *Σχέδιο Νόμου «Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1799 της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης – Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών - Λοιπές διατάξεις Υπουργείου Εσωτερικών» μετά την ψήφιση των άρθρων*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/18a4e643-1429-4e6b-a317-d7c6a29adabf/12016040.pdf> στις 25-08-2022.
14. Υπουργείο Οικονομικών, 2012. *Εξοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (2011): Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/5196434/26-3-2018+Τακτικός+Προϋπολογισμός+Αποκεντρωμένων+Διοικήσεων+2011.pdf/edee8c01-ad0f-4bd7-ae24-3ad34238f725> στις 23-09-2022.
15. Υπουργείο Οικονομικών, 2013α. *Εξοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (2012): Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/5196434/26-3-2018+Τακτικός+Προϋπολογισμός+Αποκεντρωμένων+Διοικήσεων+2012.pdf/0ef9ba89-94af-4848-b30e-d1b5befbb6f6> στις 23-09-2022.
16. Υπουργείο Οικονομικών, 2013β. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2014: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από



- <https://www.minfin.gr/documents/20182/225124/apokentr-dioik-krat-proyp-2014.pdf/bd93c5b6-0908-4770-9430-91378672e68b> στις 22-09-2022.
17. Υπουργείο Οικονομικών, 2014α. *Έξοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (2013): Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/5196434/13-3-2018+Τακτικός+Προϋπολογισμός+Αποκεντρωμένων+Διοικήσεων+2013.pdf/d92c686e-302c-4fc4-a8d9-39a87cacf952> στις 23-09-2022.
18. Υπουργείο Οικονομικών, 2014β. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2015: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/225124/APOKENTRWMENES+DIOIKHSEIS+2015+GR.pdf/dd900e19-d288-43b1-9f96-043af460d7ce> στις 22-09-2022.
19. Υπουργείο Οικονομικών, 2015. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2016: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/225124/APOKENTRWMENES%20DIOIKHSEIS%202016.pdf/316a5f13-625b-4c9a-a83e-489a5f10a4b7> στις 23-09-2022.
20. Υπουργείο Οικονομικών, 2016. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2017: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από [https://www.minfin.gr/documents/20182/515811/APOKENTROMENES\\_DIOIKHSEIS\\_2017+-+%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%BF.pdf/ee0a89eb-169d-4da7-a85a-94282d3cb052](https://www.minfin.gr/documents/20182/515811/APOKENTROMENES_DIOIKHSEIS_2017+-+%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%BF.pdf/ee0a89eb-169d-4da7-a85a-94282d3cb052) στις 22-09-2022.
21. Υπουργείο Οικονομικών, 2017. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2018: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/4681901/21-11-2017+%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%9A%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%A1%CE%A9%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%95%CE%A3+%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%95%CE%99%CE%>

- [A3+%CE%95%CE%A4%CE%9F%CE%A5%CE%A3+2018.pdf/4244b47e-5aba-47f4-825b-97a213cfaf58](https://www.minfin.gr/documents/20182/4244b47e-5aba-47f4-825b-97a213cfaf58) στις 22-09-2022.
22. Υπουργείο Οικονομικών, 2018. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2019*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/7655501/ΚΡΑΤΙΚΟΣ+ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ+2019.pdf/bbd29912-0de3-4ff7-a62c-ebb5925964ba> στις 22-09-2022.
23. Υπουργείο Οικονομικών, 2019. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2020*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.minfin.gr/documents/20182/12041501/21-11-2019+++%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A3+2020.pdf/6d9d7d27-cdc5-4c1f-9026-1b18d456d999> στις 22-09-2022.
24. Υπουργείο Οικονομικών, 2020. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2021*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11442525\\_1.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11442525_1.pdf) στις 22-09-2022.
25. Υπουργείο Οικονομικών, 2021. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2022*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, ανακτήθηκε από [https://www.minfin.gr/documents/20182/17669520/%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A3\\_2022.pdf/7d3e933b-9f03-4eb1-80b1-01966949eb25](https://www.minfin.gr/documents/20182/17669520/%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3+%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A3_2022.pdf/7d3e933b-9f03-4eb1-80b1-01966949eb25) στις 22-09-2022.
26. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2021. *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Κύρωση: α) της από 5.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου “Έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση του κινδύνου πυρκαγιών” (Α’ 138) και β) της από 13.8.2021 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου “Έκτακτα μέτρα για την αποτελεσματική προστασία και την ταχεία αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, την άμεση στήριξη των πληγέντων από*

τις πυρκαγιές του Ιουλίου/Αυγούστου 2021 και συναφείς διατάξεις” (Α’ 143) και άλλες διατάξεις», Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11713850.pdf> στις 04-08-2022.

27. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2022. *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης «Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις»*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Αθήνα, ανακτήθηκε από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/12024211.pdf> στις 05-08-2022.