

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου της ελληνικής
αυτοδιοίκησης: Η άρση του κριτηρίου της
υποχρεωτικής εκλογής για την ανάληψη και ανάθεση
θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους ΟΤΑ Α' και Β'
βαθμού**

Μιχαλόπουλος Αθανάσιος

**University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations**

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
“Local and Regional Government and Development”**

**The reform of the Legal framework of the local government
administration in Greece; The removal of the criterion of
mandatory elections for undertaking and assigning positions
of executive power at OLG A’ and B’ levels**

Michalopoulos Athanasios

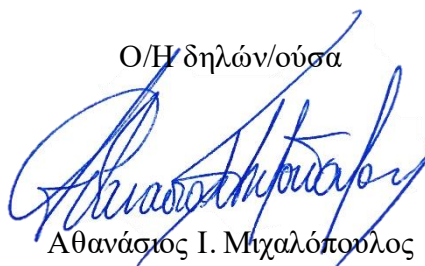
Peiraeus, October 2021

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 του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο/Η δηλών/ούσα



Αθανάσιος Ι. Μιχαλόπουλος

(Υπογραφή)

Στην Οικογένειά μου
&
Στην Πόλη μου
που τους χρωστάω πολλά,

Ευχαριστίες

Εγκάρδιες ευχαριστίες προς το Ίδρυμα Αθανασίου & Μαρίνας Μαρτίνου, την «ΑΙΓΕΑΣ» Α.Μ.Κ.Ε. και ιδιαίτερα στον κ. Αθανάσιο Μαρτίνο, ο οποίος περιέβαλε με θέρμη τα ακαδημαϊκά ενδιαφέροντά μου, καλύπτοντας μέσω υποτροφίας τις σπουδές μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα. Ιδιαίτερες ευχαριστίες προς τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Μάνο Παπάζογλου, για την πολύτιμη συνεργασία και βοήθεια καθ' όλη την πορεία προς τη σύνταξη της διατριβής. Ευχαριστώ θερμά τον Δήμαρχο Παιανίας Ισίδωρο Μάδη για την πολύτιμη αρωγή στα ακαδημαϊκά μου εγχειρήματα.

Η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου της ελληνικής αυτοδιοίκησης: Η άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για την ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού

Σημαντικοί Όροι: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αυτοδιοικητικός Κώδικας, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Πρόγραμμα «Κλεισθένης», Επιτελικό Κράτος, τεχνοκρατική διοίκηση, εκλογικό σύστημα, εκλογικά κωλύματα, διοικητική μεταρρύθμιση

Περίληψη

Η αυτοδιοίκηση αποτελεί τον ακρογωνιαίο διοικητικό λίθο των κοινωνιών, αποτελώντας την πρώτη οργανωμένη πολιτειακή μορφή ομάδων ανθρώπων. Ο διαχρονικός ρόλος της πόλης ως κέντρου λήψης ζωτικών αποφάσεων για την καθημερινότητα, τα ζητήματα ενδιαφέροντος, την ανάπτυξη, την αυτονομία και την αειφορία, παραμένει αναλλοίωτος ακόμη και σήμερα, παραμετροποιημένος στα σημερινά δεδομένα.

Η σημερινή διοικητική διάρθρωση των περιφερειών και των δήμων, πηγάζει μέσα από μια σειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων (σχέδιο «Καποδίστριας», πρόγραμμα «Καλλικράτης» / «Κλεισθένης», «επιτελικό κράτος» κλπ), επιχειρώντας να ενισχυθεί η αποκέντρωση, η διαφάνεια και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α.. Οι εφαρμοσμένες μεταρρυθμίσεις, όπως αντιστοίχως οι σχεδιαζόμενες, δεν αναφέρονται στο διοικητικό καθεστώς των Ο.Τ.Α. αναφορικά με τις θέσεις ανάληψης και ανάθεσης εκτελεστικής εξουσίας.

Σκοπός της παρούσα εργασίας είναι η εκ βάθους ανάλυση του πλαισίου της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης (ιστορική ανασκόπηση, ισχύοντες νόμοι) και η αντιπαραβολή του με το ισχύον καθεστώς της κεντρικής διοίκησης, όσον αφορά τη δυνατότητα ορισμού τεχνοκρατών στα διοικητικά σχήματα.

Προς ενίσχυση της έρευνας, παρουσιάζονται, σε αντιπαραβολή με την ελληνική πραγματικότητα, διεθνείς αυτοδιοικητικές πρακτικές, οι οποίες έχουν ήδη εφαρμόσει την αναφερόμενη διοικητική μεταρρύθμιση και έχουν μετρήσιμα αποτελέσματα. Το κυρίως ερευνητικό ερώτημα επιχειρεί να απαντήσει εάν η διεθνή πρακτική, αναφορικά με την τεχνοκρατική λειτουργία των δήμων είναι εφικτό να εφαρμοστεί στα ελληνικά δεδομένα, όπως επίσης θα γίνει προσπάθεια παρουσίασης τρόπων εφαρμογής σε πραγματικά δεδομένα.

Τέλος, επιχειρείται μέσω έρευνας, η παράθεση απόψεων στελεχών της αυτοδιοίκησης σχετικά με το ισχύον καθεστώς και τις προοπτικές της ελληνικής αυτοδιοίκησης, με κύρια έμφαση στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση και των προοπτικών υλοποίησής της.

The reform of the Legal framework of the local government administration in Greece; The removal of the criterion of mandatory elections for undertaking and assigning positions of executive power at OLG A' and B' levels

Keywords: Organization of local governance (OLG), Local-governing Code, Scheme 'Kallikratis', Scheme 'Kleisthenes', Staff Status, Technocratic Administration, Electoral System, Electoral Obstacles, Administrative Reform

Abstract

Local governance is the cornerstone of the administrative sleigh of societies, forming the first organized political form of groups of people. The diachronic role of the city as a center for making vital decisions for everyday life, the fields of interest, the development, the autonomy, and sustainability, remain imperishable even to this day, configured to today's data.

The current administrative structure for regions and municipalities, originates from a series of administrative reforms ('Kapodistrias' plan, 'Kallikratis'/ 'Kleisthenes' scheme, 'Staff State' etc.), attempting to strengthen decentralization, transparency and enhance the efficiency of O.L.G. The applied reforms, as well as the ones under consideration, are not referred to the administrative status of O.L.G. regarding the reports on the undertaking and assigning positions of executive power.

The purpose of this assignment is the in-depth analysis of the framework of the Greek local governance (Historical review, Current laws) and its comparison with the current regime of the central administration, concerning the possibility of appointing technocrats in the administrative formations.

To strengthen the research, presented, in comparison with the Greek reality, international self-administrative practices, which have been already applied in the reported administrative reform and have worth noting results. The main researchable question tries to answer if international practices regarding the technocrat

administration at the local government is eligible for appliance in Greece, as well as the ways of implementation.

Finally, attempts through research are made to cite the views of local government officials regarding the current status and the prospects of Greek local governance, with main emphasis only proposed reform and the prospects of its implementation.

Περιεχόμενα

Περίληψη	i
Abstract	iii
Περιεχόμενα	v
Κατάλογος Πινάκων.....	vi
Κεφάλαιο 1: Η Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα	1
1.1. Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης	1
1.2. Ιστορική αναδρομή – Η συνταγματική φύση της Αυτοδιοίκησης	2
1.2.1. Προεπαναστατική – μετεπαναστατική περίοδος	2
1.2.2. Περίοδος 1920 – 1950	3
1.2.3. Περίοδος 1952 – 1974	3
1.2.4. Η αυτοδιοίκηση από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα	4
1.3. Το σχέδιο «Καποδίστριας» και το πρόγραμμα «Καλλικράτης»	4
1.3.1. Εισαγωγικά	5
1.3.2. Το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»	5
1.3.2.1. Αναγκαιότητα του σχεδίου «Καποδίστριας»	6
1.3.2.2. Αποτελεσματικότητα σχεδίου «Καποδίστριας»	7
1.3.2.3. Η μετά «Καποδίστρια» εποχή	8
1.3.3.1. Εισαγωγικά στοιχεία	8
1.3.3.2. Αναγκαιότητα θέσπισης του «Καλλικράτη»	9
1.3.3.3. Καινοτομίες του προγράμματος	10
1.3.3.4. Απολογισμός «Καλλικράτη»	12
1.4. Από τον «Κλεισθένη Ι» στο επιτελικό κράτος (2019)	12
1.4.1. Εισαγωγικά	12
1.4.2. Μεταρρυθμίσεις του προγράμματος «Κλεισθένης Ι»	13
1.4.3. Η θεσμοθέτηση της «απλής αναλογικής»	14
1.5. Η ακυβερνησία των ΟΤΑ και το επιτελικό κράτος	16
1.5.1. Το πρόβλημα της απλής αναλογικής	16
1.5.2. Τα αποτελέσματα της απλής αναλογικής	17
1.6. Η νέα αυτοδιοίκηση με τον δήμαρχο στο προσκήνιο (2019-)	17
1.6.1. Το Επιτελικό Κράτος και οι προοπτικές της αυτοδιοίκησης	19

Κεφάλαιο 2: Η μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης – Το δικαίωμα επιλογής προσώπων εκτελεστικής εξουσίας.....	20
2.1. Οι διαφορές εκτελεστικής εξουσίας της κεντρικής διοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση	20
2.2. Η επιλογή τεχνοκρατών στη σύνθεση της κυβέρνησης και η αδυναμία ορισμού στο δημοτικό / περιφερειακό σχήμα	23
2.3. Ειδικοί Συνεργάτες – δικαιώματα και κωλύματα	24
Κεφάλαιο 3: Η άρση της υποχρεωτικής εκλογής για ανάληψη θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση – Διεθνείς Πρακτικές	26
3.1. Εισαγωγή	26
3.2. Διεθνείς Πρακτικές – Ορισμός «τεχνοκρατών» στα δημοτικά σχήματα ..	27
3.2.1. Η περίπτωση της Ολλανδίας	27
3.2.2. Η περίπτωση της Φινλανδίας	29
3.2.3. Η περίπτωση του Βελγίου.....	30
3.3. Συμπεράσματα	31
Κεφάλαιο 4: Η εφαρμογή της αυτοδιοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα – Συνέντευξη με αιρετούς	32
4.1. Η εφαρμογή της μεταρρύθμισης στην ελληνική πραγματικότητα	32
4.2. Συνέντευξη με αιρετούς	35
4.3. Εισαγωγή.....	40
4.4. Συνέντευξη με αιρετούς – Πορίσματα	40
Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα – Προτάσεις	42
Παράρτημα	45
Α. Έρευνα μέσω συνεντεύξεων.....	45
Α1. Συνοδευτική Επιστολή προς συνεντευξιαζόμενους.....	45
Α2. Ερωτήματα συνέντευξης.....	46
Α3. Προφίλ συνεντευξιαζόμενων	47
Α4. Περιεχόμενο συνεντεύξεων	48
Βιβλιογραφία	54

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 4.1	38
-------------------	----

Κεφάλαιο 1: Η Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

1.1. Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η αυτοδιοίκηση ως έννοια αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο μεταξύ των πολιτικών συστημάτων. Επιμερίζοντας τη φράση συνάγεται το συμπέρασμα – πόρισμα πώς τοπική αυτοδιοίκηση εννοείται το σύστημα «αυτόνομης» διοίκησης ενός τόπου ή μιας περιοχής¹. Διευρύνοντας περισσότερο την ετυμολογική έννοια της φράσης, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να οριστεί ως ένα σύστημα θέσπισης τοπικών οργανωτικών μονάδων για την άσκηση δημόσιας διοίκησης (Τσουντας, 2004). Οι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί ή αλλιώς Ο.Τ.Α. ιδρύονται, μεταβάλλονται ή και καταργούνται με νόμο του κράτους, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα, το οποίο τους εκχωρεί το δικαίωμα άσκησης νόμιμης εξουσίας εντός των διοικητικών (χωρικών) τους ορίων². Ο οργανωτικός τύπος των Ο.Τ.Α. δεν αναφέρεται στο Ελληνικό Σύνταγμα, μιας και η δομή μεταβάλλεται συχνά.

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαίρεται σε δύο κατηγορίες: την πρωτοβάθμια τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία εκφράζεται μέσα από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), ήτοι τους δήμους- κοινότητες της ελληνικής επικράτειας, αλλά και την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Το Ελληνικό Σύνταγμα του 1975, καθώς επίσης και οι προγενέστερες νομοθετικές ρυθμίσεις του Ελληνικού κράτους, καθορίζουν μια βαθμίδα αυτοδιοίκησης, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα παρακάτω. Η

¹ Λεξ. λήμμα, Χαραλαμπίκης Χ. (2014), «Χρηστικό Λεξικό της Νέας Ελληνικής», εκδ. Ακαδημία Αθηνών

² ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ, Άρθρο 102: «Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

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

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. (ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ, 2008)» Ανάκτηση από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf>

δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση θεμελιώνεται με τον νόμο 2218/1994³, καθώς επίσης και με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αίρεται η αναφορά σε μία μορφή αυτοδιοίκησης. Αποτελεί, λοιπόν, τη σύγχρονη μορφή αυτοδιοίκησης φέρνοντας στο προσκήνιο τη «νομαρχιακή αυτοδιοίκηση», δηλαδή τη διοικητική διαίρεση της επικράτειας σε μεγαλύτερες περιφέρειες, στις οποίες υπάγονται οργανικά οι πρωτοβάθμιοι δήμοι⁴, χωρίς η χωρική διάταξη σε άλλα διοικητικά σώματα να αποτελεί τροχοπέδη των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης (Δερβιτσιώτης, 2005).

Η φιλοσοφία της τοπικής αυτοδιοίκησης θεμελιώνεται στα πρότυπα του αρχαίου ελληνικού διακυβερνητικού μοντέλου – αυτό της «πόλης – κράτους». Όπως σημειώνει ο Δ. Τσάτσος, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί τη φιλελεύθερη, συνταγματικά κατοχυρωμένη, απόλυτη διάκριση κράτους – κοινωνίας (Τσάτσος Δ. , 1993). Η παροχή αμεσότερης διακυβέρνησης σε κατά τόπους περιοχές ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς, καθώς επίσης και τον πλουραλισμό, τη δυνατότητα ελέγχου της διοίκησης, αλλά και το δημοκρατικό πολίτευμα.

1.2. Ιστορική αναδρομή – Η συνταγματική φύση της Αυτοδιοίκησης

1.2.1. Προεπαναστατική – μετεπαναστατική περίοδος

Όπως σημειώνεται παραπάνω, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ρίζες που εκτείνονται από την αρχαιότητα έως σήμερα. Αξιομνημόνευτη είναι η συμβολή του κοινοτισμού κατά τις περιόδους κατάκτησης των ελληνικών περιοχών από ξένες δυνάμεις. Ιδιαίτερα, κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, οι κοινότητες της ελληνικής επικράτειας, πολλές από τις οποίες έχαιραν κρατικής αναγνώρισης, συνέβαλαν σημαντικά στη διατήρηση ενιαίας κοινοτικής ταυτότητας, καθώς επίσης αποτελέσαν σημαντικό μοχλό ενίσχυσης

³ **Νόμος 2218/1994** : «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α-90/13-6-1994

⁴ **Άρθρο 1, ν. 2218/1994, Σύσταση** : «Συνιστώνται, ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Οι Ν.Α. δεν ασκούν εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας (Ο.Τ.Α.), και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.»

των επαναστατικών κινημάτων ενάντια στην Οθωμανική Αυτοκρατορία (Μπέσηλα-Βήκα, 2010). Παρ' όλα αυτά, μέριμνα για οργανωμένη δημιουργία και κατοχύρωση των κοινοτήτων στα νέα ελληνικά συντάγματα δεν υπήρξε.

Με τα ψηφίσματα του 1828 και 1830 ο κυβερνήτης Ι. Καποδίστριας σκιαγραφεί τα θεμέλια της δημιουργίας συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Έτσι, ρυθμίζονται ζητήματα οργανωσιακής φύσης, καθώς και πολιτικής, μιας και τίθενται κανόνες εκλογής. Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, νομοθετήματα για την αυτοδιοίκηση προήλθαν από την Αντιβασιλεία (Οθωνική μοναρχία), με το βασιλικό διάταγμα (β.δ.) «Περί συστάσεως των Δήμων» το 1833. Το β.δ. του 1833 αποτέλεσε τη βάση για τη συνταγματική θεμελίωση της αυτοδιοίκησης μετά το 1844, όπου για πρώτη φορά αναγνωρίζονται οι δήμοι ως οργανικές μονάδες. Με το άρθρο 105 του συντάγματος του 1864, καθιερώνεται η άμεση, μυστική με τη διαδικασία «σφαιριδίων» εκλογική διαδικασία για τις κοινότητες.

1.2.2. Περίοδος 1920 – 1950

Σημαντική περίοδος για την αυτοδιοικητική ιστορία αποτελεί το σύνταγμα του 1925, καθώς και του 1927, όπου περιλήφθηκαν πλειάδες ρυθμίσεων ζητημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης (Τσάτσος Δ., 1993). Το 1927 κατοχυρώνεται η διάταξη προστασίας της αυτοδιοίκησης έναντι στη νομοθετική εξουσία. Παράλληλα, γίνεται πρώτη φορά αναφορά σε διττή δομή (πρωτοβάθμια / δευτεροβάθμια)⁵.

1.2.3. Περίοδος 1952 – 1974

Σε συνέχεια του συντάγματος του 1927, το σύνταγμα του 1952, κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση, υπό την επιφύλαξη νόμου⁶. Ειδοποιός διαφορά των δύο συνταγμάτων είναι πώς μολονότι σε εκείνο του 1927 γίνεται αναφορά σε τουλάχιστον διττή φύση της αυτοδιοίκησης, σε αυτό του 1952 αποκτά μονή φύση, δηλαδή κατοχυρώνεται αποκλειστικά η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση (Μπέσηλα-Βήκα, 2010).

⁵ **Άρθρο 107, Σύνταγμα 1927**, Ανάκτηση από Ιστότοπο Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf>

⁶ **Άρθρο 99, Σύνταγμα 1952**, Ανάκτηση από Ιστότοπο Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn16.pdf>

1.2.4. Η αυτοδιοίκηση από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα

Μετά την πτώση της επταετούς δικτατορίας των συνταγματαρχών (1967-1974), οι νομοθετικές ρυθμίσεις της χώρας εκπήγαζαν από το σύνταγμα του 1952. Με το σύνταγμα του 1975 περιλαμβάνονται λεπτομερείς διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα σε οικονομικές, φορολογικές, διοικητικές και άλλες ρυθμίσεις. Μάλιστα, η διπλή μορφή της αυτοδιοίκησης τέθηκε ξανά επί τάπητος, μιας και γίνεται αναφορά σε περισσότερες από μια βαθμίδες, χωρίς να γίνεται σαφής καθορισμός (Κουτσοσπύρος, 2018). Η αναφορά σε πλέον της μιας βαθμίδων έγκειται στο γεγονός της επιρροής από τα σύγχρονα Ευρωπαϊκά τοπικά συστήματα διακυβέρνησης (κυρίως Β. Ευρώπη). Καθίσταται σαφές, λοιπόν, πώς από το 1975 και έπειτα η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά θεσμική βάση, ισχύ, κατοχύρωση και μάλιστα, καθορίζονται με τρόπο σαφέστερο από τα προηγούμενα συντάγματα λοιπές διατάξεις κυρίως οικονομικού χαρακτήρα, ζωτικής σημασίας για τη λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων.

Το σύνταγμα του 1975/1980, όπως ισχύει σήμερα μετά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις (2001, 2008) περιέχει ειδική ενότητα αναφορικά με τη δομή και τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης⁷. Η ιδιαίτερα σαφής οριοθέτηση των συνταγματικών υποχρεώσεων και δικαιωμάτων, πηγάζει από το γεγονός πώς γίνεται τριπλή αναφορά στην αυτοδιοίκηση με άρθρο που αφορά την αποκέντρωση, έτερο άρθρο (102) αναφερόμενο στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και άρθρο που ρυθμίζει τις Ανεξάρτητες αρχές (διοικήσεις) (Κουτσοσπύρος, 2018). Συμπερασματικά, ο νομοθέτης δε μπορεί να περιορίσει την κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης, παρά μόνο να ρυθμίσει τα ζητήματα ενδιαφέροντος, μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων, όπως εκτενώς θα αναλυθούν σε επόμενο μέρος.

1.3. Το σχέδιο «Καποδίστριας» και το πρόγραμμα «Καλλικράτης»

⁷ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ, Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας, ΤΜΗΜΑ ΣΤ' - Διοίκηση, Κεφ. Ι: Οργάνωση της διοίκησης, Ανάκτηση από Ιστότοπο της Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-106/>

1.3.1. Εισαγωγικά

Όπως αναφέρθηκε στην παραπάνω ενότητα η συνταγματική φύση της τοπικής αυτοδιοίκησης (πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας) δε ρυθμίζεται από επιμέρους κανόνες και διατάξεις που αφορούν το πλαίσιο λειτουργίας της. Αντίθετα, με νόμο του κράτους, γίνεται η αποσαφήνιση των οικονομικών και πολιτικών διαστάσεων. Για το λόγο αυτό, έχει παρατηρηθεί στην πρόσφατη ιστορία, πώς η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί πρόσφορο πεδίο διοικητικών μεταβολών και μεταρρυθμίσεων -σε σύντομα μάλιστα χρονικά διαστήματα- οι οποίες έχουν μεταστρέψει άρδην την ίδια τη φύση της αυτοδιοίκησης. Σήμερα, η λειτουργία των κοινοτήτων, δήμων, περιφερειών και λοιπών διοικήσεων αντλεί τη νομιμότητά της από τέσσερις (4) σημαίνουσες μεταρρυθμίσεις: το σχέδιο «Καποδίστριας», το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το πρόγραμμα «Κλεισθένης» και το «επιτελικό κράτος».

1.3.2. Το σχέδιο «I. Καποδίστριας»

Η ιστορική πορεία του νεοελληνικού κράτους από την περίοδο της απελευθέρωσης μέχρι και τον 20ο αιώνα έχει καταδείξει τη πολυσύνθετη κοινοτική διάσπαση της ελληνικής επικράτειας. Οι επαναστατικές περιόδους, οι οποίες ως γνωστόν συντελούνταν σε διαφορετικές περιόδους και με διαφορετικές συχνότητες ανά περιοχή στην Ελλάδα, ενίσχυσαν τη φιλοσοφία της «μικρής κοινότητας» έναντι στον κεντρικό κρατικό μηχανισμό. Η δε φύση του Οθωμανικού κράτους, όπου ευνοούσε τους κατά τόπους τοπικούς άρχοντες (προύχοντες και κοτζαμπάσηδες) διέσπασε την έννοια ενός κεντρικού μηχανισμού διαχείρισης τοπικών υποθέσεων.

Πασιδής απόδειξη της έντονης «άναρχης αποκέντρωσης» είναι το γεγονός της αδυναμίας σύνθεσης του νεοελληνικού κράτους σε έναν ενιαίο κεντρικό μηχανισμό, ο οποίος διαιρείται σε άλλες δομές δημόσιας διοίκησης. Η ιστορική φύση της Ελλάδος, προκάλεσε τη διατήρηση χιλιάδων κοινοτήτων (χωριά, κοινότητες, κωμοπόλεις, πόλεις) πλήρως αποκεντρωμένων από τις μεγάλες πόλεις – κέντρα (Τσάτσος Ν. , 1988).

Σε μια προσπάθεια η ύπαιθρος να μην ερημωθεί από το ενισχυμένο κύμα αστικοποίησης του 20ου αιώνα, οι κοινότητες διατηρήθηκαν σε μεγάλο βαθμό, αφού

ελήφθησαν υπόψη ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρωτοβάθμιοι). Την περίοδο της μεταπολίτευσης οι Ο.Τ.Α. που διέθεταν οργανωτική δομή, απασχολούσαν προσωπικό και χρηματοδοτούνταν από πόρους της γενικής κυβέρνησης αριθμούσαν σε χιλιάδες⁸.

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, αποτέλεσε, συνεπώς το σημαντικότερο δομικό πρόβλημα του συστήματος δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η οικονομική δυσπραγία, καθώς επίσης και η πολυεπίπεδη άναρχη διοίκηση και η δημογραφία των κοινοτήτων, δεν επέτρεπε την εύρυθμη λειτουργία του μοντέλου δημόσιας διοίκησης (Τσενές, 1986).

Με απώτερο σκοπό τη συγκρότηση ενός νέου μοντέλου για την τοπική αυτοδιοίκηση με λιγότερα κέντρα λήψης αποφάσεων, αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών, ψηφίστηκε στις 4 Δεκεμβρίου 1997 ο νόμος 2539/4-12-97 (ΦΕΚ 244 Τεύχος Α') «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ή αλλιώς το σχέδιο / νόμος «Καποδίστριας». Ο νόμος πήρε το όνομά του από τον κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως ο πρώτος θεμελιωτής της οργανωτικής δομής της αυτοδιοίκησης στο νεοελληνικό κράτος.

1.3.2.1. Αναγκαιότητα του σχεδίου «Καποδίστριας»

Η αναγκαιότητα εφαρμογής του «Καποδίστρια» στην Ελλάδα ανάγεται κυρίως στην οικονομική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και στην προσπάθεια εναρμονισμού των εσωτερικών υποθέσεων με τις κοινοτικές οδηγίες. Οι λόγοι θεσπίσεως του νέου πλαισίου μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

1. Ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός των κοινοτήτων δυσκόλευε την αποτελεσματική κατανομή πόρων, καθώς επίσης δυσχέραινε την απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων από τους δήμους και τις κοινότητες λόγω εγγενών ελλείψεων σε υποδομές.
2. Η κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων υπερέβαινε τους στόχους βιωσιμότητας. Ως εκ τούτου, η συγχώνευση κοινοτήτων θα επέτρεπε την

⁸ Έκθεση: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος, Υπουργείο Εσωτερικών, 1993

εξοικονόμηση κονδυλίων της γενικής κυβέρνησης. Παράλληλα, οι νέοι δήμοι καθίστανται οικονομικά ισχυρότεροι.

3. Η ύπαιθρος είχε υποστεί σημαντική δημογραφική μείωση, λόγω των ελλείψεων σε βασικές υποδομές και υπηρεσίες. Με τον ανασχεδιασμό νέων – μεγαλύτερων επαρχιακών δήμων, το φαινόμενο της αστικοποίησης θα μειωνόταν αισθητά⁹.

1.3.2.2. Αποτελεσματικότητα σχεδίου «Καποδίστριας»

Η Ελληνική πραγματικότητα προ της μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» διακρινόταν από ανισοβαρείς κοινότητες. Πιο συγκεκριμένα, μέχρι την εφαρμογή του νόμου υφίσταντο διοικητικά 5.503 κοινότητες, με πληθυσμούς μικρότερους κάτω των 5.000 κατοίκων, όπως υποδηλώνουν τα στατιστικά στοιχεία της εποχής. Στον αντίποδα, οι Δήμοι ήταν 430 σε όλη την επικράτεια¹⁰.

Με την ψήφιση του νόμου 2539/1997, οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης επανακαθορίστηκαν με χωροταξικά και πληθυσμιακά κριτήρια. Ειδικότερα, προκλήθηκε η επανακαθορισμός σε 896 δήμους και 123 κοινότητες. Οι 747 από τους «Καποδιστριακούς» δήμους προήλθαν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, δυο (2) κοινότητες αναγνωρίστηκαν ως δήμοι και 151 δήμοι ανά την επικράτεια δεν υπέστησαν μεταβολή. Όσον αφορά τις κοινότητες, οι 111 παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων¹¹.

Το σχέδιο «Καποδίστριας» συνοδευόταν παράλληλα από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), το οποίο ενέτασσε πέντε δράσεις υποστήριξης – μεταρρύθμισης, οι οποίες σχετίζονταν με (α) τη χρηματοδότηση των δαπανών των δήμων, (β) τη χρηματοδότηση των μελετών για την αναδιοργάνωση των Δήμων και Κοινοτήτων, όπως επίσης και του ανθρωπίνου δυναμικού, (δ) τη χρηματοδότηση

⁹ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης" προς τη Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Εσωτερικών (1997)

¹⁰ Απογραφή 1991, Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), Ανάκτηση από:
<https://geodata.gov.gr/dataset/apographe-plethysmou-1991>

¹¹ Οδηγός απογραφής έναρξης νέων Δήμων, ΥΠΕΣ-ΕΕΤΑΑ, Ανάκτηση από:
https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/odhgos_apografhs_oik_ota.doc

διοικητικών, αθλητικών και δημοσίων επενδύσεων και (ε) τη χρηματοδότηση έργων αποκλειστικά για τους Ο.Τ.Α.¹².

1.3.2.3. Η μετά «Καποδίστρια» εποχή

Η εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστρια» ενίσχυσε τη συγκεντρωτική εξουσία με έμφαση στη βελτίωση της υφιστάμενης οικονομικής κατάστασης της χώρας. Στην πραγματικότητα, το σχέδιο «Καποδίστριας» επιτέλεσε συμπληρωματικό ρόλο στη μεταρρύθμιση του μοντέλου της αυτοδιοίκησης, αφού σε πολλές περιπτώσεις, οι ήπιες μεταβολές σε περιοχές είχαν «επιδερμικό χαρακτήρα». Οι νέοι δήμοι δεν απέκτησαν ολοκληρωμένο καθεστώς «αυτονομίας», παραμένοντας σε μεγάλο βαθμό φορείς συμπληρωματικής διακυβέρνησης, οι οποίοι είχαν περιορισμένο βαθμό διαχείρισης των υποθέσεών τους. Η μεταρρύθμιση του 1997, βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, μη δημιουργώντας όμως δήμους οικονομικά αυτοτελείς και ικανούς να καταρτίσουν ίδιο σχεδιασμό για άντληση πόρων και διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού (Χλέπας, 1999).

Η προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης μέσα από τον «Καποδίστρια» μολονότι συρρίκνωσε κατά πολύ τη διάσπαση των διοικήσεων, δεν επέτυχε τον σκοπό της απόκτησης ουσιαστικής αυτονομίας στη λειτουργία των νέων δήμων. Η επιβεβλημένη αναγκαιότητα συνέχισης και βελτίωσης των αποκεντρωμένων υπηρεσιών προκάλεσε την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης»¹³.

1.3.3. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης»

1.3.3.1. Εισαγωγικά στοιχεία

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» θεωρείται η μεταρρυθμιστική συνέχεια της προσπάθειας που ξεκίνησε με τον «Καποδίστρια», προωθώντας έτι περαιτέρω την αναγκαστική συνένωση δήμων και κοινοτήτων (Μπέσηλα-Βήκα, 2010). Η Νέα

¹² Νόμος 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997), Άρθρο 13 «Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ανάκτηση από: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/n-2539-1997.html>

¹³ Εισηγητική έκθεση προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», Υπουργείο Εσωτερικών (2010), Ανάκτηση από: <http://www.opengov.gr/yypes/?p=417>

Αρχιτεκτονική για την Αυτοδιοίκηση ψηφίστηκε τον Ιούνιο του 2010 και τέθηκε σε ισχύ από 1/1/2011. Σημαντικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός πώς αρκετές διατάξεις του νέου νόμου τέθηκαν σε άμεση ισχύ¹⁴.

Βασικός στόχος του προγράμματος είναι να αποτελέσει τον σταθερό άξονα διοικητικής δομής των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, προσδίδοντας μόνιμο χαρακτήρα στη μεταρρύθμιση¹⁵.

Η Νέα Αρχιτεκτονική κινείται σε δύο άξονες: αφενός στην ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου στην εκ θεμελίων εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την ενίσχυσή της με τους αναγκαίους πόρους (οικονομικούς και ανθρώπινους) για την εκπλήρωση των στόχων. Βασικός πυρήνας της μεταρρύθμισης είναι η ολοκληρωμένη αποσαφήνιση των κεντρικών δομών λήψης αποφάσεων και διαχείρισης υποθέσεων, ούτως ώστε να καθίστανται σαφείς προς όλες τις πλευρές (πολίτες και κράτος) οι αρμοδιότητες και οι υποχρεώσεις, αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των υπηρεσιών προς τον πολίτη, τη διαφάνεια και την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κουταλάκης, 2014).

1.3.3.2. Αναγκαιότητα θέσπισης του «Καλλικράτη»

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς επίσης και η υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, οδήγησε τη χώρα προς την υιοθέτηση νέων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες θα απλούστευαν την δημόσια διοίκηση, θα εξοικονομούσαν πόρους και θα αξιοποιούσαν καλύτερα τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία. Η τοπική αυτοδιοίκηση, βρισκόταν στο κέντρο της μεταρρύθμισης, μιας και οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές δεν έβρισκαν πρόσφορο έδαφος. Η μεταρρύθμιση της Νέας Αρχιτεκτονικής για την αυτοδιοίκηση αποτελούσε το βασικό εργαλείο ανάπτυξης των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών (Κουταλάκης, 2014). Ο στόχος του «Καλλικράτη», όπως αυτός προκύπτει, τόσο από τις εισηγητικές εκθέσεις, όσο και από την τοποθέτηση των αρμόδιων Υπουργών κατά τη σχετική συζήτηση, είναι η

¹⁴ Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ Α87/07.06.2010), Άρθρο 286 «Εναρξη ισχύος», Ανάκτηση από: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132966/nomos-3852-2010>

¹⁵ Βλ. υποσημείωση αρ. 13

δημιουργία ενός «καλού κράτους σύγχρονου και αποτελεσματικού, επιτελικού και αποκεντρωμένου που να ανοίγει δρόμους ανάπτυξης».¹⁶

1.3.3.3. Καινοτομίες του προγράμματος

Με το πρόγραμμα Καλλικράτης επιχειρείται η αλλαγή στις κρατικές και αυτοδιοικητικές δομές, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό αποτελούσαν αίτιο οικονομικής δυσπραγίας. Το νέο νομοσχέδιο επέφερε πολλαπλές ρυθμίσεις επί διαφόρων ζητημάτων με καινοτόμα στοιχεία, τα οποία μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Για την επίτευξη της διαφάνειας, της ενίσχυσης της λογοδοσίας στη δημόσια σφαίρα, καθιερώθηκε ο θεσμός ανάρτησης σε δημόσια θέα (διαδίκτυο) των δημοσίων πράξεων, συμβάσεων, ανακοινώσεων και αποφάσεων, οι οποίες καθορίζουν την καθημερινότητα του πολίτη¹⁷.
- Με την εφαρμογή του Καλλικράτη καθιερώνονται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, τον οποίο αποτελούν οι 325 νέοι Δήμοι, όπως αυτοί προκύπτουν από την αναγκαστική συνένωση των παλιών «Καποδιστριακών» και οι οποίοι διοικούνται από το Δήμαρχο και το Δημοτικό Συμβούλιο που εκλέγονται κάθε πέντε έτη, με καθολική ψηφοφορία (ΥΠΕΣ, ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010). Σημειώνεται πως οι αυτοδιοικητικές εκλογές συμπίπτουν πλέον με τις ευρωεκλογές και για εξοικονόμηση πόρων.
- Προβλέπονται κρίσιμα όργανα για τη λειτουργία των δήμων, όπως η Εκτελεστική Επιτροπή και η Οικονομική Επιτροπή. Κάθε Δήμος χωρίζεται σε Δημοτικές Ενότητες (Ζυγούρης & Παπαδόπουλος, 2010). Βασικό κριτήριο δημιουργίας των νέων δήμων είναι η επίτευξη του στόχου των δήμων με πληθυσμούς άνω των 25.000 κατοίκων, εξαιρουμένων των κεντρικών

¹⁶ Βλ. υποσημείωση 13

¹⁷ Η υποχρέωση αυτή, αποσαφηνίστηκε με τις διατάξεις του νόμου 3861/2010, με τον οποίο τίθεται σε εφαρμογή του πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».

μητροπολιτικών δήμων και μερικών νησιών, τηρώντας τη σχέση «ένα νησί – ένας δήμος» (Ζυγούρης & Παπαδόπουλος, 2010)¹⁸.

- Στη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση θεσπίζονται οι «Περιφέρειες», ήτοι η μετεξέλιξη των παλαιότερων σχημάτων νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Συνολικά, προκύπτουν δεκατρείς (13) περιφέρειες στην ελληνική επικράτεια.
- Παράλληλα, θεσπίζονται νέες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (7), στις οποίες προϊστανται οι Γενικοί Γραμματείς των οικείων περιφερειών, οι οποίοι αναλαμβάνουν την άσκηση των προγενέστερων αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων περιφερειών του κράτους (Σωτηρέλης & Ξηρός, 2010). Στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης εισάγεται το στοιχείο της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της λογοδοσίας, με την εισαγωγή θεσμών ελέγχου σε πέντε επίπεδα και κυρίως με τη δημοσιοποίηση των δαπανών μέσω της ανάρτησης όλων των αποφάσεων στο διαδίκτυο («Διαύγεια»), όπως επίσης και μέσω της δράσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιτήρηση των εσόδων – δαπανών των Ο.Τ.Α.. Στο επίπεδο της εξοικονόμησης πόρων θεωρείται ότι, τόσο λόγω της συνένωση των δήμων, όσο και λόγω της μείωσης κατά 60% του πολιτικού προσωπικού, θα επέλθει δραστική μείωση των δαπανών (Γεωργάκης, 2016).

Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική έκθεση του «Καλλικράτη» προς τη Βουλή των Ελλήνων ο βασικός στόχος είναι *«Οι νέοι δήμοι, με τους κατάλληλους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, να μπορέσουν να αναλάβουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε, σε ένα σύγχρονο κράτος, να ασκούνται κοντά στον πολίτη και με επίγνωση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα, δηλαδή επιτελικό κράτος, με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες, και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη.»*

¹⁸ ΝΟΜΟΣ 3852 (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

(ΥΠΕΣ, ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010)

1.3.3.4. Απολογισμός «Καλλικράτη»

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» συνέστησε μια εκ θεμελίων αλλαγή στο διοικητικό μοντέλο και τη διάρθρωση της ελληνικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερη σημασία στη μεταρρύθμιση αυτή, η οποία σήμερα ρυθμίζει το μεγαλύτερο φάσμα της ελληνικής αυτοδιοίκησης, είναι η ενίσχυση των περιφερειακών διοικήσεων (περιφέρειες) και η μετατροπή τους σε περιφερειακά κέντρα λήψης αποφάσεων, καθώς επίσης και η δημιουργία των Αποκεντρωμένων διοικήσεων συνέβαλε ιδιαίτερα στην ενίσχυση των αρχών της εγγύτητας, της διαφάνειας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Μέσω του προγράμματος εισήχθησαν πολλές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες είχαν στόχο να ενισχύσουν την τοπική αυτοδιοίκηση και να εξοικονομήσουν πόρους. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση προκάλεσε και δυσλειτουργίες, αφού σε πολλές περιπτώσεις η καθετοποιημένη δομή της διοίκησης δε μπορούσε να εφαρμοστεί άμεσα και αποτελεσματικά σε όλες τις περιοχές της Ελλάδος. Η θεσμοθέτηση του «Καλλικράτη» πραγματοποιήθηκε σε ιδιαίτερα πολύπλοκες πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά συνθήκες, αφού τέθηκε σε ισχύ την ίδια περίοδο που η χώρα επιβλήθηκε σε καθεστώς δημοσιονομικής επιτήρησης. Η επιτυχής έκβαση του εγχειρήματος έγκειται στο γεγονός πώς η αυτοδιοίκηση υπέστη δυσανάλογα των δυνατοτήτων της βάρη από τη γενική κυβέρνηση, παρ' όλα αυτά η αρχιτεκτονική της κατάφερε να την καταστήσει σε μεγάλο βαθμό ανθεκτική, υποστηρίζοντας τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες σε περιόδους που το κράτος δε μπορούσε να ανταπεξέλθει.

1.4. Από τον «Κλεισθένη Ι» στο επιτελικό κράτος (2019)

1.4.1. Εισαγωγικά

Ο νόμος 4555/2018, με την ονομασία «Κλεισθένης (Ι)» διατήρησε σε μεγάλο βαθμό τα άρθρα του νόμου 3852/2010 «Καλλικράτης», συμπλήρωσε νέες διατάξεις, ενώ

ενσωμάτωσε νεότερες πτυχές. Μπορεί να χαρακτηριστεί ως νομοθέτημα, το οποίο κυρίως ρυθμίζει ζητήματα εκλογικής διαδικασίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, όμως προχωρά σε σειρές αλλαγών και σε άλλους τομείς, όπως στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη χωρική διάταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και άλλες αρμοδιότητες¹⁹.

1.4.2. Μεταρρυθμίσεις του προγράμματος «Κλεισθένης Ι»

Το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» επέφερε σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες βασίστηκαν, όπως αναφέρθηκε παραπάνω στο πλαίσιο του «Καλλικράτη». Οι σημαντικότερες αυτών είναι:

- Με το άρθρο 2 του «Κλεισθένη» οι Δήμοι κατηγοριοποιούνται με βάση πληθυσμιακά, οικονομικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά, με σκοπό τον καθορισμό νέων αρμοδιοτήτων και την κατανομή ευρωπαϊκών και εθνικών χρηματοδοτικών πόρων. Μέσα από την κατηγοριοποίηση προέκυψαν έξι κατηγορίες.
- Τα τοπικά διαμερίσματα των μεγάλων δήμων μετονομάζονται σε κοινότητες, που είτε προϋπήρχαν είτε προέκυψαν μετά τις συνενώσεις παλαιότερων «Καποδιστριακών» δήμων. Οι κοινότητες άνω των 300 κατοίκων λειτουργούν με κοινοτικό συμβούλιο, ενώ για τις κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων εκπροσωπούνται μόνο με πρόεδρο. Με το άρθρο 84 καθορίζονται οι αρμοδιότητες των κοινοτικών συμβουλίων και των προέδρων τους.
- Για τους Δήμους άνω των 5.000 κατοίκων συστήνεται «Επιτροπή Διαβούλευσης», η οποία έχει τη δυνατότητα διεξαγωγής τοπικού δημοψηφίσματος ή διατηρεί απλώς γνωμοδοτικό χαρακτήρα επί ζητημάτων κατάρτισης προϋπολογισμού και τεχνικού προγράμματος (άρθρο 78).

¹⁹ «ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 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», Ανάκτηση από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf>

- Δημιουργείται (άρθρο 212) μόνιμη επιτροπή από το ΥΠ.ΕΣ. για τον έλεγχο των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., καθώς και για την παροχή γνώμης επί θεμάτων μεταβολής των προϋπαρχουσών αρμοδιοτήτων τους.
- Συγκροτείται νέα αποκεντρωμένη Υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ. ως εποπτικό όργανο για τους Ο.Τ.Α. με την επωνυμία «Επόπτης ΟΤΑ», η οποία υπηρεσία αναλαμβάνει τον έλεγχο νομιμότητας των εν γένει πράξεων των δήμων – περιφερειών²⁰ (Μπίλλης, 2018).

1.4.3. Η θεσμοθέτηση της «απλής αναλογικής»

Όπως σημειώθηκε παραπάνω, ο «Κλεισθένης Ι» επέφερε νέες, σημαντικές μεταρρυθμίσεις για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς επίσης και για τη δημόσια διοίκηση γενικά. Η σημαντικότερη μεταρρύθμιση που έθεσε σε εφαρμογή ήταν εκείνη της καθιέρωσης του συστήματος «απλής αναλογικής»²¹, το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή για τους Ο.Τ.Α. (α' και β' βαθμού).

Η φιλοσοφία πίσω από την εφαρμογή της απλής αναλογικής ήταν η καθιέρωση ενός συστήματος, στα πλαίσια πολλών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο θα ενίσχυε την πολυφωνία εντός των συμβουλίων, θα αποτύπωνε με ορθό τρόπο το εκλογικό αποτέλεσμα, θα προωθούσε τη σύνθεση δυνάμεων και θα συνέβαλε στην καταστολή της «αποποίησης ευθυνών» τόσο από τους πολιτικούς όσο και από τους πολίτες. Χαρακτηριστική είναι η σημείωση της αιτιολογικής έκθεσης που αναφέρει: *«Η απλή αναλογική αναμένεται να ενεργοποιήσει τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες, καθώς πλέον δεν θα υπάρχει η πλήρης μετάθεση της ευθύνης στον εκάστοτε Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη, αλλά θα αναλάβει και η ίδια η τοπική κοινωνία – εξ ου και οι ρυθμίσεις περί επαύξησης των διατυπώσεων δημοσιότητας και διαφάνειας που περιλαμβάνονται στο παρόν σχέδιο νόμου – να παρακολουθεί και να κρίνει τη στάση όλων των παρατάξεων και το κατά πόσον αυτές λειτουργούν συνθετικά και προωθητικά κατά τη*

²⁰ Νόμος 4555/2018 - ΦΕΚ 133/Α/19-7-2018 «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»

²¹ Βλ. υποσημείωση 20

λήψη κρίσιμων για το Δήμο ή την Περιφέρεια αποφάσεων». (ΥΠΕΣ, Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της, 2018)»²²

Η απλή αναλογική για τους Ο.Τ.Α. θα πραγματοποιούνταν μέσα από την εκλογή των συνδυασμών στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές με ψηφοδέλτιο συνδυασμού. Ο συνδυασμός που θα λάμβανε ποσοστό 50% και μια (1) έγκυρη ψήφο στην κάλπη θα λάμβανε αυτομάτως και το 50% των εδρών του σώματος από την Α' Κυριακή, όπως και με το σύστημα του «Καλλικράτη». Αντίθετα, εάν λάμβανε ποσοστό κάτω του 50%, ο συνδυασμός θα λάμβανε ποσοστό εδρών αντίστοιχο του εκλογικού ποσοστού (λ.χ. με ποσοστό Α' Κυριακής 20%, ο συνδυασμός «Χ» θα λάβει το 20% των εδρών του Δ.Σ.). Οι δύο πρώτοι συνδυασμοί σε ψήφους, όπως και με τις διατάξεις του 3852/2010 θα λάβουν μέρος στον β' γύρο, αυτή τη φορά χωρίς σταυροδοσία υποψηφίων. Ο νικητής του β' γύρου χρίζεται δήμαρχος, με κατοχή εδρών, το ποσοστό που έλαβε στον α' γύρο. Επομένως, εάν ο συνδυασμός «Χ» έλαβε 20% στον α' γύρο και 60% στον β', ο νέος δήμαρχος/ περιφερειάρχης θα ελέγχει το 20% των εδρών του Δ.Σ. (Ι.Τ.Α., 2017).

Η εφαρμογή της απλής αναλογικής οριζοντίως, δέχθηκε έντονη κριτική από τους αιρετούς της αυτοδιοίκησης, ανά την επικράτεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι τοποθετήσεις των εκλεγμένων μελών του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ, οι οποίοι διατύπωσαν τις ανησυχίες τους επί της εφαρμογής της απλής αναλογικής στους δήμους. Εφαρμόζοντας τα δεδομένα των εκλογών του 2014, η ΚΕΔΕ κατέδειξε πώς το 65% των Δήμων δε θα έχουν τη δυνατότητα να διοικούνται από την παράταξη του εκλεγμένου δημάρχου, η οποία πλέον θα χρειάζεται την ψήφο εμπιστοσύνης της αντιπολίτευσης για τη λήψη καίριων αποφάσεων (πχ. ψήφιση προϋπολογισμού, κλπ.) (Γεωργιοπούλου, 2018)

²² Βλ. υποσημείωση 19

1.5. Η ακυβερνησία των ΟΤΑ και το επιτελικό κράτος

1.5.1. Το πρόβλημα της απλής αναλογικής

Η απλή αναλογική αποτέλεσε «μήλον της έριδος» ως προς την εφαρμογή της τόσο σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο, όσο και σε περιφερειακό (ΟΤΑ). Η κάθετη, χωρίς περίοδο προσαρμογής εφαρμογή της απλής αναλογικής στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019, ήγειρε αντιδράσεις από την πλειοψηφία των αιρετών ανά την Ελληνική Επικράτεια. Χαρακτηριστικές είναι οι δημόσιες διαβουλεύσεις των περιφερειακών ενώσεων ΟΤΑ Α' & Β' βαθμού, όπως η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.) και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.), οι οποίες μέσα από τα ανοικτά ψηφίσματα – πορίσματα των εργασιών των συνεδρίων τους καταδείκνυαν την κατάφορη εναντίωσή τους στην εφαρμογή του συστήματος της απλής αναλογικής. Όπως διαφαίνεται και από το παρακάτω απόσπασμα από το συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Ε., η αντίδραση απέναντι στο νέο εκλογικό σύστημα ήταν δριμυία:

«Μετά από τις δημόσιες τοποθετήσεις, τις συνεντεύξεις και την ομιλία του Υπουργού Εσωτερικών κ. Π. Σκουρλέτη στο συνέδριό μας, αλλά και από τις τοποθετήσεις των Προέδρων και εκπροσώπων των κομμάτων του Εθνικού και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και των Συνέδρων που συμμετέχουν στις εργασίες του Κοινού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Ε. και της ΕΝ.Π.Ε. με θέμα την «Αυτοδιοικητική Διακυβέρνηση», διαπιστώνουμε ότι, το κυοφορούμενο εδώ και δύο τουλάχιστον χρόνια Νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, για την βελτίωση του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ:

- *Δεν προωθεί καμία σημαντική αλλαγή στο μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας, στη λειτουργία του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης.*
- *Περιορίζεται κυρίως στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος ανάδειξης των αιρετών της Αυτοδιοίκησης Α' και Β' Βαθμού, καθώς και στην αναιτιολόγητη συρρίκνωση της θητείας τους από τα πέντε, στα τέσσερα χρόνια.*
- *Παραπέμπει γενικώς στο μέλλον και χωρίς συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, τις αναγκαίες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στο Κράτος και την Αυτοδιοίκηση, συνδέοντας τις με το εγχείρημα της Συνταγματικής Αναθεώρησης αλλά και την δημοσιονομική ανάκαμψη της χώρας.*

➤ *Δεν ενσωματώνει κρίσιμα ζητήματα στρατηγικής ενίσχυσης της αποκέντρωσης και προώθησης της Αυτοδιοικητικής Διακυβέρνησης, όπως αυτά κατά κανόνα έχουν εκφραστεί ομόφωνα, σε συνέδρια των αυτοδιοικητικών συλλογικών οργάνων.»* (Κ.Ε.Δ.Ε., 2018) (ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, 2018)²³

1.5.2. Τα αποτελέσματα της απλής αναλογικής

Επιβεβαιώνοντας πλήρως τα πορίσματα του συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Ε. – ΕΝ.Π.Ε.) το σύστημα απλής αναλογικής δυσχέρανε το διοικητικό τοπίο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην πραγματικότητα, λοιπόν, επικράτησε σε μεγάλο ποσοστό δήμων η «ακυβερνησία», μιας και ο εκλεγμένος (επιλεγμένος στον β' γύρο) δήμαρχος, σε πολλές περιπτώσεις δεν διαθέτει την απαιτούμενη πλειοψηφία για την άσκηση του νομοθετικού έργου (δημοτικό συμβούλιο) και την υπερψήφιση προτάσεων και έργων της δικής του διοίκησης.

Στο 1/3 των δήμων της χώρας, η πλειοψηφούσα παράταξη του β' γύρου δεν έχει την απαιτούμενη πλειοψηφία στο δημοτικό συμβούλιο, αναγκάζομενη να εφαρμόσει προγράμματα και σχεδιασμούς άλλων παρατάξεων, να προβεί σε αθέμιτες συνεργασίες και να παρεμποδίζεται συνεχώς το έργο της (Γεωργοπούλου, 2021).

1.6. Η νέα αυτοδιοίκηση με τον δήμαρχο στο προσκήνιο (2019-)

Βασικό πρόσταγμα των αιρετών μετά τις εκλογές του 2019, είναι η καταπολέμηση των συνεπειών της απλής αναλογικής. Αντιστοίχως, αποτέλεσε και προεκλογική δέσμευση για το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ). Επί τη αναλήψει κυβερνητικών καθηκόντων, η κυβέρνηση Μητσοτάκη θεμελίωσε τις βάσεις της νέας αρχιτεκτονικής για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

²³ Άρθρο: «Ψήφισμα ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ: Όχι σε απλή αναλογική -Τα υπέρ, τα κατά & οι αποχές», Ανάκτηση από: <https://www.aftodioikisi.gr/ota/psifisma-kede-enpe-ochi-se-apli-analogiki-ta-yper-ta-kata-apoches/>

Κομβικά σημεία της νέας αυτοδιοίκησης αποτελούν κατ' αρχήν ο νόμος 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019)²⁴ και ο νόμος 4735/2020 (ΦΕΚ Α 197 - 12.10.2020)²⁵ με τον οποίο εκχωρούνται κύριες αρμοδιότητες σε δημοτικές επιτροπές, στις οποίες ο νέος δήμαρχος κατέχει πλειοψηφία 3/5 (60%) χωρίς η πλειοψηφία του να εξαρτάται από την πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου.

Έτσι, αρμοδιότητες όπως (α) η σύναψη οικονομικών συμφώνων, δανείων και χρηματοδοτήσεων, (β) η σύνταξη του προϋπολογισμού και ο καθορισμός τελών, (γ) η πρόσληψη προσωπικού, (δ) η κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος και (ε) οι τροποποιήσεις Οργανισμών και στρατηγικών πλαισίων των ΟΤΑ, ψηφίζονται από τις Οικονομικές Επιτροπές των Δήμων και Περιφερειών (ΥΠ.ΕΣ., ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ για τον προς ψήφιση Ν. 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019) «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα, 2019), οι οποίες ελέγχονται από τον εκάστοτε δήμαρχο / περιφερειάρχη, παρακάμπτοντας πολλές φορές εντελώς τα δημοτικά συμβούλια, στα οποία δεν υπάρχει η απαιτούμενη ψήφος εμπιστοσύνης.

Οι παραπάνω νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν διαδοχικά εντός μόλις ενός έτους, ενισχύουν την εκτελεστική εξουσία, έναντι της νομοθετικής, καθιστώντας τον δήμαρχο ισχυρότερο απέναντι στο δημοτικό συμβούλιο, αφού μέσα από τις επιτροπές που ο ίδιος ορίζει καθορίζεται το μεγαλύτερο μέρος του αυτοδιοικητικού έργου.

Στην πραγματικότητα, το πρόβλημα της κυβερνησιμότητας δεν επιλύεται πλήρως αφενός γιατί το Δημοτικό συμβούλιο διαθέτει συγκεκριμένες μη μεταβιβάσιμες αρμοδιότητες, θεμελιωμένες από όλους τους προγενέστερους νόμους αφετέρου δε, διότι η εκτελεστική αρμοδιότητα των επιτροπών που ο δήμαρχος ελέγχει, απαρτίζονται από αιρετά μέλη και μόνο, τα οποία σε ποσοστό 3/5 προέρχονται από την παράταξή του. Επομένως, όσο μικρότερη η πλειοψηφία του εκλεγμένου δημάρχου /

²⁴ 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019) «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα.»

²⁵ Ν. 4735/2020 «Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»

περιφερειάρχη στο συμβούλιο, τόσο λιγότερες και οι επιλογές του για ανάθεση καίριων θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στα εκτελεστικά όργανα.

1.6.1. Το Επιτελικό Κράτος και οι προοπτικές της αυτοδιοίκησης

Η ψήφιση του νόμου για το «Επιτελικό Κράτος»²⁶ από το 2019 διαγράφει την πορεία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα για τα επόμενα έτη. Με τον παραπάνω νόμο επιχειρείται μια καθολική επαναπροσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, με καθιέρωση στόχων, νέων δομών διαφάνειας, εκσυγχρονισμού και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας. Διαλάμποντα ρόλο στη δημόσια διοίκηση διαδραματίζουν οι περιφέρειες και οι δήμοι και ως εκ τούτου, η νομοθέτηση ενός στρατηγικού μοντέλου για τη δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει πληθώρα διατάξεων για τους ΟΤΑ.

Στόχος, λοιπόν του «Επιτελικού Κράτους» συναρτήσει των μεταρρυθμίσεων για ενίσχυση των δημάρχων μέσω των εκτελεστικών επιτροπών είναι η σταδιακή εκχώρηση περαιτέρω αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση και της καθιέρωσης πλαισίου ελέγχου και αξιολόγησης. Όπως σημειώνει ο καθηγητής Γ. Διέλλας «στόχος, να παραμείνουν στα υπουργεία οι επιτελικές αρμοδιότητες, σύμφωνα με τον οδηγό που έχει ήδη δημιουργήσει ο ν. 4622/2019 και να μεταφερθούν σταδιακά και προσεκτικά οι υποστηρικτικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες σε επίπεδα διοίκησης εγγύτερα προς τον πολίτη και πρωτίστως στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για να γίνει πληρέστερα κατανοητή αυτή η διαδικασία και η σημασία της, αρκεί να αναφερθεί ότι σήμερα το κεντρικό κράτος, δηλαδή τα υπουργεία, ασκούν 25.000 περίπου χαρτογραφημένες αρμοδιότητες, ενώ συνολικά οι δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και περιφέρειες) ασκούν μόλις 650 αρμοδιότητες» (Διέλλας, 2021).

Η νέα φιλοσοφία για την αυτοδιοίκηση αντανακλάται και μέσα στο «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία» (σ.σ. «Σχέδιο Πισσαρίδη»), στο οποίο γίνεται εκτεταμένη εισήγηση μεταβίβασης νέων πόρων και αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Βασικός προβληματισμός των αιρετών προσώπων στην Ελλάδα είναι

²⁶ Νόμος 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019) «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα.»

το γεγονός εάν η παραπάνω μεταρρύθμιση, που ήδη ξεκίνησε από το 2019, θα συνοδευτεί με αντίστοιχη ενίσχυση σε πόρους και νομοθετικές διευκολύνσεις.

Συνταγματικά, οποιαδήποτε μεταβίβαση αρμοδιότητας συνοδεύεται με αντίστοιχη μεταβίβαση πόρων (*Άρθρο 102, παρ. 5: «Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*), επομένως η αυτοδιοίκηση πρέπει να ενισχυθεί κατ' αντίστοιχο τρόπο με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, ούτως ώστε το «επιτελικό κράτος» να λειτουργήσει σωστά.

Όπως θα αναλυθεί εκτενώς στα παρακάτω κεφάλαια, το σημαντικότερο στοιχείο μιας διοίκησης είναι οι ανθρώπινοι πόροι της όσον αφορά τη χρηστή και αποτελεσματική διοίκηση. Στη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης, η επιλογή προσώπων για την ανάληψη και ανάθεση εκτελεστικής εξουσίας θα μπορούσε να αποτελεί δικαίωμα επιλογής του εκάστοτε επικεφαλής (δήμαρχος / περιφερειάρχης) με σκοπό την αποτελεσματική διοίκηση και την επίτευξη στόχων.

Κεφάλαιο 2: Η μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης – Το δικαίωμα επιλογής προσώπων εκτελεστικής εξουσίας

2.1. Οι διαφορές εκτελεστικής εξουσίας της κεντρικής διοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση

Η εκτελεστική εξουσία όπως αποκαλύπτει ο επιθετικός προσδιορισμός αναφέρεται στη μορφή εξουσίας (μία από τις τρεις θεμελιωμένες σε μια ευνομούμενη πολιτεία) η οποία είναι υπεύθυνη για την εκτέλεση, δηλαδή την εφαρμογή της εξουσίας. Χωρίς εξαίρεση, στην Ελλάδα, η εκτελεστική εξουσία (διοίκηση) ασκείται από την Κυβέρνηση, με επικεφαλής τον Πρόεδρό της (ή αλλιώς Πρόεδρος Υπουργικού Συμβουλίου ή Πρωθυπουργός) και τα μέλη του Συμβουλίου (ή αλλιώς Υπουργοί). Η κυβέρνηση αποτελεί το κατεξοχήν αποφασίζον όργανο, το οποίο (α) καθορίζει τις πολιτικές για την χώρα, (β) εκφράζει την Πολιτεία, (γ) εκτελεί τους νόμους, (δ) εισηγείται νέους

νόμους και νομοθετήματα. Ο επικεφαλής του Συμβουλίου, ο Πρωθυπουργός, είναι υπεύθυνος για τον ορισμό μελών του Συμβουλίου του, τα οποία κατόπιν προτάσεώς του ορίζονται από τον εκάστοτε αρχηγό της Πολιτείας (Πρόεδρος της Δημοκρατίας) (Χρυσόγονος, 2014).

Βασικό δικαίωμα του επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας είναι η επιλογή προσώπων της αρεσκείας του (πρόσωπα τα οποία κρίνει πώς θα συμβάλλουν τα βέλτιστα προς την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής). Μολονότι τόσο ο Πρωθυπουργός, όσο και το νομοθετικό σώμα προκύπτουν μετά από τακτικές εκλογές, η επιλογή του Υπουργικού Συμβουλίου (εκτελεστικός θεσμός) δεν είναι απαιτητό να έχουν προκύψει από την εθνική αντιπροσωπεία. Στην πραγματικότητα, λοιπόν, ο Πρωθυπουργός ορίζει πρόσωπα και εκτός Κοινοβουλίου (σώματος), τα οποία κρίνει πώς είναι τα πλέον κατάλληλα (Βενιζέλος, 2008).

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, η τοπική αυτοδιοίκηση προκλήθηκε μέσα από την αναγκαιότητα επιμερισμού των εξουσιών, απλούστευσης των διαδικασιών και επίτευξης αμεσότητας του πολίτη με τα όργανα διοίκησης. Ιδιαίτερα, δε, μετά την θέσπιση της Νέας Αρχιτεκτονικής, ήτοι το πρόγραμμα «Καλλικράτης» η αρχή της αναλογικότητας – εφαρμογή του επιτελικού κράτους, τέθηκε σε μεγαλύτερη ισχύ, μεταβιβάζοντας κατ' αναλογικό τρόπο τη μορφή της κεντρικής διακυβέρνησης και σε αιρετά όργανα, εφαρμόζοντας το μοντέλο «εκ των άνω προς τα κάτω».

Η Νέα Αρχιτεκτονική εισήγαγε περισσότερες δημοσιονομικές αρμοδιότητες στην αυτοδιοίκηση, με την παράλληλη ενίσχυση της αυτοτέλειάς τους σε ένα ευρύ πεδίο δράσης, προωθώντας την αποκέντρωση. Τόσο οι περιφερειακές ενότητες (παλιές νομαρχίες) όσο και οι νέοι (στην πλειονότητά τους) μεγαλύτεροι δήμοι αποκτούν σημαντικά χαρακτηριστικά εκτελεστικής εξουσίας (Λαδιάς, 2014).

Η τοπική αυτοδιοίκηση διατηρεί, συνεπώς, χαρακτηριστικά, αναλογικά με το μοντέλο της κεντρικής διακυβέρνησης. Έτσι, τα όργανά της μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε:

- Εκτελεστικά Όργανα: Δήμαρχος, Αντιδήμαρχοι, Πρόεδροι Ν.Π.Δ.Δ. / Περιφερειάρχης, Αντιπεριφερειάρχες, πρόεδροι Ν.Π.Δ.Δ., κλπ.
- Νομοθετικά Όργανα: Δημοτικό / Περιφερειακό Συμβούλιο, Κοινοτικό Συμβούλιο, θεσμικές επιτροπές

Όλα τα όργανα προκύπτουν μετά από τακτική εκλογική διαδικασία, η οποία εναρμονίζεται με το ισχύον νομικό καθεστώς ρυθμίζοντας ζητήματα εκλογής, κωλύματα και ασυμβίβαστα, τα οποία είναι εξίσου αναλογικά αντίστοιχα με τα κωλύματα και δικαιώματα εκλογιμότητας για την ανάδειξη κοινοβουλευτικών οργάνων.

Η εκτελεστική διοίκηση των περιφερειών / δήμων ασκείται από τον νικητή των περιφερειακών / δημοτικών εκλογών, ο οποίος λαμβάνει εντολή σχηματισμού διοίκησης για το διάστημα που ορίζει ο νόμος. Συνεπώς, καθίσταται σαφές πώς ο Δήμαρχος είναι επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας του Δήμου του, αντιστοίχως ο περιφερειάρχης για την περιφέρεια.

Με την εφαρμογή των διατάξεων του «Καλλικράτη», «Κλεισθένη», αλλά και του «επιτελικού κράτους (2019)» ο εκλεγμένος επικεφαλής:

(α) ορίζει την Εκτελεστική Επιτροπή και την Οικονομική Επιτροπή, αρμόδιες για θέματα δημοσιονομικής φύσης, κατάρτισης προϋπολογισμού, κατάρτισης ετήσιων στόχων προγραμματισμού και ελέγχου και εφαρμογής της χρηστής πολιτικής διακυβέρνησης.

(β) Ορίζει την διοίκηση του φορέα, ήτοι τους Αντιδημάρχους / Αντιπεριφερειάρχες, προέδρους των νομικών προσώπων.

(γ) εκπροσωπεί τον φορέα του σε κάθε περίπτωση και είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό και την χάραξη πολιτικής (Ζυγούρης & Παπαδόπουλος, 2010).

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, συμπεραίνεται πώς μετά τις μεγάλες μεταρρυθμίσεις για την αυτοδιοίκηση, οι οποίες είχαν σκοπό τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, την ενίσχυση της διαφάνειας, την εξυγίανση των οικονομικών, την προώθηση του εκσυγχρονισμού και την αποκέντρωση, δομήθηκε με αναλογικό τρόπο, εντός συνταγματικής νομιμότητας, η μεταφορά αρμοδιοτήτων και εξουσιών. Αντιστοίχως, τροποποιήθηκαν και τα μοντέλα εκλογής, σχηματισμού σώματος και διοίκησης, ώστε οι ΟΤΑ να εναρμονίζονται με την κεντρική διοίκηση και να μπορούν να εφαρμόσουν ορθά τις πολιτικές τους. Όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω, στην πραγματικότητα, τα περιφερειακά σχήματα, είναι δομημένα έτσι ώστε ο δήμαρχος να έχει αντίστοιχη δράση στο πεδίο ελέγχου του με αυτήν του επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας, εντός συγκεκριμένων πάντα πλαισίων ελέγχου.

2.2. Η επιλογή τεχνοκρατών στη σύνθεση της κυβέρνησης και η αδυναμία ορισμού στο δημοτικό / περιφερειακό σχήμα

Ο νόμος 1558/1985 «περί λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου» ορίζει τις διατάξεις, τα κριτήρια επιλογής των μελών του, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις. Ειδικότερα, προβλέπεται όσον αφορά τα δικαιώματα του επικεφαλής ότι «Ο Πρωθυπουργός προτείνει τον διορισμό και την παύση των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, από κοινού με τους οποίους ασκεί την εξωτερική, την αμυντική, την οικονομική, την κοινωνική και την εσωτερική πολιτική της χώρας. Με απόφασή του αναθέτει την άσκηση αρμοδιοτήτων στους Υπουργούς άνευ χαρτοφυλακίου (Επικρατείας) και στους αναπληρωτές Υπουργούς. Με κοινή απόφαση με τον οικείο Υπουργό αναθέτει την άσκηση αρμοδιοτήτων στους Υφυπουργούς. Επιπλέον, επιβλέπει και αξιολογεί το έργο των μελών της Κυβέρνησης και εποπτεύει την εφαρμογή των νόμων από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και τη λειτουργία τους προς το συμφέρον του κράτους και των πολιτών²⁷. (Ελληνική Κυβέρνηση, 2021)».

Όπως έχει σημειωθεί ήδη παραπάνω, η επιλογή του επιτελείου άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, είναι αποκλειστική επιλογή του επικεφαλής, δεσμεύεται μόνο από τα βασικά κριτήρια διορισμού και όχι από εκλογικά κωλύματα. Συνεπώς, ασκών της εκτελεστικής εξουσίας, δύναται να είναι τεχνοκράτης.

Η λέξη τεχνοκράτης, προερχόμενη από τις λέξεις «τέχνη» και «κρατώ» υποδηλώνει το «πολιτικό ή ανώτερο κρατικό στέλεχος, ειδικό σε τεχνικά θέματα / τεχνικό που δίνει προτεραιότητα στη λύση του τεχνικού μέρους ενός προβλήματος σε βάρος της κοινωνικής και ανθρωπιστικής πλευράς»²⁸.

Τεχνοκράτης, λοιπόν, μπορεί να χαρακτηριστεί ο ιδιαίτερα καταρτισμένος άνθρωπος με σημαντική ακαδημαϊκή ή επαγγελματική κατάρτιση, η οποία θα προωθήσει τη χρηστή και αποτελεσματική διοίκηση. Το πλεονέκτημα των τεχνοκρατών έγκειται στο γεγονός, πώς λόγω της εξειδίκευσής τους βρίσκονται μακριά από τη σφαίρα της

²⁷ Αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού της Ελληνικής Δημοκρατίας, Ανάκτηση από ιστότοπο: <https://primeminister.gr/primeminister/office>

²⁸ Λεξιλογικό λήμμα, Ανάκτηση από ιστότοπο «η Πύλη για την Ελληνική γλώσσα»: https://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?lq=%CF%84%CE%B5%CF%87%CE%BD%CE%BF%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82

(μικρο)πολιτικής πράγμα που εξασφαλίζει την απρόσκοπτη δράση τους, προωθώντας ενέργειες αποτελεσματικές χωρίς να λογίζεται πολιτικό ρίσκο.

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα από το 2010 ήγειρε ακόμη περισσότερο τη συζήτηση για ανάληψη θέσεων εκτελεστικής εξουσίας από τεχνοκράτες, παρά πολιτικούς. Στις εκλογές του Ιουλίου 2019, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας με επικεφαλής τον Κυριάκο Μητσοτάκη, προέβη σε σχηματισμό κυβέρνησης, με ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό εξωκοινοβουλευτικών υπουργών (εκτελεστικοί), μολονότι κατείχε 158/300 έδρες της Εθνικής Αντιπροσωπείας, πράγμα που την καθιστούσε κυρίαρχο του πολιτικού σκηνικού. Οι αριθμοί υποδηλώνουν την πρόθεση εξειδίκευσης της εκτελεστικής εξουσίας προς χάριν εξυπηρέτησης της πολιτικής εντολής, αφού το 40% του Υπουργικού Συμβουλίου (22/51) είναι εξωκοινοβουλευτικοί (Πελώνη, 2019). Απ' όλα τα παραπάνω, συμπεραίνεται πώς η πολιτική ηγεσία επιλέγει το μοτίβο σύνθεσης «πολιτική – εξειδίκευση», πετυχαίνοντας μεγαλύτερους στόχους (Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ - Newsroom, 2019).

Παρά τις μεταρρυθμίσεις για την αυτοδιοίκηση από το 2010, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενες ενότητες, και σύμφωνα με την προγενέστερη παράθεση σε αναλογικό επίπεδο των κυβερνητικών και αυτοδιοικητικών εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ δεν έχουν τη δυνατότητα επιλογής τεχνοκρατών για τη σύνθεση των διοικητικών σχηματισμών τους. Αντ' αυτού, τόσο ο «Καλλικράτης», όσο και ο «Κλεισθένης» και το «επιτελικό κράτος (2019)» υποχρεώνουν τους νικητές των εκλογών να συνθέσουν τα εκτελεστικά όργανά τους με πρόσωπα, τα οποία υποχρεωτικά έχουν εκλεγεί μέσα από ψηφοδέλτιο. Εύλογα, λοιπόν, μπορεί να προκύψει το ερώτημα γιατί εφόσον οι αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις ακολουθούν το μοτίβο της αποκέντρωσης και τις μεταβίβασης εξουσιών στις περιφέρειες και τους δήμους, δεν τους παρέχεται η δυνατότητα αξιοποίησης καταρτισμένων τεχνοκρατών για την ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας;

2.3. Ειδικοί Συνεργάτες – δικαιώματα και κωλύματα

Οι σύμβουλοι και το επιστημονικό προσωπικό (μετακλητοί υπάλληλοι) υφίστανται σε κάθε διοικητική βαθμίδα, παρέχοντας συμβουλές επάνω στο γνωστικό τους αντικείμενο. Ιδιαίτερα για τους ΟΤΑ οι συνεργάτες (ειδικοί, επιστημονικοί,

σύμβουλοι) αποτελούν πολύτιμο εργαλείο διοικητικής υποστήριξης. Ήδη από το σχέδιο «Καποδίστριας» υπάρχει μέριμνα για επιλογή από τον επικεφαλής (δήμαρχο / νομάρχη) συμβούλων του, οι οποίοι θα συνεπικουρήσουν στο έργο του. Στην πρόσφατη νομοθεσία το άρθρο 243 του «Καλλικράτη» (3852/2010) αναφέρεται στα κριτήρια, αριθμό και δικαιώματα των συνεργατών των δημάρχων (Ζυγούρης & Παπαδόπουλος, 2010). Αντιστοίχως, ο «Κλεισθένης» με το άρθρο 214 (4555/2018) τροποποίησε σε νέα βάση το καθεστώς των συνεργατών (LawSpot, 2018).

Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται θέση συνεργάτη για κάθε έμμισθη θέση αντιδημάρχου. Οι συνεργάτες δεν διαθέτουν καμία εκτελεστική αρμοδιότητα, ούτε υπάγονται σε οργανική δομή του δήμου. Συνεπώς, παρέχουν αποκλειστικά συμβουλευτικές υπηρεσίες στο πρόσωπο που τους επέλεξε.

Στην πραγματικότητα, οι συνεργάτες των δημάρχων / περιφερειάρχων αποτελούν πολύτιμο υλικό για τη διοίκηση των ΟΤΑ. Η τεχνοκρατική τους εξειδίκευση επιτρέπει την παροχή υπηρεσιών υψηλού χαρακτήρα. Ως εκ τούτου δεν αποτελεί παράδοξο το γεγονός πώς οι εκλεγμένοι δήμαρχοι επιμένουν στην εξαίρεση των συνεργατών τους από τα κωλύματα εκλογιμότητας, ούτως ώστε να τους διατηρήσουν όχι μόνο κοντά τους, αλλά να τους αναβαθμίσουν σε εκτελεστικά όργανα²⁹.

Η αδυναμία επιλογής καταρτισμένων προσώπων για την ανάληψη θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους ΟΤΑ, επιχειρείται να καλυφθεί στις περισσότερες περιπτώσεις από το προσωπικό των ειδικών συνεργατών. Μάλιστα, μέσα από νομοθετικές πρωτοβουλίες ιδίως μετά το άρθρο 39 του νόμου 4735/2020³⁰ οι σύμβουλοι αποκτούν τη δυνατότητα εκπόνησης και υπογραφής μελετών προς διευκόλυνση των υπηρεσιών τους (Airetos.gr, 2020) . Η πρώτη αυτή εκχώρηση εκτελεστικής αρμοδιότητας φυσικής υπογραφής αντικειμένου μελέτης, καταδεικνύει (α) την αδήριτη ανάγκη στελέχωσης των φορέων με προσωπικό καταρτισμένο και έμπειρο (τεχνοκράτες) και (β) την αδυναμία των πολιτικών προσώπων να επιλέξουν

²⁹ Άρθρο διαδικτυακής εφημερίδας «Airetos» με τίτλο: Εκτός εκλογών οι συνεργάτες και Γενικοί Γραμματείς των νυν Δημάρχων. Ανάκτηση από: www.airetos.gr / <https://www.aparaskevi-images.gr/2018/05/02/%CE%B5%CE%BA%CF%84%CE%BF%CF%83-%CE%B5%CE%BA%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CF%8E%CE%BD-%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B9-%CE%BF%CE%B9-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%84%CE%B5%CF%83-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9/>

³⁰ Άρθρο 39 - Ειδικοί Σύμβουλοι Επιστημονικοί Συνεργάτες - Ειδικοί Συνεργάτες των ΟΤΑ Τροποποίηση της παρ. 7 του άρθρου 163 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων

την ομάδα διοίκησής τους με κριτήριο την αποτελεσματικότητα και όχι μόνο την επιτυχή έκβαση της σταυροδοσίας. Το κυρίως ερώτημα που έχει προκύψει ήδη από τις προηγούμενες ενότητες της παρούσας έρευνας, μπορεί να επαναδιατυπωθεί και ως εξής: Εφόσον οι συνεργάτες αποτελούν πολύτιμο στοιχείο για την αποτελεσματική διοίκηση και ήδη η ευνομούμενη πολιτεία τους εμπιστεύεται με την εκχώρηση δικαιώματος φυσικής υπογραφής για εκπόνηση σχεδίων που αφορούν το νομικό πρόσωπο, γιατί δεν είναι εφικτή η ανάθεσή τους εκ των προτέρων θέσεων εκτελεστικής αρμοδιότητας, ενισχύοντας περαιτέρω τη διοικητική ικανότητα της πολιτικής ηγεσίας;

Κεφάλαιο 3: Η άρση της υποχρεωτικής εκλογής για ανάληψη θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση – Διεθνείς Πρακτικές

3.1. Εισαγωγή

Ήδη στις παραπάνω ενότητες έχει γίνει αναφορά στο νομικό καθεστώς που ρυθμίζει τον ορισμό των αντιδημάρχων / αντιπεριφερειάρχων και προέδρων Ν.Π.Δ.Δ. σήμερα. Συνοψίζοντας τα όσα αναφέρθηκαν, οι εκάστοτε θέσεις εκτελεστικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού δίδονται με βάση το άρθρο 59 του ν. 3852/2010 «Αντιδήμαρχοι». Στο συγκεκριμένο άρθρο τίθεται ρητά η αναφορά στην υποχρεωτική εκλογή, μιας και το βασικότερο κριτήριο ορισμού των είναι να είναι «εκλεγμένοι σύμβουλοι» (δημοτικοί ή περιφερειακοί). Τόσο στους Αντιδημάρχους / Αντ/χες όσο και στους προέδρους των Ν.Π., ο επικεφαλής με απόφασή του, ορίζει και παύει τα πρόσωπα, καθώς επίσης αναθέτει αρμοδιότητες και δικαιώματα.

Σκοπός του συγκεκριμένου κεφαλαίου είναι η παρουσίαση διεθνών αυτοδιοικητικών πρακτικών, στις οποίες τα πρόσωπα, ασκούντα την εκτελεστική εξουσία στις περιφέρειες και τους δήμους δεν είναι υποχρεωτικά εκλεγμένοι (αιρετοί), αντιθέτως ορίζονται από τους επικεφαλής με σκοπό την καλύτερη διοίκηση.

3.2. Διεθνείς Πρακτικές – Ορισμός «τεχνοκρατών» στα δημοτικά σχήματα

Οι πορεία των μεταρρυθμίσεων της ελληνικής αυτοδιοίκησης ακολουθεί τις επιβεβλημένες ευρωπαϊκές μεταρρυθμίσεις. Ιδιαίτερα, για το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ακολουθήθηκαν «καλές» πρακτικές από τα αυτοδιοικητικά μοντέλα των χωρών της Β. Ευρώπης (Γκέκας & Μήτσου, 2010).

Οι παραπάνω χώρες και πιο συγκεκριμένα η Ολλανδία, η Φινλανδία και το Βέλγιο, αποτελούν αφενός αυτοδιοικητικά μοντέλα, των οποίων τα χαρακτηριστικά «συγκλίνουν» με τα ελληνικά δεδομένα (λ.χ. αριθμός δήμων, πληθυσμιακά δεδομένα, κ.α.) και αφετέρου αποτελούν διεθνείς καλές πρακτικές ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες. Βασικό στοιχείο της τοπικής διακυβέρνησης είναι η αξιοποίηση των τεχνοκρατών στη διοίκηση των δήμων. Πιο συγκεκριμένα, τα νομοθετικά πλαίσια αυτών των χωρών, επιτρέπουν τον ορισμό τεχνοκρατών είτε ως αντιδημάρχους, είτε ως εκτελεστικά μέλη διοικητικών συμβουλίων (Φινλανδία). Πέραν του ορισμού των εκτελεστικών οργάνων, στην περίπτωση της Ολλανδίας και του Βελγίου, ακόμη και ο ρόλος του επικεφαλής (σ.σ. Δήμαρχος) ορίζεται / τοποθετείται από την γενική κυβέρνηση για συγκεκριμένη θητεία, ασκώντας διοίκηση μαζί με το εκλεγμένο νομοθετικό σώμα των δήμων.

3.2.1. Η περίπτωση της Ολλανδίας

3.2.1.1. Αυτοδιοικητικό πλαίσιο

Οι δήμοι στην Ολλανδία ανέρχονται σε περίπου τετρακόσιους (400) σε όλη την επικράτεια, με τον μεγαλύτερο δήμο (Αμστερνταμ) να ανέρχεται σε 750.000 κατοίκους και ο μικρότερος δήμος να αριθμεί σε 1.000 κατοίκους.

Οι αυτοδιοικητικές εκλογές πραγματοποιούνται σε σταθερή βάση κάθε τέσσερα (4) χρόνια για όλο τον ενήλικο πληθυσμό και αφορούν την ανάδειξη των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, καθώς και της Γερουσίας (*aldermen*), η οποία είναι ξεχωριστό σώμα στους δήμους, ολιγομελές και είναι επιφορτισμένο με την εκτελεστική εξουσία του δήμου (VNG, 2008). Η διοίκηση, λοιπόν, των δήμων ασκείται από:

- Τον Δήμαρχο (*Burgemeester*)
- Τη Γερουσία (*Wethouders*)
- Το Δημοτικό Συμβούλιο (*Gemeenteraad*)

3.2.1.2. Δήμοι τεχνοκρατών

Τη γενική εποπτεία των υπηρεσιών των Δήμων ασκεί ο Δήμαρχος, ο οποίος είναι επικεφαλής του Δημοτικού Συμβουλίου και της τοπικής Γερουσίας. Η ειδοποιός διαφορά του μοντέλου της Ολλανδίας είναι το γεγονός πώς ο Δήμαρχος δεν είναι αιρετός. Ο Δήμαρχος ορίζεται με απόφαση της κυβέρνησης για θητεία έξι (6) ετών. Ο σύγχρονος δήμαρχος, διατηρεί το ρόλο του διαχειριστή (*manager*) των τοπικών θεμάτων, μακριά από την πολιτική σφαίρα, για την οποία αρμόδιο είναι το δημοτικό συμβούλιο, που ασκεί τη νομοθετική λειτουργία του δήμου (VNG, 2008).

Αναφορικά με τη γερουσία, η οποία πρόκυπτε από τακτικές εκλογές (δημοτικές), παρατηρείται αλλαγή στη σύνθεση του εκτελεστικού σχήματος. Ο Δήμαρχος, μετά την μεταρρύθμιση του 2002, δύναται να ορίσει τεχνοκράτες γερουσιαστές (αντίστοιχη θέση με του αντιδημάρχου στην Ελλάδα) με σκοπό την ανάληψη των δημοτικών χαρτοφυλακίων από πρόσωπα εξειδικευμένα και καταρτισμένα στο επιστημονικό πεδίο τους (Linze , Daemen, & Ringeling, 2009).

3.2.1.3. Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με την άσκηση και τον έλεγχο της στρατηγικής που χαράσσουν ο τεχνοκράτης δήμαρχος και η γερουσία. Ο δημοκρατικός έλεγχος ασκείται με το δικαίωμα των δημοτικών συμβούλων να παύουν τον ορισμένο δήμαρχο, καθώς και την υπόλοιπη εκτελεστική διοίκηση, σε περίπτωση που η εκτελεστέα πολιτική τους αναντιστοιχεί με το προεκλογικό πρόγραμμα και τις δεσμεύσεις των συμβούλων απέναντι στην τοπική κοινωνία. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται σύγκλιση απόψεων μεταξύ εκτελεστικής εξουσίας (τεχνοκρατών) και νομοθετικής εξουσίας (VNG, 2008). Επιπροσθέτως, με αυτόν τον τρόπο η τεχνοκρατική διαχείριση διαφόρων ζητημάτων που αφορούν την τοπική κοινωνία, αποκτούν πολιτικό χαρακτήρα και προσανατολισμό, εξομαλύνοντας την «αυστηρή» γραμμή που ακολουθούν οι επαγγελματίες, σε αντίθεση με τα πολιτικά πρόσωπα που υπόκεινται σε δημόσια λογοδοσία.

3.2.2. Η περίπτωση της Φινλανδίας

3.2.2.1. Αυτοδιοικητικό πλαίσιο

Η Φινλανδία αποτελεί το δεύτερο παράδειγμα αυτοδιοικητικού μοντέλου, το οποίο λειτουργεί με τεχνοκράτες. Η Φινλανδία συγκλίνει με τα πληθυσμιακά δεδομένα της Ελλάδος, έτσι και αυτοδιοικητικά. Στην επικράτειά της βρίσκονται 310 δήμοι και 20 περιφέρειες (Ι.Τ.Α.-Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017). Η διοίκηση των δήμων ασκείται από:

- Το Δημοτικό Συμβούλιο
- Το Εκτελεστικό Συμβούλιο
- Τον Δήμαρχο

3.2.2.2. Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί το ισχυρότερο όργανο των Δήμων της Φινλανδίας, κατέχον την νομοθετική εξουσία και το δικαίωμα ορισμού και παύσης του Εκτελεστικού Συμβουλίου. Εκλέγεται απευθείας κάθε τέσσερα χρόνια μέσα από τακτικές εκλογές. Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τη διαχείριση των τοπικών οικονομικών και των λειτουργιών του δήμου, καθώς επίσης για την επιλογή και τον ορισμό των εκτελεστικών οργάνων (Council of Europe, 1997).

3.2.2.3. Εκτελεστικοί τεχνοκράτες

Η Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία είναι αρμόδια για την διοίκηση του δήμου, την υλοποίηση των στόχων που θέτει το Συμβούλιο και την εφαρμογή των ψηφισμένων αποφάσεων του Συμβουλίου αποτελείται από μέλη, τα οποία διορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο. Η εκτελεστική εξουσία αποτελεί το μηχανισμό υλοποίησης της πολιτικής βούλησης, ως εκ τούτου η αξιοποίηση των τεχνοκρατών χρησιμοποιείται με σκοπό την αποτελεσματικότερη διοίκηση του δήμου. (Ι.Τ.Α., 2017)

Στη Φινλανδική αυτοδιοίκηση, ο ρόλος του επικεφαλής της αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί υποχρέωση για τη λειτουργία του σχήματος. Συνεπώς, ο ρόλος του δημάρχου

– τις περισσότερες φορές του δημοτικού διαχειριστή (*municipal manager*) παραλείπεται συχνά (Council of Europe, 1997).

Από τη διοικητική μεταρρύθμιση του 2007 και έπειτα, ο Δήμοι της Φινλανδίας έχουν τη δυνατότητα να ορίσουν δήμαρχο (*appointed mayor*) μέσα από επιλογή του συμβουλίου.

3.2.3. Η περίπτωση του Βελγίου

3.2.3.1. Αυτοδιοικητικό πλαίσιο

Το Βέλγιο βρίσκεται σε ανάλογα πληθυσμιακά και διοικητικά δεδομένα με τις προηγούμενες χώρες, αλλά και με τα ελληνικά δεδομένα. Στην επικράτειά του βρίσκονται περίπου 500 δήμοι, των οποίων η διοίκηση ασκείται από:

- Τον Δήμαρχο
- Το Κολλέγιο
- Το Δημοτικό Συμβούλιο

3.2.3.2. Ο Δήμαρχος και το Κολλέγιο

Το πρόσωπο του Δημάρχου, όσο και τα μέλη του Κολλεγίου (αντίστοιχο σώμα με τη «γερουσία» ή τους αντιδημάρχους σε ελληνικά δεδομένα) μπορούν να είναι είτε εκλεγμένα πρόσωπα (αιρετοί), οι οποίοι έχουν λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από το Δημοτικό Συμβούλιο, είτε μπορεί να είναι πρόσωπα τοποθετημένα από την κεντρική ή την περιφερειακή διοίκηση (τεχνοκράτες) (Linze , Daemen, & Ringeling, 2009).

Το βελγικό μοντέλο αυτοδιοίκησης συνδυάζει το τεχνοκρατικό και πολιτικό στοιχείο μέσω της ισχύουσας νομοθεσίας, αφού το Δημοτικό Συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τις τοπικές κοινωνίες προτείνει τόσο τον δήμαρχο όσο και το κολλέγιο προς έγκριση από την γενική κυβέρνηση. Τα πρόσωπα που προτείνονται να αναλάβουν την εκτελεστική εξουσία ενός δήμου μπορούν να είναι αιρετοί, αλλά και εξωθεσμικοί (τεχνοκράτες), αφήνοντας τη δυνατότητα στα δημοτικά συμβούλια να επιλέγουν ελεύθερα εάν επιθυμούν πολιτικό πρόσωπο ή τεχνοκράτη. Στις περισσότερες περιπτώσεις το πρόσωπο του δημάρχου προέρχεται μέσα από το Συμβούλιο και η

κεντρική διοίκηση αποδέχεται «*a priori*» την επιλογή των τοπικών κοινοτήτων (Linze, Daemen, & Ringeling, 2009).

3.3. Συμπεράσματα

Από τις παραπάνω περιπτώσιολογικές μελέτες, προκύπτει το πόρισμα πώς στην ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση συναντάται το φαινόμενο των τεχνοκρατών στα δημοτικά – περιφερειακά σχήματα, όπως αντιστοίχως υφίσταται στα κυβερνητικά σχήματα. Οι παραπάνω μορφές διακυβέρνησης τοπικών κοινοτήτων αποτελούν παραδείγματα συνδυασμού της πολιτικής ηγεσίας (κυρίως τα εκλεγμένα συμβούλια) με την τεχνοκρατική αντίληψη. Οι δήμοι λειτουργούν ως εταιρείες και έτσι η πολιτική βούληση εκφράζεται από τα εκλεγμένα όργανα, τα οποία διατυπώνουν το όραμα και τους στόχους, αλλά η εφαρμογή τους αναλαμβάνεται από πρόσωπα εξειδικευμένα, που μπορούν στον τομέα τους να αποδώσουν τα βέλτιστα αποτελέσματα.

Αναφορικά με την ελληνική πραγματικότητα, όπως έχει ήδη σημειωθεί, οι τελευταίες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιχειρούν να μεταστρέψουν την ελληνική αυτοδιοίκηση στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Από τη διαδικασία της αποκέντρωσης, της μεταβίβασης περισσότερων αρμοδιοτήτων και παροχή μεγαλύτερων ελευθεριών αναφορικά με ζητήματα οικονομικής διαχείρισης και πρωτοβουλιών που δύναται να αναλάβουν οι Ο.Τ.Α., διαφαίνεται η προσπάθεια εξομοίωσης με τις χώρες του βορρά, οι οποίες αποτελούν γενικά παραδεδεγμένα πρότυπα διοίκησης και αειφορίας. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» θεμελιώθηκε πάνω σε αυτές τις βάσεις. Αντιστοίχως, οι ρυθμίσεις για το «επιτελικό κράτος» στοχεύουν στην περαιτέρω αποκέντρωση των υπηρεσιών και των αρμοδιοτήτων. Μέσω του παραπάνω επαγωγικού συλλογισμού, μπορεί να τεθεί σε γόνιμη βάση διαλόγου, μια εφαρμογή μεταρρύθμισης των αιρετών εκτελεστικών οργάνων. Τόσο λοιπόν κατ' αντιστοιχία των συνταγματικών επιταγών, μιας και «οποιαδήποτε μεταβίβαση συνοδεύεται με αντίστοιχη μεταβίβαση δικαιωμάτων και πόρων» όσο και κατ' αντιστοιχία των Ευρωπαϊκών χωρών, με τις οποίες η ελληνική αυτοδιοίκηση διατηρεί συγκλητικά στοιχεία (αντιστοιχία αποκέντρωσης, αριθμού δήμων, πληθυσμών, κ.λ.π.), η εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης που θα επιτρέπει τόσο στον εκάστοτε περιφερειάρχη όσο και δήμαρχο να επιλέξει τη δική του διοικητική σύνθεση, με πρόσωπα τα οποία δεν είναι υποχρεωτικά αιρετοί, μπορεί να καταστεί εφικτή και βιώσιμη για τα ελληνικά δεδομένα.

Κεφάλαιο 4: Η εφαρμογή της αυτοδιοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα – Συνέντευξη με αιρετούς

Όπως παρουσιάστηκε στις προηγούμενες ενότητες, η λειτουργία των περιφερειών και των κοινοτήτων στη διεθνή – ευρωπαϊκή πραγματικότητα δεν είναι κάτι νέο. Απεναντίας, η τεχνοκρατική λειτουργία των δήμων αποτελεί ιδιαίτερα διευρυμένο μοντέλο διακυβέρνησης με τους δήμους να λειτουργούν με «εταιρικούς» (*corporate*) όρους λειτουργίας και τα εκτελεστικά όργανα να επιτελούν ρόλους διοίκησης και διαχείρισης (*management*). Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η εφαρμογή των ευρωπαϊκών αυτών προτύπων στην ελληνική αυτοδιοικητική πραγματικότητα.

4.1. Η εφαρμογή της μεταρρύθμισης στην ελληνική πραγματικότητα

4.1.1. Προοπτικές της μεταρρύθμισης

Η προώθηση μεταρρυθμίσεων στην ελληνική αυτοδιοίκηση καθίσταται αναγκαία και επιτακτική. Η αναποτελεσματικότητα εφαρμογής πολλών προγενέστερων προσπαθειών μεταρρύθμισης οφείλεται στην απουσία μακρόπνοου σχεδιασμού, διαβούλευσης με τους αρμόδιους φορείς (τόσο ρυθμιστικούς όσο και αποδέκτες της μεταρρύθμισης), καθώς επίσης και λόγω της έλλειψης συνεργασίας και εμπιστοσύνης του πολιτικού δυναμικού. Η αποκέντρωση, όπως αυτή ήδη σχεδιάζεται να εφαρμοστεί ακόμη παραπάνω (σ.σ. «Σχέδιο Πισσαρίδη») πρέπει να περιλαμβάνει μια καθολική αναδιάρθρωση της ισχύουσας νομοθεσίας, δίνοντας περισσότερες αρμοδιότητες και επιχειρησιακή δυναμική στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Πλυμάκης, 2019).

4.1.2. Πλαίσιο εφαρμογής

Η άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για την ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού μπορεί συμπεριληφθεί στο πλαίσιο διαλόγου για τη νέα μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης. Όπως έχει ήδη

σημειωθεί παραπάνω, ήδη από την εφαρμογή του «επιτελικού κράτους» και των διατάξεων ενίσχυσης των περιφερειάρχων / δημάρχων που εξελέγησαν στον β' γύρο με ενισχυμένες επιλογές ορισμού μελών – του επικεφαλής - σε επιτροπές και νομικά πρόσωπα κατά 3/5 σε συνολικό αριθμό, αποδεικνύεται η «δημαρχο-κεντρική» φύση της αυτοδιοίκησης. Όπως βέβαια η κεντρική διοίκηση (κυβέρνηση) λειτουργεί γύρω από το πρόσωπο του επικεφαλής, όσο και η αυτοδιοίκηση γύρω από τους περιφερειάρχες – δημάρχους, προκύπτει εύλογα το συμπέρασμα πώς οποιαδήποτε παροχή δυνατότητας προς τους επικεφαλής Ο.Τ.Α. για ορισμό τεχνοκρατών στα σχήματά τους, καθίσταται εφικτή και εντός συνταγματικών ορίων.

4.1.3. Προτεινόμενη μεταρρύθμιση

Η πρακτική ορισμού τεχνοκρατών στα αυτοδιοικητικά σχήματα των χωρών της Β. Ευρώπης, όπως παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, αναδεικνύει ένα διαφορετικό μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο είναι περισσότερο αποτελεσματικό, αμεσότερο και με μεγαλύτερη δυναμική αποκέντρωσης και αειφορίας. Ιστορικά, οι ελληνικές μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται στα πρότυπα των «ευρωπαϊκών» προτύπων (σ.σ. ακολουθούμενη η Ελλάδα τον δυτικό τρόπο ζωής). Οι μεταρρυθμίσεις, βέβαια, του εξωτερικού έρχονται αφενός ετεροχρονισμένα (αργότερα από τα υπόλοιπα κράτη) και αφετέρου χωρίς παραμετροποιήσεις για να καταστούν βιώσιμες για τα ελληνικά δεδομένα.

Το «πείραμα» της απλής αναλογικής δεν κατάφερε να φέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα επί τη εφαρμογή του. Απεναντίας, δημιούργησε προβλήματα ακυβερνησίας και αδυναμίας σύνθεσης, μιας και τα ελληνικά δεδομένα δεν ταυτίζονται με τα κράτη που διατηρούν αναλογικό σύστημα διακυβέρνησης διαχρονικά.

Συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να τίθενται σε πλαίσιο διαλόγου – διαβούλευσης, συνεργασίας των συμμετοχικών φορέων και αξιολόγησης (Πλυμάκης, 2019) για να καταστούν εφαρμόσιμες και βιώσιμες. Η ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας των Ο.Τ.Α. σε μη εκλεγμένα πρόσωπα (τεχνοκράτες), δεν είναι κάτι πρωτόγνωρο για τα διεθνή δεδομένα, όπως επίσης ούτε για την ελληνική πραγματικότητα, εφόσον η δυνατότητα αυτή παρέχεται στον επικεφαλής της κυβέρνησης, εφαρμόζεται και έχει μετρήσιμα αποτελέσματα.

Τόσο ο περιφερειάρχης, όσο και ο δήμαρχος επιλέγονται από τη συντριπτική πλειοψηφία του εκλογικού κοινού «προσωπο-κεντρικά», ήτοι οι προσωπικότητές τους επιλέγονται κατά βάση να διοικήσουν, χωρίς να λαμβάνεται τόσο υπόψη ο συνδυασμός, οι συνεργάτες, κ.λ.π.. Αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός πώς στη συλλογική σκέψη του κοινού επικρατούν τα πρόσωπα των επικεφαλής. Μάλιστα, οι επικεφαλής έχουν ήδη τη δυνατότητα -από το νόμο- να διατηρούν αυξημένη πλειοψηφία σε όλα τα εκτελεστικά όργανα, μολονότι μπορεί να μην έχουν στα νομοθετικά.

Η αναλογικότητα της μεταρρύθμισης «από τα πάνω προς τα κάτω», όπως αυτή διαφαίνεται μέσα από το σχέδιο «Πισσαρίδη» μεταφέρει νέες αρμοδιότητες και εξουσίες στην τοπική αυτοδιοίκηση. Παραδείγματος χάριν, η σχεδιαζόμενη μεταφορά φόρων (π.χ. ΕΝΦΙΑ) προς τους Ο.Τ.Α., καθιστά την αυτοδιοίκηση φορο-αποδέκτη, χωρίς όμως να διατηρεί δυναμικές φορο-είσπραξης ή δυνατότητες εφαρμογής ενός πλαισίου μέτρων κατά της φοροδιαφυγής. Ως εκ τούτου, για να καταστεί η παρούσα μεταβίβαση αρμοδιοτήτων βιώσιμη, πρέπει η κεντρική διοίκηση να προχωρήσει σε διοικητική αναδιάρθρωση των Ο.Τ.Α. με σκοπό την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους. Σε ένα νέο περιβάλλον, όπου οι περιφέρειες και οι δήμοι θα έχουν ισχυρή οικονομική αυτοτέλεια, καθίσταται αναγκαίο να έχουν αντίστοιχη πολιτική και διοικητική αυτοτέλεια.

Συνεπώς, η τροποποίηση του νόμου, επιτρέποντας στους περιφερειάρχες και δημάρχους να ορίσουν τεχνοκράτες στα διοικητικά τους σχήματα, θα προκαλέσει καλύτερες προοπτικές διακυβέρνησης και διαχείρισης των αυξανόμενων υποχρεώσεων της αυτοδιοίκησης. Συνταγματικά, η μεταβίβαση αυτής της δυνατότητας δε θα μπορούσε να θεωρηθεί σε πρώτο πλαίσιο, έκνομη, εφόσον εδώ και δεκαετίες έχει παραχωρηθεί αυτό το δικαίωμα στον πρωθυπουργό. Κατ' αντιστοιχία, εάν οποιαδήποτε ενίσχυση των επικεφαλής θεωρούνταν έκνομη, τότε τόσο οι ρυθμίσεις περί λειτουργίας Υπουργικού Συμβουλίου όσο και οι διατάξεις για την αυτοδιοίκηση του «επιτελικού κράτους» δεν θα μπορούσαν να εφαρμοστούν.

Η υλοποίηση της παραπάνω μεταρρύθμισης μπορεί να τεθεί στη βάση λειτουργίας των ευρωπαϊκών χωρών, στις οποίες επικρατεί «ισορροπία ισχύος» μεταξύ τεχνοκρατών και πολιτικών προσώπων.

Ήδη, οι αυτοδιοικητικοί κώδικες ορίζουν πώς τα συμβούλια (περιφερειακά ή δημοτικά) θεωρούνται τα ανώτατα όργανα των οργανισμών, όπως αντιστοίχως το Κοινοβούλιο για την κεντρική διοίκηση. Έτσι, λοιπόν, υφίστανται ειδικές διατάξεις ελέγχου και οριοθέτησης της λειτουργίας των εκτελεστικών οργάνων. Η παροχή δυνατότητας στους επικεφαλής να ορίσουν τεχνοκράτες, μπορεί να διαπνέεται από το ίδιο πλαίσιο ελέγχου και αξιολόγησης, όπως συμβαίνει αντίστοιχα στο εξωτερικό.

Συνεπώς, η τοποθέτηση ενός τεχνοκράτη διοικητικού, όπως ενός αντιδημάρχου, δε θα προκαλέσει καμία θεσμική εκτροπή, εφόσον το συμβούλιο θα επικυρώσει τις σημαντικές πράξεις, όπως συμβαίνει ήδη. Αντιθέτως, η τεχνοκρατική του φύση επιτρέπει την καλύτερη διαχείριση ζητημάτων καθημερινότητας και γραφειοκρατίας. Επιπροσθέτως, η εξειδίκευση, η οποία μάλιστα δεν υπεισέρχεται σε ζητήματα πολιτικής, ενδεχομένως φέρει και αποτελέσματα σύνθεσης και σύγκλισης απόψεων στα νομοθετικά όργανα (συμβούλια). Πέραν των παραπάνω, ο ορισμός ενός τεχνοκράτη εκτελεστικού, ελέγχεται και αξιολογείται τόσο από τον επικεφαλής, όσο και από το σώμα. Όπως συμβαίνει και με το Υπουργικό συμβούλιο, τα πρόσωπα που αναλαμβάνουν διατηρούν συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία δεν επιτρέπουν την «τυφλή» επιλογή ενός προσώπου σε καίρια θέση ευθύνης. Αναφορικά με την αυτοδιοίκησης, το παραπάνω σκέλος μπορεί να εφαρμοστεί, εφόσον ήδη τα κριτήρια υπάρχουν και διαπνέουν το καθεστώς των συνεργατών.

Συμπερασματικά, το ισχύον καθεστώς της αυτοδιοίκησης ενισχύει με διατάξεις τους επικεφαλής των οργανισμών. Κατ' αναλογία λοιπόν, η τροποποίηση του ισχύοντος άρθρου, αφαιρώντας τον όρο «σύμβουλος», μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς να προκαλέσει θεσμικές εκτροπές. Η ήδη υπάρχουσα νομολογία διατηρεί πολλαπλά κριτήρια επιλογής και συστήματα ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας, τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν και στην παρούσα μεταρρύθμιση, με στόχο τη δημιουργία ενός υγιούς πλαισίου ανάληψης θέσεων εκτελεστικής εξουσίας από τεχνοκράτες στην αυτοδιοίκηση.

4.2. Συνέντευξη με αιρετούς

4.2.1. Σκοπός της έρευνας

Σκοπός της παρακάτω έρευνας είναι να διερευνηθούν οι απόψεις αιρετών της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης σχετικά με λειτουργικά, διοικητικά και

μεταρρυθμιστικά ζητήματα. Πιο συγκεκριμένα, μέσα από πέντε (5) ερευνητικά ερωτήματα, επιχειρείται να προκύψει πόρισμα για:

α) το εάν το υπάρχον νομοθετικό καθεστώς ευνοεί την αποτελεσματική διοίκηση των δήμων,

(β) αν το δικαίωμα επιλογής τεχνοκρατών στη γενική κυβέρνηση είναι προς τη σωστή κατεύθυνση,

(γ) το κατά πόσο λειτουργούν με ευρωπαϊκά κριτήρια σήμερα οι Ο.Τ.Α.,

(δ) την συχνή αξιοποίηση των συνεργατών ως εκτελεστικά όργανα, έστω και παρατύπως και

(ε) με το εάν είναι προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα με την οποία να επιτρέπεται ο ορισμός εκτελεστικών οργάνων, χωρίς να είναι απαραίτητως εκλεγμένοι.

4.2.2. Ερευνητική προσέγγιση και εργαλεία συλλογής δεδομένων

Η προσέγγιση που επιλέχθηκε για τη διεξαγωγή της έρευνας μέσω συνεντεύξεων δύο (2) αιρετών προσώπων είναι η ποιοτική μέθοδος. Κατά τον Bryman η ποιοτική μέθοδος έχει ως στόχο την καταγραφή απόψεων, εμπειριών και βιωμάτων. Ως εκ τούτου η ποιοτική ανάλυση δεν μπορεί να εμπέσει σε συγκεκριμενοποιημένα μοντέλα ανάλυσης, αντίθετα βασίζεται στον τρόπο που ο ερευνητής θα ερμηνεύσει το ερευνητικό αντικείμενο (Bryman , 2017).

Η παρούσα έρευνα έχει σκοπό να καταγράψει τις απόψεις των αιρετών επί του ισχύοντος πλαισίου της αυτοδιοίκησης και των ενδεχόμενων μεταρρυθμίσεων που αυτό χρειάζεται. Δεν έχει σκοπό την παρουσίαση μετρήσιμων αποτελεσμάτων αναφορικά με τα αποδοτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αυτοδιοίκησης, απεναντίας έχει στόχο την ανάδειξη των απόψεων επί του πλαισίου της, προτάσεων και προβληματισμών. Ως εκ τούτου, η έρευνα μπορεί να θεωρηθεί ότι λειτουργεί με ποιοτικά χαρακτηριστικά.

4.2.3. Εργαλεία συλλογής δεδομένων και δείγμα της έρευνας

Η έρευνα με ποιοτικά χαρακτηριστικά δύναται να διεξαχθεί με πολλούς τρόπους. Η παρούσα, επιλέγηκε να πραγματοποιηθεί μέσω συνεντεύξεων σε δύο (2) αιρετά πρόσωπα, τα οποία διατηρούν θέση ευθύνης στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Προς εξυπηρέτηση των ερευνητικών ερωτημάτων και της πορείας της έρευνας, οι δύο συνεντευξιαζόμενοι επιλέχθηκαν με κριτήριο όχι μόνο τη θέση τους στη σημερινή αυτοδιοικητική σκηνή, αλλά και λόγω της προγενέστερης εμπειρίας τους, ως ορισμένοι από τον Πρωθυπουργό Πρόεδροι Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου με εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με βάση συγκεκριμένα πλαίσια όπως:

- Ο ερευνητής προχώρησε σε δια ζώσης επαφή με τους συνεντευξιαζόμενους, επιδίδοντάς τους συνοδευτική επιστολή και τα ερωτήματα σε ηλεκτρονική μορφή, μετά την προφορική συνέντευξη, σεβόμενος την επιλογή των ερωτώμενων να γίνει μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου η έρευνα, προς εξοικονόμηση χρόνου.
- Δόθηκαν οι απαραίτητες εγγυήσεις πώς στοιχεία εντοπιότητας, θέσεις ευθύνης και πολιτικού ιστορικού δε θα γίνουν γνωστά.
- Η προσέγγιση έγινε σε πλαίσια γόνιμου διαλόγου και ανοικτής συζήτησης.

Το δείγμα της έρευνας είναι δύο (2) αυτοδιοικητικοί α' βαθμού της Ελληνικής αυτοδιοίκησης, άρρενες στο φύλο, οι οποίοι διατηρούν θέσεις ευθύνης μετά τις εκλογές του 2019. Επιπροσθέτως, στο προηγούμενο χρονικό διάστημα τόσο ο ερωτώμενος Α', όσο και ο ερωτώμενος Β', έχουν διατελέσει με απόφαση του πρωθυπουργού, πρόεδροι Ν.Π.Δ.Δ. με εκτελεστικές αρμοδιότητες. Η επιλογή των προσώπων έγινε με σκοπό την καλύτερη αποτύπωση των ερευνητικών ερωτημάτων, μιας και οι συνεντευξιαζόμενοι γνωρίζουν καλά αφενός το αυτοδιοικητικό πλαίσιο, αφετέρου γνωρίζουν και το ισχύον πλαίσιο της κεντρικής κυβέρνησης.

Το δείγμα δεν είναι αντιπροσωπευτικό. Αντιθέτως, επιχειρείται να αποτυπωθεί ως ένα βαθμό οι ισχύουσες αντιλήψεις για την αυτοδιοίκηση και το ενδεχόμενο μεταρρύθμισής της.

4.2.4. Εγκυρότητα και αξιοπιστία της έρευνας

Η ποιοτική έρευνα χαρακτηρίζεται για την υποκειμενικότητά της. Συνεπώς, η εγκυρότητα και η αξιοπιστία της έρευνας ανάγεται στο επίπεδο της συγκέντρωσης απαντήσεων που έχουν αξία για περαιτέρω διερεύνηση δίνοντας έμφαση στο κεντρικό ερευνητικό ερώτημα.

Η παρούσα έρευνα ανταποκρίνεται στο σκοπό της παρούσας εργασίας, ο οποίος είναι η κατανόηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης και η δυνατότητα μεταρρύθμισής του με σκοπό την άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για ανάληψη θέσεων εκτελεστικής εξουσίας.

4.2.5. Ανάλυση Δεδομένων

Για την ανάλυση των δεδομένων ακολουθήθηκε η πορεία της ενδεδειγμένης μελέτης των απαντήσεων των συνεντευξιζόμενων. Με σκοπό την καλύτερη εξαγωγή των δεδομένων σε ενιαία κειμενική μορφή, οι πέντε βασικές ερωτήσεις (εξαιρούμενων των εισαγωγικών ερωτήσεων) κατηγοριοποιήθηκαν στις παρακάτω τρεις (3) ενότητες όπως φαίνεται στον πίνακα. Το συνολικό περιεχόμενο των συνεντεύξεων βρίσκεται στο «Παράρτημα» της παρούσας εργασίας.

Πίνακας 4.1

Θεματικές ενότητες και ερωτήματα έρευνας

Θεματική Ενότητα	Ερωτήματα που τέθηκαν
Το ισχύον καθεστώς της αυτοδιοίκησης και οι διαφορές με την κεντρική διοίκηση.	Στις εκλογές του 2019, αναλάβατε καίρια αυτοδιοικητική θέση, την οποία υπηρετείτε μέχρι σήμερα. Πιστεύετε πως το υπάρχον νομοθετικό καθεστώς ευνοεί το έργο σας;
	Έχετε διατελέσει στο παρελθόν πρόεδρος Νομικού Προσώπου του Κράτους ορισμένος είτε απευθείας από

	<p>τον Πρωθυπουργό. Πιστεύετε πώς η δυνατότητα του πρωθυπουργού να ορίζει πρόσωπα εκτελεστικής εξουσίας είναι προς τη σωστή κατεύθυνση;</p>
<p>Προκλήσεις του σημερινού περιβάλλοντος της αυτοδιοίκησης. Ευρωπαϊκή εμπειρία και το ζήτημα των συνεργατών.</p>	<p>Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πιστεύετε λειτουργούν με ευρωπαϊκά κριτήρια εταιρικής διακυβέρνησης. Εάν όχι, που πιστεύετε ότι οφείλεται το πρόβλημα;</p>
	<p>Παρατηρείτε συχνά πώς οι μετακλητοί συνεργάτες επιφορτίζονται με «εκτελεστικές αρμοδιότητες» παρά το ισχύον νομικό καθεστώς. Επικροτείτε κάτι τέτοιο και γιατί;</p>
<p>Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση</p>	<p>Πιστεύετε πώς θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα που να επιτρέπει την ανάθεση εκτελεστικού χαρτοφυλακίου σε τεχνοκράτες και αν ναι, γιατί;</p>

4.3. Εισαγωγή

Για οποιαδήποτε μελέτη / πρόταση για μεταρρύθμιση ενός συγκεκριμένου πλαισίου είναι απαραίτητος ο συνυπολογισμός των απόψεων επί του θέματος των συντελεστών του πεδίου αναφοράς. Για τον λόγο αυτό, τέθηκαν ερωτήματα προς Έλληνες αυτοδιοικητικούς (περίοδος εκλογής 2019) σχετικά με το αν η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης για την άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, μπορεί να φανεί ωφέλιμη για την τοπική αυτοδιοίκηση και να καταστεί εφαρμόσιμο μέτρο για την αποτελεσματική διοίκηση των φορέων τους. Τα πρόσωπα που συμμετείχαν στη συνέντευξη πέραν τις ιδιότητάς τους ως αιρετοί σήμερα, έχουν διατελέσει στο παρελθόν Πρόεδροι Νομικών Προσώπων του κράτους ορισμένοι από τον Πρωθυπουργό για συγκεκριμένη θητεία, αποκτώντας ουσιαστικά διπλή εμπειρία, αφενός από κυβερνητική σκοπιά και αφετέρου από τη σημερινή αυτοδιοικητική.

4.4. Συνέντευξη με αιρετούς – Πορίσματα

4.4.1. Θεματική 1: Το ισχύον καθεστώς της αυτοδιοίκησης και οι διαφορές με την κεντρική διοίκηση.

Τόσο ο ερωτώμενος Α' όσο και ο ερωτώμενος Β' υπηρετούν ως στελέχη της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης ως επικεφαλής εκτελεστικών οργάνων. Συνοψίζοντας τις απαντήσεις τους επί των δύο (2) πρώτων ερωτημάτων προκύπτουν τα συμπεράσματα πώς το ισχύον νομοθετικό καθεστώς μάλλον δυσχεραίνει το έργο τους ως αυτοδιοικητικοί. Οι παράγοντες που συμβάλλουν προς αυτή τη δυσχέρεια είναι κυρίως η εφαρμογή της απλής αναλογικής, η οποία στερεί από τις διοικήσεις την πλειοψηφία στα συμβούλια, αναγκάζοντάς τες να προχωρήσουν σε αναγκαστικούς συμβιβασμούς με την αντιπολίτευση ή να παραμένουν στάσιμοι για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Δεύτερη κατά σειρά παθογένεια, είναι η αδυναμία στελέχωσης των Ο.Τ.Α. με προσωπικό. Οι διαδικασίες στελέχωσης είναι αφενός χρονοβόρες, αφετέρου δεν πληρούν τις αντικειμενικές ανάγκες των δήμων σε προσωπικό.

Αναφορικά, τέλος, με την προγενέστερη εμπειρία τους ως κρατικοί λειτουργοί οριζόμενοι απευθείας από τον πρωθυπουργό, και οι δύο συνεντευξιαζόμενοι υπερθεματίζουν τη δυνατότητα του πρωθυπουργού να επιλέγει τόσο τη διοίκηση των υπουργείων, όσο και τους προέδρους των Ν.Π.Δ.Δ., αφού εξυπηρετείτε η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής, πολυεπίπεδα.

4.4.2. Θεματική 2: Προκλήσεις του σημερινού περιβάλλοντος της αυτοδιοίκησης. Ευρωπαϊκή εμπειρία και το ζήτημα των συνεργατών.

Στη β' θεματική ενότητα, οι ερωτήσεις αφορούσαν τη λειτουργία των δήμων και τους συνεργάτες των αιρετών. Μέσα από τις απαντήσεις των ερωτώμενων, προκύπτουν τα εξής:

- Αναφορικά με τη λειτουργία των δήμων με ευρωπαϊκά κριτήρια εταιρικής διακυβέρνησης, οι συνεντευξιαζόμενοι, συγκλίνουν στις τοποθετήσεις τους σημειώνοντας πώς οι δήμοι δεν λειτουργούν ακόμη με τα δέοντα ευρωπαϊκά πρωτόκολλα. Στην πραγματικότητα, οι Ο.Τ.Α. παραμένουν προσκολλημένοι σε μακροχρόνιες διαδικασίες, οι οποίες οφείλονται σε νομικά κωλύματα που ακόμη δεν έχουν θεραπευτεί μέχρι και σήμερα. Η χρηστή διακυβέρνηση δεν μπορεί κατά κύριο λόγο να επιτευχθεί διότι οι διοικούντες δεν έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό στις θέσεις ευθύνης.
- Αναφορικά, λοιπόν, με τη δράση και τη λειτουργία των συνεργατών στους δήμους, σημείωσαν, πώς πράγματι σχεδόν κανένας αυτοδιοικητικός δε χρησιμοποιεί τους συνεργάτες μόνο συμβουλευτικά. Αντιθέτως, οι συνεργάτες αποτελούν πολύτιμο διοικητικό στοιχείο και ως εκ τούτου η κάθε μεταβίβαση εξουσίας προς εκείνους, διευκολύνει το διοικητικό έργο.

4.4.3. Θεματική 3: Πιστεύετε πώς θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα που να επιτρέπει την ανάθεση εκτελεστικού χαρτοφυλακίου σε τεχνοκράτες και αν ναι, γιατί;

Απαντώντας στην τελευταία θεματική ενότητα και αντιστοίχως στο τελευταίο ερευνητικό ερώτημα, σημειώθηκε πώς η μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης, πρέπει να περιέχει και διατάξεις περί ανάληψης και ανάθεσης θέσεων εκτελεστικής εξουσίας σε πρόσωπα μη εκλεγμένα. Η ανάθεση σε τεχνοκράτες ήδη από την πρώτη στιγμή πέρα της διευκόλυνσης του διοικητικού έργου, θα απαλλάξει τους Ο.Τ.Α. από περιττά έξοδα συμβουλευτικών, εξωτερικών συνεργατών, κ.ο.κ. και αντιστοίχως, θα μεγιστοποιήσει τα παραγόμενα αποτελέσματα. Για τους συνεντευξιαζόμενους, η μεταρρύθμιση καθίσταται βιώσιμη, μιας και μέχρι σήμερα έχει αποδειχθεί πώς με τις τελευταίες νομοθετικές ρυθμίσεις, προωθείται ένα «δημαρχο-κεντρικό» σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο στην πραγματικότητα είναι αποτελεσματικότερο. Η σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση που προαναγγέλλεται από την κυβέρνηση, πρέπει να συνοδευτεί με αντίστοιχες μεταβιβάσεις εξουσίας και δυνατοτήτων επιλογής επιτελείων για να καταστεί βιώσιμη.

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα – Προτάσεις

Η αυτοδιοίκηση αποτελεί, όπως υποδηλώνεται μέσα από τη διαχρονικότητά της, τον πυρήνα της πολιτικής. Η ελληνική πραγματικότητα τηρεί άρρηκτους δεσμούς με την έννοια της πόλης κράτους, τόσο κατά τα αρχαία χρόνια, όσο και σήμερα, αφού ο κοινοτισμός αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της ελληνικής ταυτότητας.

Η αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού μεταστρέφεται συνεχώς, ιδίως μετά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, προς μια κατεύθυνση περισσότερο αποκεντρωμένη και οικονομικά αυτοτελή. Τόσο η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» όσο και οι επόμενες με τελευταία αυτή του «επιτελικού κράτους» καταδεικνύουν την ανάγκη εφαρμογής ριζικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την εξέλιξη των περιφερειών και των δήμων, σε αυτοτελείς, αυτοχρηματοδοτούμενους και ανεξάρτητους συστατικούς οργανισμούς εντός της ελληνικής επικράτειας.

Η αποκέντρωση, ωφελεί τόσο το κράτος οικονομικά, διοικητικά και πολιτικά, όσο και τους ίδιους τους Ο.Τ.Α., παρέχοντάς τους τη δυνατότητα της ανάπτυξης και της εφαρμογής παραμετροποιημένων πολιτικών στα μέτρα και τα σταθμά των τοπικών κοινωνιών.

Η παρούσα εργασία είχε σκοπό να πραγματοποιήσει μια εκ βάθους ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου της αυτοδιοίκησης, τονίζοντας παράλληλα, την αδυναμία ορισμού τεχνοκρατών (εξωθεσμικών) σε θέσεις εκτελεστικής εξουσίας.

Πράγματι, η αυτοδιοίκηση κληρονομεί «αναλογικά» βάρη, δικαιώματα και αρμοδιότητες με αυτά της κεντρικής κυβέρνησης. Στην πραγματικότητα, όμως, μολονότι ακολουθείται ένα σταθερό μοτίβο ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης, δεν ακολουθείται αντιστοίχως κάποια μεταρρύθμιση με στόχο την άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για ανάληψη θέσεων στους Ο.Τ.Α..

Η απουσία αυτής της νομοθετικής ρύθμισης, κρατά πίσω την αυτοδιοίκηση όσον αφορά την στελέχωσή της με εκτελεστικούς φορείς, οι οποίοι γνωρίζουν άρτια τα χαρτοφυλάκιά τους και μπορούν να προωθήσουν γρηγορότερα και καλύτερα τους στόχους, υλοποιώντας το όραμα της πολιτικής διοίκησης. Η δε ελληνική πραγματικότητα έρχεται να επιβεβαιώσει όλα τα παραπάνω αφού αυταπόδεικτα η αξιοποίηση των τεχνοκρατών στην κυβέρνηση, φέρνει καλύτερα αποτελέσματα και αυτό φαίνεται από την όλο αυξανόμενη χρήση τους από τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Η αδυναμία ορισμού μιας διοίκησης, την οποία θα επιλέγει ο εκάστοτε περιφερειάρχης ή δήμαρχος, ενόσω κάθε μεταρρύθμιση ενισχύει τις δυνατότητες του επικεφαλής («δημαρχο-κεντρικό σύστημα») δεν ακολουθεί τους προσδοκώμενους όρους πολιτικής αειφορίας. Παράλληλα, μολονότι η ελληνική αυτοδιοίκηση ακολουθεί το μεταρρυθμιστικό μοτίβο της δυτικής Ευρώπης, δεν αξιοποιείται το σύνολο της διεθνούς πρακτικής. Έτσι, παρόλο που πολλές χώρες χρησιμοποιούν το παραπάνω μοτίβο αποτελεσματικά και αποτελούν «καλά παραδείγματα» ευρωπαϊκή αυτοδιοίκησης, δεν έχει προχωρήσει η συζήτηση για εφαρμογή της στα ελληνικά δεδομένα.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση δεν αποτελεί μόνο κάποια θεωρητική ιδέα, αφού μέσα από τα διερευνητικά ερωτήματα προς τους συνεντευξιαζόμενους αιρετούς, προκύπτει το πόρισμα πώς και οι ίδιοι στερούνται αυτού του προνομίου, το οποίο θα διευκόλυνε σε μεγάλο βαθμό το διοικητικό τους έργο.

Συνοψίζοντας, η μεταρρύθμιση της ελληνικής αυτοδιοίκησης σε όρους ακόμη μεγαλύτερης αυτονομίας και αποκέντρωσης είναι προ των πυλών και σύντομα θα πραγματοποιηθεί. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση αναφορικά με τη δυνατότητα του εκάστοτε επικεφαλής να εμπλουτίζει την διοικητική (εκτελεστική) ομάδα με πρόσωπα εκτός πολιτικού πλαισίου, θα ενισχύσει την αυτονομία των Ο.Τ.Α. και θα προσδώσει μετρήσιμα αποτελέσματα. Η βιωσιμότητα της προτεινόμενης μεταρρύθμισης αποδεικνύεται αφενός από τη διεθνή εμπειρία χωρών που διατηρούν κοινά δημογραφικά και διοικητικά χαρακτηριστικά και αφετέρου διότι ήδη έχουν τεθεί οι βάσεις της αποκέντρωσης, χωρίς να δημιουργούνται συνταγματικές εκτροπές. Εν κατακλείδι, η ρύθμιση περί άρσης του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για την ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού μπορεί να καταστεί εφικτή και να αποτελέσει ρύθμιση, από την οποία θα προκύψουν αποδοτικότερες παροχές και αποτελεσματικότερη διοίκηση.

Παράρτημα

A. Έρευνα μέσω συνεντεύξεων

Πραγματοποιήθηκε έρευνα μέσω συνέντευξης δύο (2) αιρετών προσώπων κατά την περίοδο Οκτωβρίου 2021 με σκοπό την εξαγωγή απόψεων επί συγκεκριμένων ποιοτικών ερωτημάτων που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση, το νομικό καθεστώς και την προτεινόμενη μεταρρύθμιση που αναπτύσσεται μέσα από την παρούσα εργασία. Οι απαντήσεις των ερωτημάτων ετέθησαν κατ' αρχήν μετά από διαζώσης συζήτηση και στη συνέχεια επιδόθηκαν μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

A1. Συνοδευτική Επιστολή προς συνεντευξιαζόμενους

Για την εκπόνηση της έρευνας παραδόθηκε συνοδευτική επιστολή προς τους δύο ερωτώμενους, η οποία ανέφερε τα κάτωθι:

«Αξιότιμοι Κύριοι,

Εν πρώτοις ολοθύμως σας ευχαριστώ για την αποδοχή συνάντησης και συμμετοχής σας στην ακαδημαϊκή μου έρευνα και μεταπτυχιακή διατριβή με θέμα τη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης και την άρση του κριτηρίου της υποχρεωτικής εκλογής για την ανάληψη και ανάθεση θέσεων εκτελεστικής εξουσίας.

Συνημμένο τμήμα της παρούσας επιστολής αποτελούν τέσσερις (4) εισαγωγικές ερωτήσεις διευκρινιστικού χαρακτήρα και πέντε (5) κύριες ερευνητικές ερωτήσεις για την εξαγωγή συμπερασμάτων, όπως συζητήσαμε και προφορικά.

Εκ νέου σας σημειώνω πώς τόσο η ανωνυμία των προσώπων όσο και η διακριτή αναφορά στις θέσεις σας είναι δεδομένα και θα γίνει χρήση μόνο του περιεχομένου των απαντήσεών σας.

Σας ευχαριστώ για την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία.

Με Τιμή,

Αθανάσιος Ι. Μιχαλόπουλος

A2. Ερωτήματα συνέντευξης

Τα ερωτήματα που ετέθησαν στους συνεντευξιζόμενους κατηγοριοποιούνται ως εξής:

A.2.1. Εισαγωγικά:

1. Ποια είναι η ηλικία σας;
2. Πόσα χρόνια ασχολείστε με την πολιτική;
3. Έχει αναλάβει καίρια κυβερνητική θέση στο παρελθόν;

[σ.σ. ως κυβερνητική θέση προς εξυπηρέτηση της έρευνας εννοούμε τον ορισμό σας σε θέση εκτελεστικής εξουσίας (τεχνοκράτης διοικητής) απευθείας από τον πρωθυπουργό]

4. Πόσα χρόνια ασχολείστε με την αυτοδιοίκηση;

[σ.σ. η περίοδος ενασχόλησής σας αφορά κατά βάση τα χρόνια που διατηρείτε κάποιο αιρετό αξίωμα]

A.2.2. Κύρια Ερωτήματα:

5. Στις εκλογές του 2019, αναλάβατε καίρια αυτοδιοικητική θέση, την οποία υπηρετείτε μέχρι σήμερα. Πιστεύετε πώς το υπάρχον νομοθετικό καθεστώς ευνοεί το έργο σας;
6. Έχετε διατελέσει στο παρελθόν πρόεδρος Νομικού Προσώπου του Κράτους ορισμένος είτε απευθείας από τον Πρωθυπουργό. Πιστεύετε πώς η δυνατότητα του πρωθυπουργού να ορίζει πρόσωπα εκτελεστικής εξουσίας είναι προς τη σωστή κατεύθυνση;
7. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πιστεύετε λειτουργούν με ευρωπαϊκά κριτήρια εταιρικής διακυβέρνησης. Εάν όχι, που πιστεύετε ότι οφείλεται το πρόβλημα;

8. Παρατηρείτε συχνά πώς οι μετακλητοί συνεργάτες επιφορτίζονται με «εκτελεστικές αρμοδιότητες» παρά το ισχύον νομικό καθεστώς. Επικροτείτε κάτι τέτοιο και γιατί;
9. Πιστεύετε πώς θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα που να επιτρέπει την ανάθεση εκτελεστικού χαρτοφυλακίου σε τεχνοκράτες και αν ναι, γιατί;

A3. Προφίλ συνεντευξιαζόμενων

Ερωτώμενος Α: Άνδρας, 55 ετών, αιρετός με το αξίωμα του Δημάρχου αστικού δήμου της Αττικής (<=40.000 κατοίκων), αξίωμα που ανέλαβε μετά τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 και η ενασχόλησή του με την τοπική αυτοδιοίκηση μετρά 20 έτη συνεχούς παρουσίας ως δημοτικού συμβούλου. Παράλληλα, κατά την περίοδο 2007-2010 και 2012-2015 διατηρούσε αξίωμα προέδρου ΝΠΔΔ, ορισμένος από τον Πρωθυπουργό με άμεσες εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Ερωτώμενος Β: Άνδρας, 50 ετών, αιρετός με το αξίωμα του Αναπληρωτή Δημάρχου και προέδρου Οικονομικής Επιτροπής αστικού δήμου της Αττικής (<=40.000 κατοίκων), αξίωμα που ανέλαβε μετά τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 και η ενασχόλησή του με την τοπική αυτοδιοίκηση μετρά 3 έτη παρουσίας στην αυτοδιοίκηση. Παράλληλα, κατά την περίοδο 2008-2009 διατηρούσε αξίωμα, εκτελεστικής κυβερνητικής θέσης σε Υπουργείο, ορισμένος από τον Πρωθυπουργό με άμεσες εκτελεστικές αρμοδιότητες.

A4. Περιεχόμενο συνεντεύξεων

A4.1.: ΕΡΩΤΩΜΕΝΟΣ Α΄

ΕΡ.: Ποια είναι η ηλικία σας;

ΑΠ.: Η ηλικία μου είναι 55 έτη

ΕΡ.: Πόσα χρόνια ασχολείστε με την πολιτική;

ΑΠ.: Ασχολούμαι με την πολιτική από τα νεανικά μου χρόνια. Πιο συγκεκριμένα, 16 ετών εισήλθα σε κομματική οργάνωση και σταδιοδρόμησα πολιτικά σε καίριες θέσεις ευθύνης. Ενεργότερα με την πολιτική ασχολήθηκα προ 25 ετίας αναλαμβάνοντας θέσεις ευθύνης και κατερχόμενος στις αυτοδιοικητικές εκλογές.

ΕΡ.: Έχει αναλάβει καίρια κυβερνητική θέση στο παρελθόν;

[σ.σ. ως κυβερνητική θέση προς εξυπηρέτηση της έρευνας εννοούμε τον ορισμό σας σε θέση εκτελεστικής εξουσίας (τεχνοκράτης διοικητής) απευθείας από τον πρωθυπουργό]

ΑΠ.: Την περίοδο 2007-2010 ορίστηκα από τον Πρωθυπουργό σε διάφορες εκτελεστικές κυβερνητικές θέσεις (μέλος επιτροπών παρακολούθησης και αξιολόγησης εργασιών του κοινοβουλίου) καθώς επίσης ανέλαβα πρόεδρος ΝΠΔΔ με εκτελεστικές αρμοδιότητες που αφορούσαν τις Κεντρικές Αγορές σε όλη την ελληνική επικράτεια. Την περίοδο 2012-2015 ο πρωθυπουργός ανανέωσε την εμπιστοσύνη προς το πρόσωπό μου δίδοντάς μου εκ νέου χαρτοφυλάκιο ΝΠΔΔ με εκτελεστικές αρμοδιότητες.

ΕΡ.: Πόσα χρόνια ασχολείστε με την αυτοδιοίκηση;

[σ.σ. η περίοδος ενασχόλησής σας αφορά κατά βάση τα χρόνια που διατηρείτε κάποιο αιρετό αξίωμα]

ΑΠ.: Η ενασχόλησή μου με την αυτοδιοίκηση ξεκινά από το 2003 όταν εξελέγη πρώτη φορά δημοτικός σύμβουλος. Έκτοτε ασχολούμαι σε μόνιμη βάση με τα ζητήματα αυτοδιοίκησης. Το 2010 κατέβηκα για πρώτη φορά ως υποψήφιος δήμαρχος, καταλαμβάνοντας τη 2η θέση, όπως και το 2014. Το 2019 εξελέγη δήμαρχος.

ΕΡ.: Στις εκλογές του 2019, αναλάβετε καίρια αυτοδιοικητική θέση, την οποία υπηρετείτε μέχρι σήμερα. Πιστεύετε πώς το υπάρχον νομοθετικό καθεστώς ευνοεί το έργο σας;

ΑΠ.: Η σημερινή κατάσταση στην αυτοδιοίκηση δεν είναι η καλύτερη που επικρατεί. Οι ΟΤΑ χρίζουν άμεσων παρεμβάσεων κυρίως στην εκλογική και διοικητική λειτουργία τους. Για να γίνω πιο συγκεκριμένος, ο εκλογικός νόμος της απλής αναλογικής δυσχεραίνει κατάφορα το έργο μου ως δημάρχου αφού διατηρώ πλειοψηφία 8/27 συμβούλους και έπειτα από 3 διαδοχικές συνεργασίες κατάφερα να φτάσω τους 15/27 με πολλή προσπάθεια και 2 χρόνια κυριολεκτικά «χαμένα».

Σοβαρά προβλήματα υποστελέχωσης και υποχρηματοδότησης αντιμετωπίζουμε καθημερινά και προσπαθούμε να τα επιλύσουμε με εφήμερες λύσεις όπως προσλήψεις συμβασιούχων, όποτε πάλι η κείμενη νομοθεσία το επιτρέπει και μέσω συνεργασιών με εξωτερικά συνεργεία, τα οποία επιχειρούν να καλύψουν τα τεράστια αυτά κενά.

ΕΡ.: Έχετε διατελέσει στο παρελθόν πρόεδρος Νομικού Προσώπου του Κράτους ορισμένος απευθείας από τον Πρωθυπουργό. Πιστεύετε πώς η δυνατότητα του πρωθυπουργού να ορίζει πρόσωπα εκτελεστικής εξουσίας είναι προς τη σωστή κατεύθυνση;

ΑΠ.: Σαφέστατα ναι. Θα σας σημειώσω πώς διατηρώ την απαρέγκλιτη αντίληψη πώς ο εκάστοτε επικεφαλής πρέπει να επιλέγει τη βασική ομάδα δράσης και κρούσης. Πώς είναι δυνατόν να είσαι πρωθυπουργός και να μην έχεις δικό σου επικεφαλής σε κάθε μορφή νομικό πρόσωπο για το οποίο αν μη τι άλλο μετά θα δώσεις λόγο για τη λειτουργία του; Αναφορικά με την ορθή διοίκηση πιστεύω πώς η όποια αλλαγή στα προεδρεία δεν παρακωλύει καθόλου το έργο, αφού όλοι όσοι αναλαμβάνουν συνεπικουρούνται από το τακτικό μόνιμο προσωπικό.

ΕΡ.: Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πιστεύετε λειτουργούν με ευρωπαϊκά κριτήρια εταιρικής διακυβέρνησης. Εάν όχι, που πιστεύετε ότι οφείλεται το πρόβλημα;

ΑΠ.: Ο 3852 ή αλλιώς Καλλικράτης προσπάθησε και τα κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να κάνει τους δήμους μας να λειτουργήσουν με ευρωπαϊκά πρότυπα. Αναφορικά με τη διακυβέρνηση των ΟΤΑ πιστεύω πώς δεν έχει γίνει κάποια ριζική μεταρρύθμιση, η

οποία θα δώσει την κατάλληλη εξόρμηση στους δημάρχους να δημιουργήσουν. Υπάρχουν εκατοντάδες κωλύματα στην αυτοδιοίκηση. Κατά κύριο λόγο κωλύματα και συγκρούσεις με τις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί στο δήμαρχο και με αυτές που κατέχει το ΔΣ. Παράλληλα, είναι μια καλή ευκαιρία να ανοίξει ο διάλογος επικαιροποίησης του ΚΔΚ.

ΕΡ.: Παρατηρείται συχνά πώς οι μετακλητοί συνεργάτες επιφορτίζονται με «εκτελεστικές αρμοδιότητες» παρά το ισχύον νομικό καθεστώς. Επικροτείτε κάτι τέτοιο και γιατί;

ΑΠ.: Συγκεκριμένα εγώ διατηρώ επτά συνεργάτες, 5 έμμισθους και 2 άμισθους, όσους μου δίνει ο νόμος. Να σας απαντήσω αν θα μου έδινε παραπάνω; Πάλι όλους θα τους τοποθετούσα, διότι έχουμε απίστευτη ανάγκη σε τεχνοκράτες. Οι συνεργάτες αποτελούν πολύτιμο εργαλείο κάθε διοίκησης. Είναι τεχνοκράτες που ξέρουν καλά τη δουλειά τους και δυστυχώς μέσα στον Λεβιάθαν που λέγεται δημόσιο και ιδίως στους ΟΤΑ, υπάρχει άμεση ανάγκη για καταρτισμένους διοικητικούς.

Οι τροποποιήσεις του νόμου που απαγόρευαν τους συνεργάτες να κατέβουν στις εκλογές με βρίσκει και έβρισκε κάθετα αντίθετο. Είναι πολύτιμο εργαλείο για εμάς και φυσικά αν περνούσε από το χέρι μας και όχι από την εκλογική διαδικασία θα τους είχα στο διοικητικό σχήμα. Καλούνται να αναλάβουν αμέτρητες υποθέσεις. Δυστυχώς η απουσία εκτελεστικής αρμοδιότητας μας κρατάει πολύ πίσω ακόμα, αλλά νομίζω πώς αφού ήδη έγινε μια πρώτη παραχώρηση αναφορικά με τις μελέτες, τότε θα μπορέσουν να γίνουν και επόμενες. Προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει να πιέσουμε.

ΕΡ.: Πιστεύετε πώς θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα που να επιτρέπει την ανάθεση εκτελεστικού χαρτοφυλακίου σε τεχνοκράτες και αν ναι, γιατί;

ΑΠ.: Όπως ανέφερα παραπάνω, ναι, πιστεύω, χρειάζεται. Προ διετίας είχα μεταβεί στις Βρυξέλλες για το ετήσιο συνέδριο των ευρωπαϊκών περιφερειών. Από το Βέλγιο γνώρισα τεχνοκράτες αυτοδιοικητικούς, όπως αντίστοιχα και από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως στα οικονομικά και τεχνικά. Θεωρώ ιδιαίτερα ωφέλιμη τη δυνατότητα να μπορείς μέρος του διοικητικού σχήματος του δήμου να το ορίζεις με τεχνοκράτες. Θα σας σημειώσω εδώ τη σκέψη μου πώς επ' ουδενί δεν αναιρείται η δημοκρατική διαδικασία. Κακά τα ψέματα, στην Ελλάδα ψηφίζουμε πρωθυπουργό, όχι κόμμα και δήμαρχο όχι δημοτικό σχήμα. Ο κόσμος περιμένει από εμένα έργο σε κάθε σημείο του

δήμου και αυτό μπορώ να το κάνω μέσα από συνεργάτες καλούς, ειδικούς στο είδος τους και αποτελεσματικούς. Η τεχνοκρατική φύση κυρίως στα οικονομικά και τεχνικά των δήμων καθίσταται έως και απαιτητή. Συνεπώς, πιστεύω πώς είναι προς τη σωστή κατεύθυνση η μεταρρύθμιση. Αντίστοιχα, πιστεύω πώς η Ελλάδα είναι πλέον ώριμη να τη δεχθεί, περνώντας 10 χρόνια κρίσης και μεταρρυθμίσεων των ΟΤΑ.

A4.2.: ΕΡΩΤΩΜΕΝΟΣ Β΄

ΕΡ.: Ποια είναι η ηλικία σας;

ΑΠ.: Η ηλικία μου είναι 50 έτη

ΕΡ.: Πόσα χρόνια ασχολείστε με την πολιτική;

ΑΠ.: Ασχολούμαι με την πολιτική από τα φοιτητικά μου χρόνια, ποτέ στο προσκήνιο, κυρίως επικουρικά σε πολιτικά γραφεία και εκστρατείες.

ΕΡ.: Έχει αναλάβει καίρια κυβερνητική θέση στο παρελθόν;

[σ.σ. ως κυβερνητική θέση προς εξυπηρέτηση της έρευνας εννοούμε τον ορισμό σας σε θέση εκτελεστικής εξουσίας (τεχνοκράτης διοικητής) απευθείας από τον πρωθυπουργό]

ΑΠ.: Την περίοδο 2008-2009 ορίστηκα σε εκτελεστική θέση σε Υπουργείο, αναλαμβάνοντας διοικητικό χαρτοφυλάκιο σε θέματα οργάνωσης, διοίκησης και ελέγχου των υπηρεσιών. Κατά την περίοδο της θητείας μου συνεργάστηκα τόσο με την πολιτική ηγεσία (κυβέρνηση) όσο φυσικά και με τα διοικητικά στελέχη του Υπουργείου. Ήμουν από την πρώτη φουρνιά των «τεχνοκρατών» ας το πούμε έτσι.

ΕΡ.: Πόσα χρόνια ασχολείστε με την αυτοδιοίκηση;

[σ.σ. η περίοδος ενασχόλησής σας αφορά κατά βάση τα χρόνια που διατηρείτε κάποιο αιρετό αξίωμα]

ΑΠ.: Η ενασχόλησή μου ξεκινά από το 2019, όταν δηλαδή ανέλαβα χαρτοφυλάκιο Αναπληρωτή Δημάρχου. Παράλληλα, ασχολήθηκα και ένα έτος την περίοδο 2003-2004 συνεπικουρικά.

ΕΡ.: Στις εκλογές του 2019, αναλάβετε καίρια αυτοδιοικητική θέση, την οποία υπηρετείτε μέχρι σήμερα. Πιστεύετε πώς το υπάρχον νομοθετικό καθεστώς ευνοεί το έργο σας;

ΑΠ.: Το σημερινό νομικό καθεστώς είναι σαφέστατα καλύτερο από αυτό που υπήρχε το 2018. Όποιον αυτοδιοικητικό ρωτήσετε θα σας πει πώς το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι η αναλογική. Εγώ θα σας πω πώς το μεγαλύτερο θέμα για εμένα είναι η αδυναμία επίτευξης πραγματικής αυτοδιοίκησης. Ως δήμοι, δεν έχουμε τη δυνατότητα να έχουμε πραγματική αυτοτέλεια αναφορικά με τα οικονομικά μας. Υπάρχει σοβαρό θέμα τόσο στις χρηματοδοτήσεις όσο και στη διαχείριση. Είμαι αισιόδοξος πώς με το σχέδιο Πισσαρίδη θα ενισχυθεί η αυτοτέλεια των δήμων σε βαθμό που θα αγγίξει τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ίσως και το αμερικανικό (ελπίζω).

ΕΡ.: Έχετε διατελέσει στο παρελθόν πρόεδρος Νομικού Προσώπου του Κράτους ορισμένος απευθείας από τον Πρωθυπουργό. Πιστεύετε πώς η δυνατότητα του πρωθυπουργού να ορίζει πρόσωπα εκτελεστικής εξουσίας είναι προς τη σωστή κατεύθυνση;

ΑΠ.: Να απαντήσω σε αυτή την ερώτηση σημειώνοντας πώς σε όλα τα ανεπτυγμένα κράτη συμβαίνει αυτό, όχι μόνο στην Ελλάδα. Και σαφώς είναι προς τη σωστή κατεύθυνση. Οι κατευθύνσεις που δίνει ο ΠΘ μπορεί να μείνουν μόνο στα χαρτιά αν δεν λειτουργήσουν με το ίδιο πνεύμα οι εκτελεστικές υπηρεσίες του κράτους. Η ενός ανδρός αρχή δεν είναι σοφή επιλογή σήμερα και σε καμία περίπτωση εφικτή. Συνεπώς, οι ομάδες πρέπει να είναι επιλογή του αρχηγού. Γι' αυτό εξελέγη, για να δώσει τον βηματισμό παντού.

ΕΡ.: Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πιστεύετε λειτουργούν με ευρωπαϊκά κριτήρια εταιρικής διακυβέρνησης. Εάν όχι, που πιστεύετε ότι οφείλεται το πρόβλημα;

ΑΠ.: Οι δήμοι δεν είναι ίδιοι με αυτό που ήταν προ 20ετίας. Έχει γίνει σημαντικό μεταρρυθμιστικό έργο και αυτό οφείλουμε να το πιστώσουμε στις κυβερνήσεις. Η σημερινή διακυβέρνησή τους σε κάποιο βαθμό μπορεί να πει κάποιος πώς έχει χαρακτήρα management, αλλά πρέπει να γίνουν περισσότερα βήματα, κυρίως στη διοίκηση. Να απελευθερωθούν διαδικασίες που κολλάνε χρόνια.

ΕΡ.: Παρατηρείται συχνά πώς οι μετακλητοί συνεργάτες επιφορτίζονται με «εκτελεστικές αρμοδιότητες» παρά το ισχύον νομικό καθεστώς. Επικροτείτε κάτι τέτοιο και γιατί;

ΑΠ.: Και στο δικό μας δήμο συμβαίνει αυτό. Πώς άλλωστε να μη συμβαίνει όταν υπάρχει τεράστιο θέμα απουσίας ΠΕ από τον κρατικό φορέα; Ιδανικά οι συνεργάτες θα μπορούσαν να είχαν περισσότερες αρμοδιότητες απ' ό τι έχουν σήμερα. Η διοίκηση, ιδιαίτερα όταν εκλέγονται και άτομα, τα οποία είναι αρεστά, αλλά όχι απαραίτητα καταρτισμένα, μένει πίσω χωρίς ανθρώπους από την αγορά να «τρέξουν». Τώρα εάν αυτό είναι ορθό, σύμφωνα με τον νόμο, η απάντηση είναι όχι. Αλλά, εδώ σημειώνω πώς είναι «λάθος» ο νόμος.

ΕΡ.: Πιστεύετε πώς θα ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση η προσθήκη διάταξης στον αυτοδιοικητικό κώδικα που να επιτρέπει την ανάθεση εκτελεστικού χαρτοφυλακίου σε τεχνοκράτες και αν ναι, γιατί;

ΑΠ.: Εργάστηκα στο εξωτερικό, όπως και έκανα το μεταπτυχιακό μου έξω. Οι δήμοι λειτουργούν ως εταιρείες και όχι ως πολιτικές κυψέλες α' βαθμού. Ως εταιρείες λοιπόν, όποιος λειτουργεί εκτός Ελλάδος, θα δουν πώς δεν υπάρχει ταμπού να είναι ακόμη και τεχνοκράτης, δηλαδή τοποθετημένος ο δήμαρχος από το κράτος ή μετά από πρόταση του συμβουλίου. Στη Βόρεια Ευρώπη το κάνουν αυτό. Όταν την περίοδο του 2008 ήμουν στο Υπουργείο, συνεχώς βλέπαμε τις καλές πρακτικές του εξωτερικού και είχα άμεση εμπειρία με το φαινόμενο αυτό. Ερχόμενο το σχέδιο Πισσαρίδη στην πράξη, πιστεύω είναι βιώσιμη η εφαρμογή μιας τέτοιας μεταρρύθμισης και απαιτητή. Ένας τεχνοκράτης στα οικονομικά, μπορεί να διαχειριστεί πολύ καλύτερα τα χρήματα του ταμείου Ανάκαμψης, από την Αθήνα μέχρι και την μικρότερη πόλη στην Ελλάδα. Πρέπει, λοιπόν, κατ' εμέ να μεταστρέψουμε τους δήμους σε δομές διαχείρισης της καθημερινότητας, ένα άλλο management που είπαμε παραπάνω με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημότη. Επομένως, γιατί να παίρνουμε όλες τις πρακτικές του εξωτερικού και όχι αυτό, ενώ μάλιστα στην κυβέρνηση συμβαίνει αυτό με μεγάλη επιτυχία;

Βιβλιογραφία

Ελληνική Νομοθεσία

- ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ. (2008). Αθήνα : Βουλή των Ελλήνων .
- ΥΠ.ΕΣ. (1993). *Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος* . Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών .
- ΥΠ.ΕΣ. (2019). *ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ για τον προς ψήφιση Ν. 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019) «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.
- ΥΠΕΣ. (1997). *Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης"*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.
- ΥΠΕΣ. (2010). *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης»*. Αθήνα: Ελληνική Κυβέρνηση. Ανάκτηση από https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdf7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf
- ΥΠΕΣ. (2018). *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανάκτηση από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf>
- LawSpot. (2018, 07 19). Άρθρο 214 - Νόμος 4555/2018 - Ειδικοί Σύμβουλοι - Επιστημονικοί Συνεργάτες - Ειδικοί Συνεργάτες στις περιφέρειες. Ανάκτηση 09 15, 2021, από <https://www.lawspot.gr/nomikes-pliories/nomothesia/n-4555-2018/arthro-214-nomos-4555-2018-eidikoi-symvoyloi>

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Βενιζέλος, Ε. (2008). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδ. Σάκκουλα.
- Γεωργάκης, Θ. (2016, Μάρτιος). Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. *Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Γκέκας, Ρ., & Μήτσου, Κ. (2010). *Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση -συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ανάκτηση 10 12, 2021, από <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/140.pdf>
- Δερβιτσιώτης, Α. (2005). *Σημειώσεις Συνταγματικού Δικαίου Ι: Οργάνωση του Κράτους* (3η έκδοση εκδ., Τόμ. Α). Αθήνα: Εκδ. Π. Ν. Σάκκουλα.

- Ζυγούρης, Π., & Παπαδόπουλος, Γ. (2010). *Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) ΕΡΜΗΝΕΙΑ - ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ* (Τόμ. Ι). Αθήνα: Όλγας συζ. Π. Ζυγούρη.
- Ι.Τ.Α.-Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017). *Μελέτη: Εκλογικά Συστήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Τοπικά Δημοψηφίσματα: Διεθνής Εμπειρία και Ελλάδα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Κουταλάκης, Χ. (2014). Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Region & Periphery*, σσ. 33-41.
- Κουτσοσπύρος, Σ. (2018). *Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).
- Λαδιάς, Χ. (2014). *Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εκδ. ΠΑΠΑΠΑΖΗΣΗ.
- Μπέσηλα-Βήκα. (2010). *Τοπική Αυτοδιοίκηση -Θεσμικό πλαίσιο - Ευρωπαϊκή διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος "Καλλικράτης")*. Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα.
- Μπίλλης, Χ. (2018). *Από τον "Καποδίστρια" στον "Κλεισθένη": Η χωρική διάσταση της διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα: ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.
- Πλυμάκης, Σ. (2019). *Ειδικά Θέματα Δημοσίων Πολιτικών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Μια εκ των κάτω προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων*. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ
- Σωτηρέλης, Γ., & Ξηρός, Θ. (2010). *Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΙΤΑ/ Παπαζήση.
- Τσάτσος, Δ. (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο* (Τόμ. ΙΙ). Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδ. Σάκκουλα.
- Τσάτσος, Ν. (1988). *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ανάκτηση από <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/042.pdf>
- Τσενές, Η. (1986). *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεωρία και Πράξη*. Αθήνα: Φοίβος.
- Τσουντας, Κ. (2004). *Οι λειτουργίες του κράτους στα σύγχρονα πολιτεύματα*. Αθήνα: Εκδ. Εμμανουηλίδη.
- Χλέπας, Ν. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλα.
- Χρυσόγονος, Κ. (2014). *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Bryman, A. (2017). *Μέθοδοι Κοινωνικής Έρευνας*. Αθήνα: Gutenberg.
- Council of Europe. (1997). *Structure and operation of local regional democracy - Finland*. Brussels: Council of Europe.

Linze , S., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009, 03 04). Mayors in Seven European Countries: Part I. Selection Procedures and Statutory Position. *Local Government Studies*, σσ. 95-108.

VNG. (2008). *Local Government in the Netherlands*. The Hague: International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities. Ανάκτηση 10 15, 2021

Διαδικτυακοί Τόποι

Airetos.gr. (2020, 10 1). Οι Σύμβουλοι/Συνεργάτες των Δημάρχων θα συντάσσουν μελέτες και τεύχη διαγωνισμών. *Airetos.gr*. Ανάκτηση 10 10, 2021, από <https://www.airetos.gr/oi-symboyloisynergates-twn-dimarxwn-tha-syntassoyn-meletes-kai-teyxi-diagwnismou.aspx>

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ. (2018, 4 19). Ψήφισμα ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ: Όχι σε απλή αναλογική - Τα υπέρ, τα κατά & οι αποχές. *ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ-Aftodioikisi.gr*. Ανάκτηση από <https://www.aftodioikisi.gr/ota/psifisma-kede-enpe-ochi-se-apli-analogiki-ta-yper-ta-kata-apoches/>

Γεωργιοπούλου, Τ. (2018, 05 05). Κίνδυνος αποσταθεροποίησης των δήμων από την απλή αναλογική. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. Ανάκτηση από <https://www.kathimerini.gr/politics/962656/kindynos-apostatheropoiisis-ton-dimon-apo-tin-apli-analogiki/>

Γεωργιοπούλου, Τ. (2021, 01 27). Τα... βάσανα της απλής αναλογικής. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. Ανάκτηση από <https://www.kathimerini.gr/politics/561243007/ta-vasana-tis-aplis-analogikis/>

Διέλλας, Γ. (2021, 04 06). Επιτελικό κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση. *ΤΑ ΝΕΑ*.

Ελληνική Κυβέρνηση. (2021, 10 14). *Ελληνική Δημοκρατία - Ο Πρωθυπουργός*. Ανάκτηση 09 10, 2021, από primeminister.gr: <https://primeminister.gr/primeminister/office>

Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ - Newsroom. (2019, 07 08). Οι 18 εξωκοινοβουλευτικοί τεχνοκράτες υφυπουργοί της νέας κυβέρνησης. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. Ανάκτηση 09 14, 2021, από <https://www.kathimerini.gr/politics/1032941/oi-18-exokoinovoyleytikoi-technokrates-yfyroyrgoi-tis-neas-kyvernisis/>

Κ.Ε.Δ.Ε., Ε. (2018). Ψήφισμα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.) για το υπό κατάρτιση Νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών. *Μεταρρύθμιση στη λειτουργία του κράτους*. Αθήνα. Ανάκτηση από <https://www.enpe.gr/el/drastiriotes/synedria-kai-ekdiloseis/1036-enpekede>

Πελώνη, Α. (2019, 07 09). Κυβέρνηση εμπειρίας, διεύρυνσης, τεχνοκρατών. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. Ανάκτηση από

<https://www.kathimerini.gr/politics/1032999/kyvernisi-empeirias-dieyrynsis-technokraton/>