



**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πανεπιστήμιο Πειραιά  
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων**

**Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών**

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

**1994 κ.εξ.: Ο θεσμικός μετασχηματισμός της  
Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού στην Ελλάδα**

**Μαρία Σαλπά  
(Α.Μ. 3033202005133)**

**Κόρινθος, Οκτώβριος 2021**



**University of Peloponnese  
Department of Political Studies and International Relations**

**University of Piraeus  
Department of Business Administration**

**Democritus University of Thrace  
Department of Economics**

**Interuniversity Interdepartmental Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**1994 onwards: The institutional transformation of  
the 2nd level of Local Government in Greece**

**Maria Salpa  
(3033202005133)**

**Corinth, Greece, October 2021**

## Ευχαριστίες

Η εκπόνηση της παρούσας εργασίας αποτελεί το τελευταίο στάδιο της παρακολούθησης του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση». Αισθάνομαι, επομένως, την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες του συγκεκριμένου Προγράμματος για τη μεταλαμπάδευση των πολύτιμων γνώσεών τους.

Ωστόσο, δε μπορώ να μην ευχαριστήσω ιδιαίτερος τον επιβλέποντα καθηγητή, κ. Φακιολά Ευστάθιο, για την εμπιστοσύνη που επέδειξε στο πρόσωπό μου, την ατελείωτη καθοδήγηση και τις ανεκτίμητες συμβουλές του από το πρώτο κιόλας στάδιο της σύλληψης της ιδέας για αυτή τη μελέτη και σε όλη τη διάρκεια της εκπόνησής της.

Οφείλω επίσης να ευχαριστήσω θερμά για το χρόνο τους και τη συνδρομή τους στην εκπόνηση της εργασίας, τους συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις που αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι αυτής. Η απαιτούμενη ανωνυμία δεν επιτρέπει να τους κατονομάσω, όμως εκείνοι γνωρίζουν.

Τέλος, ένα ιδιαίτερο «ευχαριστώ» ανήκει στην οικογένειά μου για την υπομονή και τη διαχρονική στήριξη και ενθάρρυνση. Χωρίς την παρουσία τους, τίποτα δεν θα ήταν ίδιο.

## 1994 κ.εξ.: Ο θεσμικός μετασχηματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού στην Ελλάδα

**Σημαντικοί Όροι:** Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση, Διοικητική Αποκέντρωση, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης.

### Περίληψη

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει αναμορφωθεί αρκετές φορές με την πάροδο των χρόνων. Η παρούσα εργασία στοχεύει στην ανάδειξη των αλλαγών που επέφεραν στην Αυτοδιοίκηση Β΄ βαθμού τα σημαντικότερα νομοθετήματα που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα μας από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα. Επιλέχθηκε ως αφετηρία το 1994, διότι πρόκειται για μια χρονιά κατά την οποία πραγματοποιήθηκε μια ριζική μεταρρύθμιση στη δευτεροβάθμια Τ.Α.: η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αντικατέστησε την παλαιά κρατική νομαρχία. Επιπλέον τα όργανα διοίκησης του νέου θεσμού θα αναδεικνύονταν για πρώτη φορά μέσα από ψηφοφορία. Αναλύεται, λοιπόν, η ουσιαστική και εποικοδομητική συμβολή των Ν. 2218/94, Ν. 25379/97 («Καποδίστριας»), Ν. 3852/10 (Καλλικράτης) και Ν. 4555/18 («Κλεισθένης Ι») στο θεσμικό μετασχηματισμό της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η μέθοδος που ακολουθείται για την τεκμηρίωση αυτής της θετικής συμβολής είναι η ανάλυση της πρωτογενούς και δευτερογενούς βιβλιογραφίας, σε συνδυασμό με την πραγματοποίηση συνεντεύξεων με άτομα που διαθέτουν εμπειρία σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, μέσα από την ανάλυση της εξελικτικής πορείας αυτού του θεσμού, επιδιώκεται να ιχνογραφηθεί η μελλοντική εξέλιξη και οι περαιτέρω προοπτικές αναβάθμισής του.

# **1994 onwards: The institutional transformation of the 2nd level of Local Government in Greece**

**Keywords:** Local Government, Prefectural Government, Regional Government, Administrative Reform, Administrative Decentralization, Multilevel Governance, Kapodistrias, Kallikratis, Kleisthenes.

## **Abstract**

Local Government in Greece has been reformed several times throughout the years. The present thesis aims to highlight the institutional changes that have been introduced to the 2nd level of Local Government, by the most important legislation reform that took place in our country, from the mid-1990s up to date. The year of 1994 was specifically chosen as the starting point, as this is when a radical change took place in the field of 2nd level of Local Government; Prefectural Administration replaced the old State Prefecture. Furthermore, for the first time, the governing bodies of the new institution would be elected, through elections. Therefore, the substantial contribution of L. 2218/94, L. 25379/97 ("Kapodistrias"), L. 3852/10 ("Kallikratis") and L. 4555/18 ("Kleisthenis I") to the institutional transformation of the 2<sup>nd</sup> level of Local Government are analyzed. The methodology followed, in order to document that positive contribution, is the analysis of the literature content, in combination with the conduction of interviews with people whose experience in the field of the Local Government is undeniable. Thus, through the analysis of the evolutionary course of the second level of Local Government, the thesis aims at highlighting the institution's future development and its upgrading prospects.

## **ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ**

Με την παρούσα δήλωση:

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

**Η δηλούσα**

**Μαρία Σαλπά**

## Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... 1**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ..... 4**

- 1.1. Εισαγωγή.....4
- 1.2. Ο θεσμός: έννοιες και χαρακτηριστικά .....4
- 1.3. Η σύγχρονη εξέλιξη του θεσμού .....6
- 1.4. Συμμετοχή της κοινωνίας: μια απαραίτητη προϋπόθεση για δημοκρατική Τοπική Αυτοδιοίκηση ..... 10
- 1.5. Ανακεφαλαίωση ..... 12

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1990 ..... 14**

- 2.1. Εισαγωγή..... 14
- 2.2. Ο Ν. 2218/94 ..... 14
- 2.3. Ο Ν. 2539/97: Σχέδιο «Καποδίστριας» ..... 17
- 2.4. Ανακεφαλαίωση ..... 21

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΠΟ ΤΟΝ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΣΤΟΝ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ»: ΤΟ ΑΛΜΑ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ..... 23**

- 3.1. Εισαγωγή..... 23
- 3.2. Ο Ν. 3852/10: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»..... 24
- 3.3. Ο Ν. 4555/18: Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»..... 28
- 3.4. Ανακεφαλαίωση ..... 31

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΖΗΤΗΣΗ .....</b>	<b>34</b>
4.1. Εισαγωγή.....	34
4.2. Συνέχειες και αλλαγές στη νομοθεσία .....	34
4.3. Ανακεφαλαίωση .....	38
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>40</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....</b>	<b>45</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>65</b>



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη βιβλιογραφία συχνά διατυπώνεται η άποψη ότι ο κρατικός συγκεντρωτισμός (Lamproulou and Ladi, 2020) και η έντονη παρέμβαση του κεντρικού κράτους και των πολιτικών κομμάτων (Μουζέλης και Παγουλάτος, 2017), προεξάρχοντος του κυβερνώντος (Ladi, 2005), αποτελούν εκ των σημαντικών παθογενειών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (Ladi, 2007).<sup>1</sup> Μάλιστα, το φαινόμενο αυτό επεκτείνεται σε όλα τα συνταγματικά κατοχυρωμένα επίπεδα διακυβέρνησης: το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και το αυτοδιοικητικό.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση<sup>2</sup> αποτελεί πρωτογενή θεσμό (Κλειώσης, 1981), ο οποίος μάλιστα εμφανίστηκε στην κοινωνική οργάνωση του ανθρώπου προ της δημιουργίας του κράτους. Θα έλεγε κανείς ότι συνιστά το βασικό κύτταρο μιας δημοκρατικής κοινωνίας και το βασικό χώρο στον οποίο ο πολίτης έρχεται σε επαφή με την ίδια τη δημοκρατία.<sup>3</sup> Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, οι ιστορικές ρίζες της αυτοδιοίκησης μπορούν να αναζητηθούν -όπως άλλωστε σχεδόν κάθε σύγχρονος δημοκρατικός θεσμός- στην αρχαία Αθήνα. Ο μεταρρυθμιστής Κλεισθένης, που θεμελίωσε η δημοκρατία, μεταξύ άλλων διαίρεσε διοικητικά το έδαφος της Αθήνας σε 100 δήμους, με αιρετά όργανα διοίκησης.<sup>4</sup>

Βασική επιδίωξη της παρούσας εργασίας είναι η καταγραφή της εμπειρίας των διαδοχικών μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιηθήκαν στην Τ.Α. Β' βαθμού στην Ελλάδα, αρχής γενομένης από τα μέσα της δεκαετίας του 1990.<sup>5</sup> Συγκεκριμένα, η εργασία επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα από πού ξεκίνησε ο θεσμός και ποια είναι η σημερινή μορφή του, μέσα από μια νομοθετική διαδρομή 27 ετών, για να καταδείξει τις τυχόν ελλείψεις του, με γνώμονα την ολοκλήρωση της εύρυθμης λειτουργίας του. Σκοπός της εργασίας είναι να αναδείξει τις αλλαγές που επέφεραν τα σημαντικότερα μεταρρυθμιστικά νομοθετήματα στη δευτεροβάθμια Τ.Α. στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου.

---

<sup>1</sup> Επιπλέον, η Spanou (1998) αναγνωρίζει την αναποτελεσματικότητα και τη διαφθορά ως βασικά μειονεκτήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που οφείλονται κυρίως στις παρεμβάσεις του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος και οδηγούν διαχρονικά στην αποτυχία της.

<sup>2</sup> Στο εξής Τ.Α.

<sup>3</sup> Μέσα στην τοπική κοινότητα, το άτομο αλληλεπιδρά, συνειδητοποιεί την κοινωνική συμβίωση και, στην προσπάθειά του να επιλύσει τις τοπικές υποθέσεις, οργανώνεται προγενέστερα από την ίδια τη θέσπιση της κεντρικής κρατικής διοίκησης. Ο Χλέπας (2017) υποστηρίζει ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ακολούθως εντάσσεται ως τοπικός μηχανισμός στο πολιτικό-κομματικό σύστημα.

<sup>4</sup> Περισσότερα για τις ρηξικέλευθες μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο Κλεισθένης στο Αριστοτέλη, Αθηναίων Πολιτεία, κεφ, 21, 1,4-6.

<sup>5</sup> Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η υφιστάμενη διοικητική διαίρεση της χώρας περιλαμβάνει δύο βαθμούς Αυτοδιοίκησης: τον πρώτο (Δήμοι και Κοινότητες) και τον δεύτερο (Νομαρχίες και Περιφέρειες).

Επιλέχθηκε το 1994, διότι είναι η χρονιά κατά την οποία πραγματοποιήθηκε μια θεμελιακή τομή στην Τ.Α.: Η αντικατάσταση της κρατικής Νομαρχίας από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, τα αιρετά, πλέον, όργανα διοίκησης της οποίας θα αναδεικνύονταν για πρώτη φορά μέσα από καθολική ψηφοφορία. Τις δεκαετίες που ακολούθησαν, υλοποιήθηκαν άλλες τρεις σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της δευτεροβάθμιας Τ.Α. μέσα από τα αντίστοιχα νομοσχέδια («Καποδίστριας», Καλλικράτης», «Κλεισθένης Ι»). Ποιες θεσμικές αλλαγές επέφερε κάθε μια από τις ως άνω νομοθετικές ρυθμίσεις, ποιες ανάγκες καλύφθηκαν, ποια ήταν η εξέλιξη του θεσμού και εν τέλει, πόσο ουσιαστική είναι η μέχρι τώρα αναβάθμισή του: Όλα αυτά αποτελούν επιμέρους ερωτήματα που πλαισιώνουν το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα. Τα αποτελέσματα που επέφεραν, οι νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν και τα ζητήματα που ακόμα χρήζουν διαχείρισης εξετάζονται ιστορικά και αναλυτικά, με σκοπό την αναζήτηση των ενεργειών που πρέπει να αναληφθούν και των πολιτικών που πρέπει να εφαρμοστούν προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης επίλυσής τους. Σε αυτό ακριβώς το σημείο έγκειται η σκοπιμότητα της παρούσας εργασίας: να αναδείξει την εξελικτική πορεία της δευτεροβάθμιας Τ.Α. για να σηματοδοτήσει τη μελλοντική εξέλιξη και τις περαιτέρω προοπτικές αναβάθμισης του θεσμού.

Η παρούσα μελέτη βασίζεται σε μια υπόθεση εργασίας. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις που μνημονεύονται παραπάνω έχουν επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία του θεσμού της Τ.Α. Β' βαθμού -μάλιστα κάποιες από αυτές έχουν το χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων- ωστόσο, η πορεία εξέλιξης του θεσμού δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί, αλλά αντιθέτως υπάρχουν πολλά που πρέπει να γίνουν, δεδομένης και της υποχρέωσης της Ελλάδας για σύγκλιση με την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.<sup>6</sup> Ως εκ τούτου, με την καταγραφή της εξέλιξης θα αναδειχθούν οι αλλαγές που επήλθαν στη δευτεροβάθμια Τ.Α.. Η έμφαση θα δοθεί σε αυτές που αποτέλεσαν τομή για την αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού, σε μια πορεία τριάντα περίπου ετών και παράλληλα, όπως προαναφέρθηκε, θα αναζητηθούν οι μελλοντικές ευκαιρίες και δυνατότητές του.

---

<sup>6</sup> Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1994) καθιερώνεται η αρχή της επικουρικότητας, που χαρακτηρίζει πλέον την κατεύθυνση και τη στοχοθεσία της Τ.Α.. Η επικουρικότητα ορίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται και οι υποθέσεις διευθετούνται στο πλησιέστερο για τους πολίτες επίπεδο (τοπικό ή/και περιφερειακό). Σαφής επιθυμία της Ε.Ε. αποτελεί εξ' αυτού η ενδυνάμωση της Τ.Α..

Η μεθοδολογία που ακολουθείται στην παρούσα μελέτη -που έχει προσανατολισμό ιστορικό και αναλυτικό- είναι κατά κύριο λόγο η ανάλυση περιεχομένου της πρωτογενούς και της δευτερογενούς βιβλιογραφίας, μέσω της αξιοποίησης των νομοσχεδίων, των εισηγητικών εκθέσεων και των τοποθετήσεων των πρωταγωνιστών επί αυτών. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιείται η μέθοδος των συνεντεύξεων με ανώτατα και ανώτερα στελέχη -με κριτήριο την ειδημοσύνη τους και την εμπειρία τους σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>7</sup> Είναι επίσης σημαντικό να αναφερθεί ότι η εργασία ακολουθεί την πορεία από την ανάλυση στη σύνθεση. Τα βιβλιογραφικά και ερευνητικά δεδομένα του θέματος αναλύονται, ξεκινώντας από το γενικό πλαίσιο και προχωρώντας σταδιακά στις επιμέρους πτυχές τους. Στο τέλος επιχειρείται η επανασύνθεση των στοιχείων με βάση την προηγηθείσα ανάλυση καθώς και η απάντηση στο κεντρικό ερευνητικό ερώτημα.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας καταγράφεται το θεωρητικό πλαίσιο της ελληνικής Τ.Α. και καταγράφονται τα κύρια χαρακτηριστικά της. Ακολουθεί μια σύντομη ιστορική ανάλυση του Β' βαθμού αυτής, με ιδιαίτερη μνεία στην περίοδο από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα. Καθώς θεωρούμε ότι η Τ.Α. είναι άμεσα συνυφασμένη με τους θεσμούς του δημοκρατικού πολιτεύματος, το κεφάλαιο κλείνει με μια σύντομη θεωρητική αναφορά στη μεταξύ τους σχέση, η οποία θεμελιώνει και την ανάγκη ύπαρξής της. Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφονται αναλυτικά οι σημαντικότεροι μεταρρυθμιστικοί νόμοι της δεκαετίας του 1990 (Ν. 2218/94, και Ν.2539/97 - Πρόγραμμα «Καποδίστριας»), οι οποίοι συνέβαλλαν στη μεταμόρφωση του τοπίου της ελληνικής Τ.Α. και ακολούθως το τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται στις σύγχρονες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες («Καλλικράτης», «Κλεισθένης Ι»). Υπό το πρίσμα αυτών των συνεχόμενων μεταβολών, στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται τα νομοσχέδια και ταυτόχρονα εντοπίζονται οι καινοτομίες που επέφεραν και ερευνώνται τα ζητήματα που παρέμεναν κάθε φορά άλυτα, ώστε να αντιμετωπιστούν από νεώτερη νομοθετική ρύθμιση. Στο πλαίσιο αυτών των ενοτήτων, επιχειρείται η ανάλυση περιεχομένου των συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν, με έμφαση τόσο στη μέχρι τώρα διαδρομή της δευτεροβάθμιας Τ.Α., όσο και στις προοπτικές εξέλιξής της για το μέλλον. Στο ακροτελεύτιο κεφάλαιο της εργασίας επιδιώκεται η συνθετική ανασκόπηση, με τη μορφή συμπερασμάτων, όσων αναλυτικά εκτέθηκαν στα κεφάλαια που προηγήθηκαν.

---

<sup>7</sup> Βλ. Παράρτημα.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

## 1.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί παρουσιάζεται το θεωρητικό υπόβαθρο της δευτεροβάθμιας Τ.Α.. Αρχικά επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της μέσα από τη συναφή βιβλιογραφία, με την παράθεση των βασικών θεωρητικών προσεγγίσεων και των βασικών χαρακτηριστικών που την προσδιορίζουν και την κατοχυρώνουν. Στις επόμενες ενότητες παρατίθεται η διαχρονική εξέλιξη της Τ.Α. στη χώρα μας. Και αυτό όχι από προσκόλληση στην ιστορικότητα του θεσμού. Η ιστορική αναδρομή αφενός θα συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ανάλυση του θέματος, αφετέρου θα χρησιμεύσει ως εργαλείο στην προσπάθεια τόσο να καταδειχθούν οι ανάγκες που οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις κάλυψαν στο παρελθόν, όσο και να απαντηθούν τα ερωτήματα σχετικά με τα θεμελιώδη ζητήματα της Τ.Α. στην Ελλάδα, προκειμένου να παραχθούν οι κατάλληλες πολιτικές στο μέλλον. Τέλος, επιχειρείται και μια πρώτη προσέγγιση στη σχέση ανάμεσα στην Τ.Α. και τη δημοκρατία για να καταδειχθεί εντέλει ότι ορθά θεωρείται μια σημαντική πτυχή της (Σπανού, 1991, σελ 93).

## 1.2. Ο θεσμός: έννοιες και χαρακτηριστικά

Οι βιβλιογραφικές αναφορές για τον εν θέματι θεσμό είναι πυκνές. Κατά τον Τσενέ (1986), *«Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη διοίκηση με σκοπό την διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας»*. Σύμφωνα με την Μπέσιλα - Βήκα (2004), *«Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση της τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους»*. Τέλος, *«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>8</sup> πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι οποίοι κατοχυρώνονται ρητά από το Σύνταγμα»* (Σύνταγμα, άρθρο 102 παρ. 1).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Στο εξής Ο.Τ.Α.

<sup>9</sup> Συγκεκριμένα, η Τ.Α. απαρτίζεται από τους Οργανισμούς (ΝΠΔΔ) που αναλαμβάνουν διοικητικές αρμοδιότητες σε επίπεδο δήμου (Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού) και σε επίπεδο Περιφέρειας (Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού). Η

Μετά από συνθετική επεξεργασία των ορισμών που εμφανίζονται στη βιβλιογραφία, ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η Τ.Α. αποτελεί για τους πολίτες το πεδίο ανάδειξης και διαχείρισης των αναγκών και των πρακτικών προβλημάτων της καθημερινότητάς τους, χωρίς, ωστόσο, να αποκλείεται η δυνατότητα επίλυσης συνθετότερων πολιτικών ζητημάτων σε τοπικό πάντα επίπεδο. Ταυτόχρονα, μέσω του χωρικού σχεδιασμού συνιστά απαραίτητο μέσο για μια ολοκληρωμένη διακυβέρνηση της χώρας. Φυσικά, για να ισχύσουν τα ανωτέρω δημοκρατικά κεκτημένα, προϋπόθεση είναι ότι η Τ.Α. έχει αιρετά όργανα διοίκησης, δηλαδή προερχόμενα από εκλογική διαδικασία, και επίσης διαθέτει αυτοτέλεια, τόσο οικονομική (ύπαρξη αυτοτελών πόρων και αποφυγή κρατικών επιχορηγήσεων) όσο και διοικητική -συνεπεία της οικονομικής- στην αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών, η οποία θα της προσδώσει και τη δυνατότητα της αυτορρύθμισης, χωρίς να υφίσταται κρατική παρέμβαση. Σε αντίθεση περίπτωση, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, αποτελεί μια προσπάθεια αποκέντρωσης του διοικητικού συστήματος του κεντρικού κράτους.

Η Τ.Α. στην Ελλάδα διακρίνεται από ορισμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα (Τσενές, 1986, σελ. 14-15), τα οποία συμπυκνώνονται και περιγράφονται ως ακολούθως:<sup>10</sup>

α) Τα όργανα διοίκησης αναδεικνύονται μέσα από εκλογική διαδικασία (Κλειώσης, 1981, σελ.18). Οι εκλογές τη νομιμοποιούν και της παρέχουν αυτονομία, μολονότι συχνά είναι πρόδηλος ο συσχετισμός με την κεντρική πολιτική σκηνή.

β) Κάθε οργανισμός Τ.Α. είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για τα ζητήματα της χωρικής του εμβέλειας, τις «τοπικές υποθέσεις» (Κλειώσης, 1981, σελ.31), αν και η μεταξύ τους συνεργασία είναι επιθυμητή και μάλλον απαραίτητη προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες.

γ) Τα ως άνω ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος είναι πολυποίκιλα και ως εκ τούτου, αποστολή της Τ.Α. είναι η εξυπηρέτηση των αναγκών και η παροχή υπηρεσιών στον πολίτη από διαφορετικά πεδία (τεχνικά έργα, υποδομές, εκπαίδευση, πολιτισμός κλπ), με στόχο τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακής πολιτικής, όπως αναφέρει η Τομαρά-Σιδέρη (1999, σελ. 110).

δ) Η Τ.Α. υπόκειται στον έλεγχο και την εποπτεία από το κεντρικό κράτος, γεγονός που, κατά τον Κλειώση (1981, σελ.62) περιορίζει το βαθμό ανεξαρτησίας της. Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι ο Χλέπας (2017) δανείζεται τον όρο «ανταγωνιστική συναλληλία» για να

---

διαχείριση των τοπικών ζητημάτων αποτελεί το βασικό σκοπό της ύπαρξής τους, ενώ τα όργανά τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους δημότες της εκάστοτε περιοχής.

<sup>10</sup> Βλ. επίσης τις σχετικές αναφορές στα έργα των: Τομαρά-Σιδέρη (1999) και Κλειώση (1981).

περιγράφει τη σχέση της με το κεντρικό κράτος.

ε) Τέλος, σύμφωνα με τον Τσενέ (1986), στο πλαίσιο της υλοποίησης των στόχων της, η αυτοδιοίκηση έχει τη δυνατότητα να αποκτήσει ίδια έσοδα με την επιβολή φορολογίας. Το στοιχείο αυτό, που ωστόσο δεν ισχύει στην περίπτωση της Ελλάδας, προσδίδει οικονομική και επομένως διοικητική αυτοτέλεια στην Τ.Α. και της επιτρέπει την αποτελεσματικότερη υλοποίηση των σκοπών της, όπως περιγράφηκαν παραπάνω στην παράγραφο γ).

### 1.3. Η σύγχρονη εξέλιξη του θεσμού

Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (1999, σελ.151) «το σταθερότερο και διαρκέστερο σχήμα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα» από τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους υπήρξαν ο νομός και η νομαρχία. Θερμός υποστηρικτής μεταρρυθμιστικών τάσεων, ο Ι. Καποδίστριας ενίσχυσε σημαντικά το θεσμό της Τ.Α., ενώ σε παρεμφερές πνεύμα και αντιλαμβανόμενο τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής τοπικής αυτονομίας, που είχε σφυρηλατηθεί στα χρόνια της τουρκοκρατίας, το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα της Αντιβασιλείας του 1833 όρισε τη διαίρεση της χώρας σε τοπικές διοικητικές ενότητες.

Ως προς τη δομή της, η ελληνική Τ.Α. διακρίνεται σε πρωτοβάθμια που είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένη (δήμοι, κοινότητες) και δευτεροβάθμια (νομαρχίες, περιφέρειες), η οποία, καθορίζεται από την πρωτοβουλία του νομοθέτη.<sup>11</sup> Μεταξύ αυτών των δύο βαθμών Τ.Α. δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ. 110). Από τα αναφερόμενα στο ισχύον Σύνταγμα και συγκεκριμένα στο αρ. 101, προκύπτουν οι εξής διαπιστώσεις ως προς την αρχιτεκτονική του κράτους:

- Η συνταγματική διατύπωση κατ' ουσίαν επιβεβαιώνει το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κρατικού διοικητικού μηχανισμού, αφού *«Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων...»*.

- Από διοικητική άποψη, το κράτος *«..οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους»*.

---

<sup>11</sup> Όπως έχει δηλωθεί, το αντικείμενο της εργασίας αναφέρεται αποκλειστικά σε αυτό το Β' βαθμό της Τ.Α.

-Ακολούθως, το άρθρο 102<sup>12</sup> ουσιαστικά κατοχυρώνει και νομιμοποιεί την Γ.Α. καθώς ορίζει μεταξύ άλλων τα ακόλουθα: «*Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας..... Ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους..... Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει..... Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους... Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.*

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η ελληνική Δημόσια Διοίκηση στηρίζεται σε τρία συστήματα διακυβέρνησης: το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και το αυτοδιοικητικό.

Μέχρι περίπου τα μισά της δεκαετίας του 1980, ο διοικητική αρχιτεκτονική της Ελλάδας, σε ότι αφορά στην τοπική διακυβέρνηση, περιλάμβανε τα εξής δύο επίπεδα: α) Τους 438 δήμους και 5.387 κοινότητες που αποτελούσαν το αυτοδιοικητικό επίπεδο και β) Τις 54 νομαρχίες, που συνιστούσαν το νομαρχιακό επίπεδο, ένα πεδίο διοίκησης φαινομενικά «αποσυγκεντρωμένο»,<sup>13</sup> ουσιαστικά όμως προέκταση της κεντρικής εξουσίας, (Οικονόμου, 2020).

Βασικό γνώρισμα αυτής της ελληνικής πρωτοτυπίας των απο(συ)κεντρωμένων οργανωτικών φορέων, ο Οικονόμου (2020) θεωρεί την θεσμικά ελλιπή και διοικητικά περιορισμένη δυνατότητα παραγωγής και εφαρμογής πολιτικής τοπικής εμβέλειας από τον ομολογουμένως μεγάλο αριθμό αυτοδιοικητικών φορέων της χώρας. Επιπλέον, ως αποτέλεσμα των πελατειακών σχέσεων και της επικρατούσας αναξιοκρατίας, που επικρατούν σε χώρες της ημι-περιφέρειας, όπως η Ελλάδα (Μουζέλης, 2005), η έλλειψη εκπαιδευτικής επάρκειας και διοικητικών δεξιοτήτων, σε συνδυασμό με την προαναφερθείσα διασπορά των αυτοδιοικητικών δομών, συνέβαλλαν καθοριστικά στη

---

<sup>12</sup> Σύμφωνα με τη Ladi (2005), βασική στόχευση της πρόσφατης Συνταγματικής Αναθεώρησης υπήρξε η ενδυνάμωση της Γ.Α.

<sup>13</sup> Ως τέτοιο στο εξής θα νοείται ένα σύστημα διοίκησης, εντός του οποίου υφίστανται σε τοπικό επίπεδο φορείς της κεντρικής διοίκησης που η κύρια αρμοδιότητά τους δεν είναι αποφασιστική, αλλά αυτή της διάχυσης στην περιφέρεια των πολιτικών που αποφασίζει το κεντρικό κράτος.

γενικότερη αδυναμία άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, και στην αποτελεσματικότητα, ως προς την ανάπτυξη πολιτικών στο αυτοδιοικητικό πεδίο. Ως εκ τούτου, ο θεσμός της νομαρχίας στην Ελλάδα, ίσως σε πλήρη αντίθεση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο,<sup>14</sup> μετέφερε στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης -δηλ. στο νομό- τη βούληση του κεντρικού κράτους, αντανακλώντας μάλιστα και τη διάρθρωση των κεντρικών κρατικών υπηρεσιών (Μακρυδημήτρης, 1999), ενδεχομένως και με τρόπο αναποτελεσματικό, σύμφωνα με τα παραπάνω. Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι, δεδομένου ότι οι περιφερειακές υπηρεσίες των Υπουργείων ήταν διασκορπισμένες στην επικράτεια, οι Νομαρχίες τελικά αποτελούσαν περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, στο οποίο διοικητικά ανήκαν.

Εξάλλου, με το Ν. 1622/86 συστάθηκε ο θεσμός της Περιφέρειας με διττή έννοια: τόσο γεωγραφική όσο και διοικητική. Έτσι, η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες με χαρακτήρα διανομαρχιακό και όργανα διοίκησης τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας -έναν επί της ουσίας μετακλητό υπάλληλο, ο οποίος οριζόταν από την εκάστοτε κυβέρνηση- και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Θα έλεγε κανείς, ότι αυτή η κίνηση, πέραν του ότι άνοιγε το δρόμο για κάλυψη νέων θέσεων στο δημόσιο από πολιτικά στελέχη και υπαλληλικό προσωπικό, προκαλούσε και μια πρόσθετη επιπλοκή: ουσιαστικά δημιουργούσε ένα ακόμα διοικητικό επίπεδο στην ήδη πολυβάθμια Δημόσια Διοίκηση, με αμφιλεγόμενη δυναμική, χρηστικότητα και αποτελεσματικότητα.

Επομένως, η υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων ως προς τη θέση και τη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης εντός του ευρύτερου διοικητικού και πολιτικού πλαισίου, εκτός από ώριμο αίτημα, ήταν πλέον μονόδρομος. Οι παθογένειες του κρατικού μηχανισμού, ήτοι η πολυνομία, η κυκεωνική κατάσταση των αρμοδιοτήτων, οι διοικητικές διαδικασίες, οι δομές, οι υποδομές, η ανορθολογική σύσταση και κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού, ο προϋπολογισμός κ.α. (Καρακατσούλης, 2014), καταδείκνυαν την ανάγκη για έναν εκ βαθέων αναστοχασμό ως προς την ταυτότητα που έπρεπε να αποκτήσει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μάλιστα, η αιτία που καθιστούσε την αναδιάρθρωση της Τ.Α. επιτακτική ήταν διττή: πέραν των προαναφερόμενων εσωτερικών

---

<sup>14</sup> Ενώ στην Ελλάδα, η περιορισμένη ικανότητα στη διοίκηση επέφερε σημαντικά εμπόδια στην αποτελεσματική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης ακόμα και ως προς την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, η κατάσταση στην ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση ήταν εντελώς διαφορετική (βλ. Ανδρικοπούλου, 1995).



δυσχερειών, υπήρχε και ένας λόγος εξωτερικός και δεν ήταν άλλος από την ανάγκη οργάνωσης των δομών της, προκειμένου να απορροφηθούν και να αξιοποιηθούν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, δηλ. τα τότε εργαλεία χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής κοινότητας.

Για το θολό τοπίο της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, μέχρι τότε ουσιαστικά αναπαρήγαγε το κεντρικό πολιτικό σύστημα και μάλιστα ως κατώτερος τοπικός μηχανισμός του, άρχισε να γίνεται μια προσπάθεια αποκατάστασης, με τις νομοθετικές ρυθμίσεις στα μέσα της δεκαετίας του 1980, μολονότι η εν τοις πράγμασι εφαρμογή τους ανακόπηκε. Συγκεκριμένα, η Νομαρχία (στα διοικητικά όρια του νομού) καθιερώθηκε -όπως προαναφέρθηκε- ως Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις διατάξεις του Ν. 1622/86. Ωστόσο, ο νομοθέτης αποφάσισε την αναβολή της ισχύος της εν λόγω ρύθμισης, στο αρ. 3 του Ν.1900/90 και έτσι η εισαγωγή δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης παραπέμφθηκε στο μέλλον (Οικονόμου, 2020). Η δεκαετία του 1990, είναι μεστή από νομοθετικές ρυθμίσεις που είχαν στόχο την αναδιάρθρωση της Τ.Α., αν και συχνά δε διακατέχονταν από το πνεύμα της γενικότερης αναμόρφωσης τους διοικητικού και πολιτικού συστήματος, μέρος του οποίου είναι η αυτοδιοίκηση. Αρχικά, το ρευστό και ασαφές τοπίο κλήθηκε να θεραπεύσει ο Ν. 2218/94 με τον οποίο κατ' ουσίαν ιδρύθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις σε αντικατάσταση των παλαιών κρατικών Νομαρχιών. Επίσης για πρώτη φορά τα όργανα διοίκησης θα ήταν αιρετά και θα προέρχονταν από καθολική ψηφοφορία.

Με το επόμενο νομοσχέδιο (Ν. 2539/97), που χαρακτηριστικά πήρε το όνομά του από τον πρώτο κυβερνήτη του ελληνικού κράτους, πολιτικό οραματιστή και μεταρρυθμιστή, Ι. Καποδίστρια, πραγματοποιήθηκε κυρίως η ριζική αναμόρφωση και ο εκδημοκρατισμός της Τ.Α. Α' βαθμού. Ακόμα και αν υπολείπονταν πολλά βήματα για την πλήρη εξυγίανση του θεσμού -άλλωστε και το έργο του ίδιου του ονοματοδότη παρέμεινε ανολοκλήρωτο- κανείς δεν αμφισβητεί ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» με τη συνένωση των δήμων αι κοινότητων, έθεσε τις ασφαλείς βάσεις για τον εξορθολογισμό του.

Στη συνέχεια, η νομοθετική μεταρρύθμιση, που ήρθε να διορθώσει τυχόν αστοχίες και παραλείψεις του «Καποδίστρια», είναι ο Ν. 3852/10, γνωστός ως «Καλλικράτης». Η σπουδαιότερη αλλαγή στο Β' βαθμό της Τ.Α. ήταν η σύσταση 13 Περιφερειών, σε αντικατάσταση των 54 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, τριών Υπερνομαρχιών και 19

Επαρχείων. Με τον «Καλλικράτη», ο θεσμός απέκτησε νέα ισχυρότερη μορφή, μεγαλύτερη γεωγραφική έκταση ανά οργανισμό και περισσότερες αρμοδιότητες.

Τέλος, στο πνεύμα της βαθύτερης αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της Τ.Α. εντάσσεται ο Ν. 4555/18, γνωστός ως «Πρόγραμμα Κλεισθένης», με σκοπό να αξιολογήσει τη διαμορφωμένη κατάσταση στην Τ.Α. και να επιφέρει βελτιώσεις τόσο εξωτερικά, στη σχέση της με την κεντρική διοίκηση, όσο και εσωτερικά ως προς τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της και τις αναπτυξιακές λειτουργίες της.

#### **1.4. Συμμετοχή της κοινωνίας: μια απαραίτητη προϋπόθεση για δημοκρατική Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Στην παρούσα ενότητα υπογραμμίζεται η σημασία της σχέσης μεταξύ Δημοκρατίας και Τ.Α. Μέχρι το 1994, η σχέση αυτή δεν ήταν απολύτως αυτονόητη στη χώρα μας, καθώς η εκλογική διαδικασία, που συνιστά αναπόσπαστο κομμάτι μιας δημοκρατικής ευνομούμενης κοινωνίας, δεν υφίστατο, τουλάχιστον για το Β΄ βαθμό της Τ.Α. Εξ αυτού του γεγονότος προκύπτει η ανάγκη συζήτησης της σχέσης αυτής σε ξεχωριστή ενότητα.<sup>15</sup>

Η συζήτηση για την ενεργό συμμετοχή των ατόμων στο κοινωνικό-πολιτικό γίνεσθαι βρίσκεται εκτός των αναζητήσεων της συγκεκριμένης εργασίας. Επιπρόσθετα, η θεωρητική αντιπαράθεση αναφορικά με την ουσία της διεύρυνσης της συμμετοχικότητας δεν έχει εξαντληθεί (Μακφέρσον, 1994, σελ. 138). Ωστόσο, για τις ανάγκες του παρόντος πονήματος, θα ληφθεί ως θεωρητική βάση το γεγονός ότι μια εκ των προτεραιοποιημένων επιταγών της δημοκρατικής διακυβέρνησης είναι η συμμετοχή των πολιτών σε αυτή.

Οι απαρχές αυτής της τοποθέτησης εντοπίζονται στην ελληνική κλασική αρχαιότητα και συγκεκριμένα στην επικρατούσα πολιτική σκέψη της εξέχουσας πόλης-κράτους της Αθήνας κατά τον 5<sup>ο</sup> αι. π.Χ.. Εκεί, διαμορφώθηκε ένα μοντέλο πολιτικής ζωής, το οποίο στηρίχθηκε<sup>16</sup> στην άμεση συμμετοχή των πολιτών, με τη φυσική τους παρουσία σε ένα δεδομένο κοινό χώρο (την αγορά ή την εκκλησία του δήμου) και μία δεδομένη στιγμή,

---

<sup>15</sup> Και οι δύο βαθμοί της Τ.Α. είναι φορείς που δραστηριοποιούνται δίπλα στον πολίτη (αρχή της επικουρικότητας). Επιπρόσθετα, οι πολίτες γίνονται συμμετοχικά ενεργοί μέσω αυτών. Αυτή ακριβώς η συμμετοχή εξασφαλίζει και την λήψη ορθών αποφάσεων που έχουν σχέση με την τοπική κοινωνία, αφού -θεωρητικά τουλάχιστον- λαμβάνονται από άτομα που προέρχονται από αυτή και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες της. Αυτό επιβεβαιώνεται και στη Συνέντευξη 4 στο Παράρτημα.

<sup>16</sup> Παρά τον υφιστάμενο κίνδυνο της υπεραπλουστευμένης περιγραφής.

προκειμένου να συζητήσουν και να συμμετάσχουν στη λήψη αποφάσεων για θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει ρητορική δεινότητα και κόσμια δημόσια συμπεριφορά, Λέξις και Πράξις (Arendt, 1986) και πάντως αποτελεί τη βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος, την ενεργό συμμετοχή και την αυτό-κυβέρνηση (Χελντ, 1987, σελ. 29) αφού τελικά ο λαός αποφασίζει για αυτόν, οι κυβερνώμενοι είναι και κυβερνώντες και το αντίστροφο. Ωστόσο, εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι σε ένα σύγχρονο κράτος πολλών εκατομμυρίων ανθρώπων, η άμεση συμμετοχική δημοκρατία δεν είναι εφικτή ούτε βιώσιμη. Διακρίνεται, λοιπόν, η ανάγκη για μια μορφή αντιπροσώπευσης του λαού, μια όχι εντελώς άμεση δημοκρατία» (Μακφέρσον, 1994, σελ 140). Από τη συνθήκη αυτή προέρχεται η φιλελεύθερη ή αντιπροσωπευτική δημοκρατία, στην οποία οι αιρετοί άρχοντες αναλαμβάνουν -εντός των ορίων που ο νόμος θέτει- να υπερασπιστούν τις απόψεις και τα συμφέροντα των πολιτών που τους ανέδειξαν στις θέσεις ευθύνης, όπως περιγράφεται από τον Χελντ (1987, σελ. 19).

Είναι επίσης χρήσιμο να αναφερθεί ότι το ζήτημα της δημοκρατικής διακυβέρνησης προφανώς δεν εξαντλείται στην εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αντιπροσώπων του λαού. Αυτοί ακριβώς οι αιρετοί που προέρχονται από τη λαϊκή ετυμηγορία οφείλουν να διατυπώσουν και να επιλύσουν τα κοινωνικά προβλήματα καθώς ο λαός αδυνατεί επί της ουσίας να διατυπώσει επαρκώς τα ζητήματα που άπτονται της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής (Μακφέρσον, 1994, σελ 142-143). Επομένως, η έμμεση δημοκρατία, που συνδέει άμεσα κυβερνώντες και κυβερνώμενους, είναι η μόνη βιώσιμη λύση, με την προϋπόθεση της ανάληψης ευθύνης εκ μέρων των πολιτικών. Επιπλέον, με την ενεργοποίηση στη διαδικασία της ανάδειξης αντιπροσώπων, ο δήμος συμμετέχει σε συνθετότερες διαδικασίες διακυβέρνησης, στοιχείο που προϋποθέτει και ταυτόχρονα καλλιεργεί δεξιότητες πολιτικής κρίσης και κουλτούρας.

Ταυτόχρονα, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία ενέχει και τη διαδικασία άσκησης ελέγχου των κυβερνώντων από τους κυβερνώμενους, πρωτίστως με την εκλογική διαδικασία. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, μόνη η συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία δεν εξαντλεί την αρχή της αντιπροσώπευσης στη σύγχρονη δημοκρατία, αλλά αντιθέτως ενδέχεται να την μετατρέψει σε εκλογική δημοκρατία (Τσινισιζέλης, Μ.Ι., και Χρυσόχου, Δ.Ν., 1995, σελ. 49-55). Η πραγματική και ουσιαστική έννοια της λαϊκής εξουσίας περιστρέφεται γύρω από τη νομιμοποίηση της εξουσίας των αιρετών με διαδικασία του αποτελεσματικού ελέγχου εκ μέρους της κοινωνίας. Υπό αυτές τις συνθήκες και μόνο,

έννοιες όπως πολιτική ευθύνη, λαϊκή κυριαρχία και εν τέλει δημοκρατική διακυβέρνηση αποκτούν αξία. Εκτός από τη νομιμοποίηση της άσκησης της εξουσίας, επίσης εξισορροπούνται και δύο αντίθετες δυνάμεις: η αποτελεσματικότητα και η ευθύνη της πολιτικής εξουσίας (Σωτηρόπουλος, 1993).

Εύλογα γεννάται το ερώτημα εάν ο εκδημοκρατισμός της κοινωνίας και του κράτους, για τον οποίο έγινε εκτενής αναφορά παραπάνω, οδηγεί εξασφαλισμένα στην ποιοτική αναδιοργάνωση της ίδιας της διακυβέρνησης, δηλαδή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που επηρεάζουν -με τη σειρά τους- την ποιότητα ζωής των πολιτών. Το σίγουρο πάντως είναι ότι μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, στην Ελλάδα -τη χώρα όπου γεννήθηκε η δημοκρατία- η δευτεροβάθμια Τ.Α. διακρινόταν από ένα έλλειμμα δημοκρατίας. Μόλις το 1994 πραγματοποιήθηκε *«για πρώτη φορά μια κομβική και σπουδαία από κάθε άποψη μεταρρύθμιση στο Διοικητικό σύστημα της χώρας: Από τους διορισμένους Νομάρχες που είχαν την εξουσία ως μονοπρόσωπα όργανα σε κάθε Νομό -συνεπικουρούμενα, τυπικά, από επίσης διορισμένα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου- η χώρα εισήλθε σε μια Νέα Εποχή κατά την οποία τόσο ο Νομάρχης, όσο και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονταν πλέον με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Κατ' αυτόν τον τρόπο έγιναν απευθείας εκπρόσωποι των πολιτών και λογοδοτούσαν για πρώτη φορά στους εκλογείς τους και όχι στον πολιτικό τους προϊστάμενο που τους είχε διορίσει και μπορούσε ανά πάσα στιγμή να τους παύσει»*.<sup>17</sup>

## **1.5. Ανακεφαλαίωση**

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, είναι πρόδηλο ότι η Τ.Α. στην Ελλάδα, από την πρώτη στιγμή της εμφάνισής της, αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων και μέσο έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο, ενώ συγγενεύει με τις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως διατυπώνεται μεταξύ άλλων και στο Ν. 3463/06. Θεωρητικά, το γεγονός ότι τα όργανα της Τ.Α. είναι αιρετά, επιτρέπει την εκλογή τους από τις τοπικές κοινωνίες, των οποίων τα προβλήματα και τις ανάγκες γνωρίζουν επαρκώς καθώς προέρχονται από αυτές. Στην πράξη, ωστόσο, και με δεδομένο ότι η ελληνική Τ.Α. είχε πάντοτε έντονο πολιτικό χρώμα (Χλέπας, 2017), ο τρόπος λειτουργίας της, τουλάχιστον στα πρώτα στάδιά της, καταδείκνυε ότι κινείτο στην κατεύθυνση της υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονταν από το κεντρικό κράτος για την περιφέρεια

---

<sup>17</sup> Βλ. Συνέντευξη 5 στο Παράρτημα.

και την τοπική κοινωνία εν γένει. Με άλλα λόγια, το κράτος διαδραμάτιζε ρυθμιστικό ρόλο στη λειτουργία της Τ.Α..

Όπως καταδείχθηκε, από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1990 το τοπίο της Τ.Α. άρχισε να μεταβάλλεται. Είχε ήδη προηγηθεί η προσπάθεια μετασχηματισμού στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (Οικονόμου, 2020) που τελικά παρέμεινε ημιτελής (Ν. 1622/86). Ωστόσο, η πρώτη σπουδαία προσπάθεια ανασυγκρότησης της δευτεροβάθμιας Τ.Α. έγινε το 1994, πρωτίστως λόγω της δημιουργίας ενός νέου θεσμού, των Ο.Τ.Α. Β' βαθμού, σε αντικατάσταση της παλιάς κρατικής Νομαρχίας. Ακολούθησαν τα Νομοσχέδια «Καποδίστριας», «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης Ι», τα οποία άλλαξαν τον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας.

Σύμφωνα με τον Τσενέ (1986, σελ. 12), μέσω της αντιπροσώπευσης και της συμμετοχής -έννοιες συνυφασμένες με την Τ.Α.- προάγεται η δημοκρατία. Επομένως, ο εκδημοκρατισμός του θεσμού στην Ελλάδα υπήρξε επιβεβλημένος, αφού μέχρι το 1994, το αυτονόητο της αιρετότητας των οργάνων διοίκησης και της συνακόλουθης συμμετοχικότητας και αντιπροσώπευσης των πολιτών στην Ελλάδα ήταν ανύπαρκτο.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1990**

### **2.1. Εισαγωγή**

Κατά τον Μακρυδημήτρη (1995, σελ. 16-17), ενώ η έννοια «αλλαγή» υπονοεί μια μεταβολή που γίνεται αποδεκτή σχετικά εύκολα και κυρίως καθολικά, η «μεταρρύθμιση» απαιτεί μεγαλύτερη προσπάθεια καθώς έρχεται αντιμέτωπη με αντιστάσεις τόσο στο στάδιο σχεδιασμού όσο και κατά την υλοποίησή της.

Βασικό αντικείμενο του κεφαλαίου είναι η αναλυτική επισκόπηση της νομοθεσίας με την οποία πραγματοποιήθηκαν, όχι βέβαια ανεμπόδιστα, οι σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο χώρο της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στη χώρα μας κατά τη δεκαετία του 1990.<sup>18</sup> Η ερευνητική επαλήθευση των ευρημάτων που προκύπτουν από τη μελέτη και σύνοψη της βιβλιογραφίας πραγματοποιείται μέσω της ανάλυσης των συνεντεύξεων που διενεργήθηκαν.<sup>19</sup> Αξίζει, επιπρόσθετα να σημειωθεί ότι οι εν λόγω συνεντεύξεις ανέδειξαν και κάποιες άλλες πτυχές που περιστρέφονται γύρω από το κεντρικό θέμα της εργασίας, οι οποίες διατυπώνονται στις ενότητες που ακολουθούν.

### **2.2. Ο Ν. 2218/94**

Όπως προκύπτει από όσα εκτέθηκαν παραπάνω, μέχρι το 1994 η έννοια της δευτεροβάθμιας Τ.Α. ήταν ασαφής και χαρακτηριζόταν από σημαντική ρευστότητα. Το εύρος της άρχιζε και τελείωνε στους δήμους και τις κοινότητες. Οι νομαρχίες ήταν κρατικές υπηρεσίες με τοπική αρμοδιότητα και οι νομάρχες τοποθετούνταν από την κυβέρνηση.

Ο Ν. 2218/94 υπήρξε μια καθοριστική παρέμβαση στο θεσμικό τοπίο της Τ.Α. αφού όχι μόνο κατήργησε το θεσμό των κρατικών νομαρχιών αλλά τις αντικατέστησε με τις νεοφυείς αιρετές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ικανοποιήθηκε έτσι το αίτημα της αιρετότητας των οργάνων και της «εκλογικής ενσωμάτωσης» των πολιτών στη διαμόρφωση του πολιτικού γίνεσθαι της δευτεροβάθμιας Τ.Α., καθώς η ενεργός συμμετοχή της κοινωνίας παίρνει τώρα σάρκα και οστά. (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ. 105-112). Φυσικά,

---

<sup>18</sup> Ν. 2218/94, Ν. 2539/97 - «Καποδίστριας».

<sup>19</sup> Οι οποίες παρατίθενται στο Παράρτημα.

όλα αυτά δεν έγιναν χωρίς αντιστάσεις. Ο Χλέπας (2017, σελ. 36-37) αναφέρει ότι για πολλούς μήνες μετά την ψήφιση του νομοσχεδίου, η συνταγματικότητα της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης είχε τεθεί σε αμφισβήτηση ακόμα και από το ΣτΕ, πιθανώς λόγω της έντασης και των αλυσιδωτών συνεπειών που θα προκαλούσε στο διοικητικό κατεστημένο η εισαγωγή μιας τόσο ρηξικέλευθης ρύθμισης.

Βέβαια, η βασική αποστολή των νεοσύστατων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων παρέμεινε η διεκπεραίωση των κεντρικών υποθέσεων τοπικού ενδιαφέροντος (αρ. 3), αν και, είναι γεγονός, οι νέοι Ο.Τ.Α. άρχισαν να αυτοδιοικούνται, από όργανα διοίκησης (αρ. 4) τόσο μονομελή (νομάρχης), όσο και συλλογικά (Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομαρχιακή Επιτροπή, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, καθώς και τα 19 στον αριθμό Επαρχία, τα οποία διέθεταν χωρική αρμοδιότητα, ως επί το πλείστον σε ορεινά και νησιωτικά χωρικά υποσύνολα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, με όργανα διοίκησης τον Έπαρχο και το Επαρχιακό Συμβούλιο).

Οι κριτικές για το Ν. 2218/94, δε λείπουν. Ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 176) αναφέρει την ομολογία του τότε υπουργού Εσωτερικών, Κ. Σκανδαλίδη: *«Το βήμα είναι μισό...αν δε συνοδεύεται από γενναία διοικητική μεταρρύθμιση και ριζικό εκσυγχρονισμό του πολιτικού μας συστήματος».*

Ακόμα και αν η ενεργός συμμετοχή των πολιτών μέσω των εκλογών εκχωρεί στην Τ.Α. πολιτική διάσταση, ακόμα και αν η θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ανασυγκρότηση του διοικητικού και αυτοδιοικητικού συστήματος της χώρας, η αιρετότητα από μόνη της δεν αποτελεί εγγύηση για την αποτελεσματικότητα της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ. 107-112). Πάντως, έστω και αν ο νομοθέτης δεν κάλυψε ολοκληρωτικά τις προσδοκίες όλων για μια εκ βάθρων αναδιάρθρωση του θεσμού, η ανάδειξη των αιρετών αρχόντων μέσα από καθολική ψηφοφορία, αποτελεί αναμφισβήτητα ένα σημαντικό πρώτο βήμα<sup>20</sup> στην κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού όχι μόνο του θεσμού<sup>21</sup> αλλά και του γενικότερου

---

<sup>20</sup> Βλ. και Συνέντευξη 2 στο Παράρτημα, όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι μέχρι την ισχύ του Ν. 2218/94, οι Δήμοι και οι Κοινότητες και οι Νομαρχίες ήταν κρατικά διορισμένες. Ως εκ τούτου, το συγκεκριμένο νομοθέτημα συνέβαλλε σημαντικά στο θεσμικό σύστημα της χώρας και στο κρατικό οικοδόμημα, σε ότι αφορά στο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, καθώς «από κρατική οντότητα την μετέτρεψε σε αυτοδιοικητική οντότητα».

<sup>21</sup> Βλ. και Συνέντευξη 3 στο Παράρτημα, στην οποία αναφέρεται ότι ο εκδημοκρατισμός της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Ελλάδα, ουσιαστικά ξεκινάει με το Ν.2218/94, που καθιέρωσε την αιρετή Νομαρχιακή

πολιτικού συστήματος της χώρας. Χαρακτηριστική είναι -επί του θέματος- και η τοποθέτηση στη Συνέντευξη 3 (στο Παράρτημα), στην οποία επισημαίνεται ότι ο Ν. 2218/94 αποτέλεσε μια «μικρή επανάσταση και μια άνοιξη της Δημοκρατίας στη χώρα» καθώς οι αιρετοί απέκτησαν την «υποχρέωση να καταθέτουν προς έγκριση πρόγραμμα και σχέδιο ενώπιον των πολιτών και να λογοδοτούν με βάση αυτό».

Πολύ σύντομα, εκδόθηκε ο Ν. 2240/94 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», τον οποίο η τότε κυβέρνηση θεώρησε εκσυγχρονιστικό μέτρο και σημαντική τομή για την κατοχύρωση και τον εκδημοκρατισμό του αποκεντρωτικού συστήματος διακυβέρνησης.<sup>22</sup> Με το αρ. 4 δημιουργήθηκε Υπηρεσία Περιφερειακής διοίκησης με θέση Περιφερειακού Διευθυντή, ο οποίος διοριζόταν από την κυβέρνηση, με κύρια αρμοδιότητα την επίβλεψη των κρατικών υπηρεσιών νομαρχιακού επιπέδου, οι οποίες δεν θα μεταβιβάζονταν στις νεοφυείς Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ακόμα και αν η βασική πολιτική αντιπαράθεση για το εν λόγω νομοσχέδιο στράφηκε γύρω από το βαθμό κρατικής παρέμβασης στην περιφέρεια και στη ρευστότητα των σχέσεων μεταξύ κεντρικού κράτους και αυτοδιοίκησης,<sup>23</sup> ακόμα και αν οι Περιφερειακές Διοικήσεις σύντομα καταργήθηκαν, το βέβαιο είναι ότι με το Ν. 2240/94, ο κρατικός μηχανισμός απέκτησε 4 υπο-εθνικά επίπεδα διοίκησης<sup>24</sup> (Οικονόμου, 2020). Το συμπέρασμα πάντως που εξάγεται είναι ότι η αυτοδιοίκηση Β΄ βαθμού, παρά την αιρετή ηγεσία της, εξακολουθεί να αποτελεί εργαλείο του αποκεντρωτικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο, αναδιαμορφώθηκε με το Ν. 2503/97, που αναβάθμισε τις κρατικές Περιφέρειες σε κεντρικό πυλώνα του.

Συμπερασματικά, είναι σκόπιμο να αναφερθεί ότι, με την εφαρμογή των νομοθετημάτων της περιόδου,<sup>25</sup> ο νεοπαγής θεσμός της δευτεροβάθμιας Τ.Α. γρήγορα ήρθε αντιμέτωπος με κάποιες εγγενείς αδυναμίες:

---

Αυτοδιοίκηση, τα όργανα διοίκησης της οποίας εκλέγονταν με άμεση ψηφοφορία. Επιπρόσθετα, στην αιρετή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μεταβιβάστηκαν οι αρμοδιότητες της παλιάς διορισμένης Νομαρχίας.

<sup>22</sup> Από το πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης του Ν. 2240/94.

<sup>23</sup>Κυρίως λόγω της παρουσίας του μετακλητού Περιφερειακού διευθυντή, ο οποίος αφαιρούσε αρμοδιότητες από τον αιρετό νομάρχη.

<sup>24</sup> Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού, Περιφερειακές διοικήσεις και Περιφέρειες.

<sup>25</sup> Ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 160) κάνει λόγο για «εσπευσμένη εφαρμογή και κάπως άτακτη θέσπιση του νέου συστήματος», με τα απανωτά νομοσχέδια 2218/94, 2240/94 και 2503/97.



-Καταρχάς, σε επίπεδο νομού, εκτός από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τον αιρετό Νομάρχη, δημιουργήθηκε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση με προϊστάμενο τον μετακλητό Περιφερειακό Διευθυντή, ως μια ύστατη προσπάθεια του κράτους να επιβάλλει την παρουσία του στο νομό και να μην απεμπολήσει το συγκεντρωτικό του χαρακτήρα. Προκύπτει έτσι, ένας ιδιόμορφος διπολισμός (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 141 και 166), που, μεταξύ άλλων, αναπαράγει τις παθογένειες του κράτους στην περιφέρεια.

-Οι αρμοδιότητες της Ν.Α. εμφανίζονται επίσης προβληματικές. Τελικά, οι νέοι Ο.Τ.Α. διατηρούν τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που δεν ανήκουν στους δήμους (Ο.Τ.Α. Α' βαθμού), με τους οποίους δεν έχουν ιεραρχική σχέση, και δε μεταβιβάζονται στην υπερκείμενη Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Τα όρια είναι τουλάχιστον δυσδιάκριτα και γίνονται ακόμα πιο ασαφή σε περιπτώσεις μητροπολιτικών κέντρων, που δήμος και νομός σχεδόν συμπίπτουν.

-Σε αυτά τα προβλήματα, θα πρέπει να προστεθούν και τα ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που κατέστησαν το νέο θεσμό πολύ σύντομα ατελέσφορο (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 142 και 157).

Οπωσδήποτε η θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είχε αναδειχθεί σε επιτακτικό αίτημα εξαιτίας των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνθηκών της περιόδου. Ωστόσο, το ίδιο επιβεβλημένη ήταν και η άμεση μεταρρύθμισή της. Ο θεσμός έπρεπε να βρει τη θέση και τη δυναμική του στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, τη στιγμή που ήδη στην Ευρώπη, η Επιτροπή των Περιφερειών της Ε.Ε. άνοιγε το δρόμο για την ισχυρή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση.

### **2.3. Ο Ν. 2539/97: Σχέδιο «Καποδίστριας»**

Οι πρόσφατες νομοθετικές ενέργειες έδειξαν ότι τα μέτρα που προωθήθηκαν δεν ήταν καταλυτικά ως προς την αναδιάρθρωση της Τ.Α. Αντί για την προσδοκώμενη εύρυθμη λειτουργία της, η δημόσια διοίκηση κατακερματίστηκε περαιτέρω με τα πολλαπλά επίπεδά της (Δήμαρχος-Νομάρχης-Περιφερειακός Διευθυντής- Περιφερειάρχης) των οποίων η συνεργασία δεν ήταν πάντα δεδομένη. Και αν σκεφτεί κανείς ότι σε όλες τις βαθμίδες, ο στόχος ήταν η αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι η προβληματική συνύπαρξή τους καθιστά σχεδόν ανέφικτη την εξυπηρέτηση των πολιτών σε τοπικό επίπεδο. Οι πολίτες, από την άλλη, ενδιαφέρονται για την

εξυπηρέτησή τους άμεσα και αποτελεσματικά και όχι για το ποιο επίπεδο διακυβέρνησης έχει την εκάστοτε αρμοδιότητα. Συνεπώς, αυτή η πολυβάθμια δομή της αυτοδιοίκησης επιδείνωσε και τη σχέση κράτους-πολίτη. Απεναντίας, μια ισχυρή πρωτοβάθμια Τ.Α. με δυνατότητα σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικής, με επιλογές συνεργασίας, με πόρους και διακριτές αρμοδιότητες, θα συνέβαλλε εν μέρει στην επίλυση του προβλήματος αυτού.

Έτσι, την άνοιξη του 1997, η τότε κυβέρνηση προώθησε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», για την αναδιάρθρωση του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, που προέβλεπε τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους,<sup>26</sup> στο ευρύτερο πλαίσιο της εξυγίανσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο αυτοδιοικητικό επίπεδο. Αυτή η προσπάθεια «ανακυττάρωσης» της Τ.Α. (Μακρυδημήτρης, 1995, σελ. 233) καταδείκνυε την πρόθεση της πολιτείας να προχωρήσει σε μια μεταρρύθμιση που εκ των συνθηκών είχε ήδη καταστεί «ληξιπρόθεσμη» (Μακρυδημήτρης, ο.π., σελ. 229), ήταν όμως απολύτως αναγκαία.<sup>27</sup>

Ο νέος νόμος, που χαρακτηρίζεται ως τομή για τον Α' βαθμό Τ.Α., λόγω της δημιουργίας σύγχρονων Δήμων,<sup>28</sup> άφησε ουσιαστικά εκτός σχεδιασμού τις νεοφυείς Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Παρά ταύτα, για τις ανάγκες της μελέτης, κρίνεται απαραίτητη η αναφορά στη συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια καθώς, μολονότι οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης δεν έχουν σχέση ιεραρχική ή εποπτείας (Μαϊστρος, 2015, σελ. 2), ωστόσο, μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης επισημαίνει ότι η μεταρρύθμιση της Τ.Α. Β' βαθμού προϋποθέτει όχι μόνο έναν ευρύτερο μετασχηματισμό του διοικητικού συστήματος, αλλά και την αντίστοιχη αναμόρφωση της Τ.Α. Α' βαθμού. (Ι.Τ.Α. *Για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*, σελ. 150).<sup>29</sup>

Η συγκεκριμένη δομική μεταρρύθμιση αν και επήλθε κάπως εσπευσμένα, ωστόσο ήταν επιβεβλημένη για τους εξής λόγους:

---

<sup>26</sup> Με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καποδίστριας», οι 5.923 δήμοι και κοινότητες της χώρας συνενώθηκαν σε 910 δήμους και 124 κοινότητες, σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ.

<sup>27</sup> Μάλιστα το φιλόδοξο νομοσχέδιο συνοδεύταν από το επταετές Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), ένα ολοκληρωμένο χρηματοδοτικό σχέδιο, με επιμέρους υποστηρικτικές δράσεις, που στόχευε στο συντονισμό των ενεργειών με γνώμονα την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. στην Ελλάδα.

<sup>28</sup> Βλ. Συνέντευξη 5, ερ. 1 και 2.

<sup>29</sup> Επιπρόσθετα, η αναφορά στο Σχέδιο «Καποδίστριας» εξαιτίας της συνάφειας των δύο βαθμών Τ.Α. επιβεβαιώνεται, μεταξύ άλλων, και στην 4<sup>η</sup> Συνέντευξη (απ. 1), στην οποία αναφέρεται ότι το εν λόγω νομοσχέδιο αν και δεν σχετίζεται άμεσα με το Β' βαθμό Τ.Α., αποτελεί, ωστόσο, προπομπό των αλλαγών που επήλθαν στη συνέχεια.

A) Την αυτονόμητη ανάγκη εξορθολογισμού της λειτουργίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., των οποίων η οργάνωση διέθετε αναχρονιστικά χαρακτηριστικά, όπως, επί παραδείγματι, η «ύπαρξη αυτόνομων κοινοτήτων με 200 εκλογείς» (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ. 115).<sup>30</sup> Με τη νέα δομή τους οι αριθμητικά λιγότεροι και θεσμικά ισχυρότεροι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού αποκτούν ικανότητα στο σχεδιασμό της πολιτικής και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των πόρων.<sup>31</sup> Ήδη η θεσμοθέτηση της Τ.Α. Β' βαθμού, είχε ανοίξει το δρόμο για μια ολοκληρωμένη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

B) Την υποχρέωση που γεννά η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για σύγκλιση με το ευρωπαϊκό μοντέλο αυτοδιοίκησης, το οποίο είχε αναδείξει την Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση σε βασικό πυλώνα ανάπτυξης. Η Ελλάδα είχε μείνει ουραγός στην εξέλιξη αυτή,<sup>32</sup> καθώς επέμενε στην «κρατικιστική» αντίληψη (Μακρυδημήτρης, 1995, σελ. 229) του κράτους-στρατηγείου, αν και ήταν πρόδηλο ότι η αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. με τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους φορείς θα επέτρεπε την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία τους.<sup>33</sup> Αδήριτη, εξάλλου, ήταν η ανάγκη εφαρμογής και στην Ελλάδα της αρχής της επικουρικότητας, η οποία είχε παγιωθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τη συμφωνία του Μάαστριχτ το 1994, σύμφωνα με την οποία, οι

---

<sup>30</sup> Και πάλι στην 4<sup>η</sup> Συνέντευξη γίνεται σχετική αναφορά στο γεγονός ότι ο «Καποδίστριας» υπήρξε σημαντική τομή στην ελληνική Τ.Α. καθώς με τη συνένωση των Δήμων και Κοινοτήτων συνέβαλλε στην αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, η οποία είχε τις ρίζες της στην εποχή του Ελ. Βενιζέλου και εξυπηρετούσε τις τοπικές ανάγκες και το στόχο της εθνικής συνοχής εκείνης της περιόδου.

<sup>31</sup> Προς επίρρωση αυτού, αναφέρουμε το σχετικό απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης", σύμφωνα με την οποία ο διοικητικός εκσυγχρονισμός αποτελούσε πρωταρχικό στόχο για την κυβέρνηση και θα υλοποιούνταν με την ανασυγκρότηση του κεντρικού κράτους, την αναβάθμιση της αποκέντρωσης και την πολυεπίπεδη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, που θα οδηγούσαν στην αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>32</sup> Βλ. σχετικά την ως άνω εισηγητική έκθεση: «*Η χώρα είχε παραμείνει τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη... Η διοίκηση για να έχει και να μπορεί να λειτουργήσει με χαρακτηριστικά όπως η αποκέντρωση, η δημοκρατικοποίηση, η αξιοκρατία, η διαφάνεια, η προστασία του πολίτη, η αποτελεσματικότητα, πρέπει να ασκείται πλησιέστερα στον πολίτη, έτσι ώστε να αντιλαμβάνεται σαφέστερα τα προβλήματά του και να μπορεί να τα αντιμετωπίζει με αμεσότερο και λειτουργικότερο τρόπο..... Προϋπόθεση για την άσκηση της διοίκησης πλησιέστερα στον πολίτη είναι η αποκέντρωση των λειτουργιών της και η μεταβίβαση όλων εκείνων που δεν έχουν εκ της φύσεώς τους γενικό περιεχόμενο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης και κυρίως πρώτης βαθμίδας. Προϋπόθεση για την εκπλήρωση αυτού του στόχου είναι πάντως η οργανωτική και λειτουργική ετοιμότητά τους...».*

<sup>33</sup> Προς επίρρωση αυτού του ισχυρισμού, αξίζει να αναφερθεί η παρατήρηση στην 1 Συνέντευξη (εφ. 6), όπου επισημαίνεται ότι «*Είναι απαράδεκτο χώρες που έγιναν Δημοκρατίες μετά την πτώση του Τείχους να έχουν πιο προηγμένες από την δική μας Αυτοδιοικήσεις με πολύ πιο σημαντικό ρόλο στην διαχείριση των Τοπικών ζητημάτων. Η προοπτική μιας αναβαθμισμένης Αυτοδιοίκησης δεν είναι θεωρητική προσέγγιση αλλά μία ζώσα Ευρωπαϊκή πραγματικότητα*».

υποθέσεις που emπίπτουν στη δημόσια σφαίρα οφείλουν να αντιμετωπίζονται στο κοντινότερο για τους πολίτες επίπεδο διοίκησης, επομένως στους δήμους.<sup>34</sup>

Γ) Τη διαπιστωθείσα ανάγκη για συνένωση σε εύρωστους Ο.Τ.Α., που θα μπορούσαν να αναλάβουν πρωτοβουλίες (όπως η διαγραφή παλαιών χρεών, η διεκδίκηση καλύτερης χρηματοδότησης και η απορρόφηση των πόρων που θα προέρχονταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία θα συνομιλούσε με μεγαλύτερη διάθεση εμπιστοσύνης με τους νεοφυείς, ισχυρότερους και από άποψη υποδομής αποτελεσματικότερους φορείς Τ.Α.).

Παρά τις φιλότιμες προσπάθειες του νομοθέτη,<sup>35</sup> η βιβλιογραφία επιβεβαιώνει ότι η μεταρρυθμιστική προσπάθεια του «Καποδίστρια», μολονότι επεδίωξε να ανταποκριθεί στις ανάγκες του ελληνικού κοινωνικού γίνεσθαι, ωστόσο δεν πέτυχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 226).<sup>36</sup> Καταρχάς, δεν εντάχθηκε στο πλαίσιο μιας ευρύτερης αναμόρφωσης του πολιτικού μας συστήματος. Επιπλέον, για την υλοποίηση των πολιτικών που προβλέπονταν από τη νομοθεσία, ήταν απαραίτητη όχι μόνο η συμμετοχή του ΥΠΕΣΔΔΑ αλλά και οι ευρύτερες συνεργασίες των «αναπτυξιακών» Υπουργείων, καθώς ο «Καποδίστριας» παρουσιάστηκε ως Πρόγραμμα του συνολικού κυβερνητικού έργου. Η έλλειψη κουλτούρας υπουργικών συνεργιών αποτέλεσε τροχοπέδη στην επιτυχία του Προγράμματος, καθώς ουσιαστική συνδρομή των άλλων Υπουργείων, πλην του ΥΠΕΣΔΔΑ, δεν υπήρξε (ΙΤΑ/ΚΕΔΚΕ, 2008, *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, σελ. 53).

Η συζήτηση για την αρνητική -από κάποιους- αποτίμηση του «Καποδίστρια» δε στερείται προβλημάτων. Ωστόσο, αξίζει να αναφερθεί ότι δύσκολα έχει θετική έκβαση μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, όταν δεν συνδέεται με τα υπόλοιπα επίπεδα διοίκησης (Μακρυδημήτρης, ο.π., σελ. 227), πολύ δε περισσότερο με τους

---

<sup>34</sup> Βλ. σχετικά την ως άνω εισηγητική έκθεση, σύμφωνα με την οποία, η διοίκηση των υποθέσεων ασκείται σε ανώτερο επίπεδο, μόνο όταν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις π.χ. κόστους ή αντικειμενικής αδυναμίας αποτελεσματικής ανταπόκρισης ή λόγω της φύσης της υπόθεσης που ενδεχομένως απαιτεί λύσεις σε ευρύτερο πεδίο.

<sup>35</sup> Βλ. σχετικά Μαΐστρος, Π. (2009, σελ. 291-292), όπου αναφέρεται ότι εφόσον το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» δε νοείται μόνο ως διοικητική συνένωση δήμων, αλλά συντρέχουν οι προϋποθέσεις μιας ευρύτερης αναθεώρησης της διοικητικής κουλτούρας, τότε έχουμε να κάνουμε με μια πραγματική μεταρρύθμιση, που επιτυγχάνει το διπλό στόχο της αποτελεσματικότερης διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και τη δημοκρατική νομιμοποίηση μέσω της συμμετοχής των πολιτών στις τοπικές κοινωνίες.

<sup>36</sup> Επιπλέον, όπως επισημαίνει η Τομαρά-Σιδέρη (1999, σελ. 113 και 117) η αιφνίδια έως και αυταρχική νομοπαρασκευή δεν επέτρεψε στις τοπικές κοινωνίες την ενεργό συμμετοχή στο διάλογο σχετικά με την επικείμενη μεταρρύθμιση που, αν μη τι άλλο, τις αφορούσε.

δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α., με τους οποίους βρίσκονται σε στενή σχέση.<sup>37</sup> Ειδικά για τη σχέση των δύο βαθμίδων Ο.Τ.Α., είναι σημαντικό να αναφερθούν τα εξής, που αποδεικνύουν, μεταξύ άλλων, την προβληματική σχέση μεταξύ των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης και καθιστούν τελικά απαραίτητη την κατίσχυση μίας υγιούς πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης.<sup>38</sup> Αφενός μεν, η πρόσφατη συγκρότηση εύρωστων -τουλάχιστον θεωρητικά- Ο.Τ.Α. Β' βαθμού σε επίπεδο νομού σήμαινε την ταυτόχρονη απεμπόληση της πολιτικής σκέψης για «δημιουργία λίγων και ισχυρών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 225). Αφετέρου δε, όπως επισημαίνει πάλι ο Μακρυδημήτρης (ο.π., σελ. 239) η δημιουργία λίγων και ισχυρών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., θα αναιρέσει πιθανώς το ρόλο των νεοσύστατων Ο.Τ.Α. Β' βαθμού. Από αυτή και μόνο τη διατύπωση προκύπτει η ανάγκη νέας παρέμβασης που να διορθώνει αυτή την αντίφαση της ελληνικής αυτοδιοίκησης.

Κλείνοντας την αναφορά στο Σχέδιο «Καποδίστριας», επισημαίνεται ότι η συμβολή του στη μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της Τ.Α. τυγχάνει αναγνώρισης,<sup>39</sup> καθώς θεωρείται αφετηρία επερχόμενων αλλαγών, έστω και αν δε συνιστά μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση. Ασφαλώς, δε λείπουν και οι κριτικές που εστιάζουν κυρίως στο γεγονός ότι συνέβαλλε κυρίως στη «χωροταξική αναδιάρθρωση<sup>40</sup> μέσω των συνενώσεων των Ο.Τ.Α. και δεν ασχολήθηκε με το θεσμικό τους χαρακτήρα, αφού, καίτοι τολμηρή προσπάθεια, ωστόσο *«δε δημιούργησε αποτελεσματικούς Δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Επομένως, ήταν απαραίτητη η αντικατάσταση της από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης»* (Βλ. Συνέντευξη 3, απ. 1).

## 2.4. Ανακεφαλαίωση

Στο κεφάλαιο που προηγήθηκε, παρουσιάστηκαν αναλυτικά οι σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της ελληνικής νομοθεσίας, αναφορικά με την εξέλιξη του Β' βαθμού Τ.Α. κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990.

---

<sup>37</sup> Αλλά όχι ιεραρχική ή εποπτείας, όπως έχει αναφερθεί.

<sup>38</sup> Εκτενής αναφορά θα γίνει στις ενότητες 3.2, 3.3 και 4.2.

<sup>39</sup> Στη Συνέντευξη 1 μάλιστα αποκαλείται *«θεμέλιος λίθος των αλλαγών»* και στη Συνέντευξη 2 υπογραμμίζεται η επανάσταση που έφερε στη διοικητική και αυτοδιοικητική νοοτροπία πολλών δεκαετιών.

<sup>40</sup> Βλ. Συνέντευξη 2, απ. 2.

Η αρχή έγινε με το Ν. 2218/94, που ουσιαστικά θεσμοθέτησε τη δευτεροβάθμια Τ.Α., με την αντικατάσταση των νομαρχιών από τους αντίστοιχους Ο.Τ.Α. και την καθολική ψηφοφορία για την ανάδειξη των αιρετών νομαρχών. Όπως καταδείχθηκε, ακόμα και αν ο συγκεκριμένος νόμος δεν ανταποκρίθηκε πλήρως στις προσδοκίες, αποτέλεσε ωστόσο ορόσημο για τον εκδημοκρατισμό της ελληνικής Τ.Α. (τουλάχιστον της δευτεροβάθμιας).<sup>41</sup>

Ακολούθησε η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια», που επιχείρησε μια επαναστατική ανασυγκρότηση της ελληνικής αυτοδιοικητικής κουλτούρας, κυρίως ως προς τον Α' βαθμό. Όπως η βιβλιογραφία αποδεικνύει και οι συνεντεύξεις επικυρώνουν, το Σχέδιο «Καποδίστριας» προχώρησε σε χωροταξική αναδιάρθρωση των δήμων και κοινοτήτων της χώρας, χωρίς να δώσει έμφαση στη θεσμική τους υπόσταση. Αυτό συνιστά τη βασική κριτική που ασκήθηκε στο εν λόγω νομοσχέδιο, ωστόσο, η προσπάθεια συγκρότησης ισχυρών δήμων και η ενδυνάμωση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. -στο πλαίσιο πάντα της συνολικής διοικητικής αναδιάρθρωσης- δεν αμφισβητείται. Αξίζει, τέλος να σημειωθεί ότι η αναφορά στο Σχέδιο «Καποδίστριας», μολονότι δε σχετίζεται με τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση έγινε εξαιτίας της σχέσης που υφίσταται μεταξύ των δύο βαθμών Τ.Α., που οφείλουν να λειτουργούν σαν συγκοινωνούντα δοχεία, αλλά και διότι το συγκεκριμένο νομοσχέδιο αποτέλεσε προπομπό για τις αλλαγές που ακολούθησαν.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Σε αυτό μάλιστα συνηγορούν οι συνεντεύξεις που παρατίθενται στο Παράρτημα.

<sup>42</sup> Βλ. Συνέντευξη 4.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:**

### **ΑΠΟ ΤΟΝ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΣΤΟΝ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ»: ΤΟ ΑΛΜΑ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

#### **3.1. Εισαγωγή**

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας παρουσιάστηκαν τα βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του θεσμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Ελλάδα και έγινε μια σύντομη αναφορά στην ιστορική πορεία της. Ακολούθως στην επόμενη ενότητα αναπτύχθηκαν οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν από την εφαρμογή κυρίως των μεταρρυθμιστικών<sup>43</sup> νόμων 2218/94 και 2539/97 (Σχέδιο «Καποδίστριας») αλλά και της λοιπής αυτοδιοικητικής νομοθεσίας<sup>44</sup> που λειτουργούσε συμπληρωματικά. Στην παρούσα ενότητα αναλύονται οι πρόσφατοι νόμοι 3852/10 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») και 4555/18 («Κλεισθένης Ι»), στο πλαίσιο της διερεύνησης της συνολικής πορείας του θεσμικού μετασχηματισμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. από τις απαρχές της μέχρι σήμερα καθώς επίσης και των μελλοντικών προοπτικών της αλλά και των προβλημάτων που αντιμετωπίζει στην πορεία προς την περαιτέρω αναβάθμισή της.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, που άρχισαν στην Ελλάδα οι δομικές αλλαγές στο πεδίο της διοικητικής διάρθρωσης γενικότερα και της Τ.Α. ειδικότερα, η χώρα μετρούσε 24 χρόνια διαδοχικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, οι οποίες, ωστόσο, κατέληγαν σε ελλιπή αποτελέσματα και αποδεικνύονταν συνεχώς ληξιπρόθεσμες. Ο θεσμός της Τ.Α., μέσα στο πλαίσιο του διοικητικού συστήματος της χώρας δεν είχε ισχυροποιηθεί, δεν είχε καταφέρει να αποκτήσει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας και εν τέλει είχε αποτύχει στο βασικό σκοπό του, που δεν ήταν άλλος από την εξυπηρέτηση του πολίτη με την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και την αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων με τρόπο αποτελεσματικό. Φυσικά, δε γινόταν λόγος για χάραξη και υλοποίηση -εκ μέρους των Ο.Τ.Α.- αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, πολύ δε περισσότερο για σύγκλιση με το ευρωπαϊκό μοντέλο διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Όπως έχει αναφερθεί και αλλού, ο υδροκεφαλισμός του κεντρικού κράτους λογίζεται ως μια από τις παθογένειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος, ενώ ταυτόχρονα η χώρα που γέννησε τη δημοκρατία

---

<sup>43</sup> Για την Τ.Α.

<sup>44</sup> Ν. 2240/94 και 2503/97.

εμφανίζεται ως η πλέον συγκεντρωτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε όλα αυτά θα πρέπει να προστεθεί και η συγκυρία της ραγδαίας δημοσιονομικής επιδείνωσης της Ελλάδας, γεγονός που οπωσδήποτε θα αποτελούσε τροχοπέδη στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Η ανάγκη για μια ριζική αναδιάρθρωση της αυτοδιοίκησης, μακριά από τις αποσπασματικές ενέργειες του παρελθόντος, ήταν πλέον αδήριτη.

### **3.2. Ο Ν. 3852/10: Πρόγραμμα «Καλλικράτης»**

Το Μάιο του 2010 ψηφίστηκε στη Βουλή ο Ν. 3852/10, γνωστός και ως Πρόγραμμα «Καλλικράτης», που πήρε το όνομά του από των έναν εκ των δύο αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα. Ήταν δε τόσο φιλόδοξο το όραμα της υλοποίησης της νέας αρχιτεκτονικής της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης έκανε λόγο για *«τη μεγαλύτερη προοδευτική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία των τελευταίων ετών»*, το περιεχόμενο και η έκταση της οποίας θέτουν τις βάσεις για τον πολυπόθητο εκσυγχρονισμό της Τ.Α. και του κεντρικού κράτους,<sup>45</sup> ενώ η αιτιολογική έκθεση του νόμου κάνει λόγο για *«αναπτυξιακή επανεκκίνηση»* της χώρας.<sup>46</sup>

Η πρόσφατη μεταρρύθμιση που είχε πραγματοποιηθεί με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καποδίστριας», όσο και αν διόρθωσε τα κακώς κείμενα της ελληνικής αυτοδιοίκησης, δεν πέτυχε ωστόσο, να διαμορφώσει ισχυρούς και αποτελεσματικούς Ο.Τ.Α., από άποψη οικονομικής αυτοτέλειας, διοικητικής ικανότητας και ριζικής αναδόμησης της δημόσιας διοίκησης. Σε ότι δε αφορά στη δευτεροβάθμια Τ.Α., αποτελεί κοινή ομολογία, ότι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, που δημιουργήθηκαν, είχαν κυρίως διεκπεραιωτικό ρόλο και καθόλου αναπτυξιακή πνοή.

Με τη νέα αρχιτεκτονική για την Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», η διοικητική διαίρεση της χώρας τροποποιήθηκε εκ νέου: οι 910 Δήμοι και οι 124 Κοινότητες συνενώθηκαν σε 325 Δήμους, ενώ οι 57 Νομαρχίες και τα 19 Επαρχεία καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από 13 αιρετές Περιφέρειες (αρ. 1 και 2). Τέλος,

---

<sup>45</sup> Από την εισαγωγική τοποθέτηση του τότε Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην έκθεση της Ε.Ε.Τ.Α.Α: Γκέκας, Ρ., Μήτσου, Κ. (2011), *Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές.*

<sup>46</sup> Αιτιολογική Έκθεση του νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» Προς τη Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2010.



ανασυγκροτήθηκε και η συνταγματικά κατοχυρωμένη κρατική Αποκεντρωμένη Διοίκηση: οι 13 παλιές κρατικές Περιφέρειες μετασχηματίστηκαν σε επτά νέες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (αρ. 6), προφανώς με μεγαλύτερο χωρικό εύρος, αφού πλέον οι Περιφέρειες αποτελούσαν τη δεύτερη βαθμίδα Αυτοδιοίκησης.

Με τον «Καλλικράτη» πραγματοποιείται μια πολύπλευρη αναδιάρθρωση της Τ.Α. και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό, ώστε το πρόγραμμα αυτό θεωρήθηκε θεσμική τομή<sup>47</sup> για τα ελληνικά αυτοδιοικητικά δεδομένα, κυρίως διότι έδωσε αναπτυξιακή προοπτική στους Ο.Τ.Α.<sup>48</sup> δημιουργώντας μια νέα αρχιτεκτονική με βασικές αρχές την παραγωγή αναπτυξιακών πολιτικών υπέρ του πολίτη, την ουσιαστική διοικητική αποκέντρωση μακριά από τους όρους του παλαιού συγκεντρωτισμού, την επίτευξη της αναγκαίας συμμετοχικότητας της τοπικής κοινωνίας και της συνεργασίας των δύο βαθμών Τ.Α.. Ταυτόχρονα, ο θεσμός της δευτεροβάθμιας Τ.Α. απέκτησε σημαντικά εργαλεία και πόρους για την επίτευξη των αναπτυξιακών του στόχων, με την απόκτηση της αρμοδιότητας διαχείρισης των Ευρωπαϊκών κονδυλίων.<sup>49</sup>

Ο εξορθολογισμός στην οργάνωση της αυτοδιοίκησης που επέφερε η καινούρια νομοθεσία στόχευε κυρίως στη δημιουργία ενός μοντέλου βιώσιμης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, μέσω ενός σύγχρονου, οργανωμένου ευρωπαϊκού κράτους με επιτελικό χαρακτήρα και αποκεντρωμένων οργανισμών με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Με το αποκεντρωμένο αυτό σύστημα, πέραν της σημαντικής μείωσης της γραφειοκρατίας, επιτυγχάνεται επίσης η ενδυνάμωση της δημοκρατίας λόγω της διευρυμένης συμμετοχής των πολιτών στις νέες διαδικασίες. Εξάλλου, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (αρ. 4) ενισχύεται η συνεργασία και η ισότιμη συνυπευθυνότητα των αυτοδιοικητικών βαθμίδων στη λήψη αποφάσεων και τη χάραξη της πολιτικής και διευρύνεται ο νέος αναπτυξιακός ρόλος των Ο.Τ.Α. Τέλος, δεν πρέπει να παραληφθεί ότι με τον «Καλλικράτη» η χώρα εναρμονίζεται με το ευρωπαϊκό αυτοδιοικητικό κεκτημένο, τουλάχιστον νομοθετικά.<sup>50</sup>

Συνοπτικά, οι ουσιαστικές καινοτομίες του «Καλλικράτη» σχετίζονται με τις αρμοδιότητες των νέων Ο.Τ.Α. (Κεφάλαιο Ε'), το προσωπικό τους (Κεφάλαιο Ζ'), τα

---

<sup>47</sup> Βλ. Συνέντευξη 2.

<sup>48</sup> Βλ. Συνέντευξη 3.

<sup>49</sup> Βλ. Συνέντευξη 5.

<sup>50</sup> Βλ. Συνέντευξη 1.

οικονομικά τους (Κεφάλαιο Η'), το σύστημα ελέγχου και εποπτείας τους (Κεφάλαιο Στ') και φυσικά το νεοεισαχθέν σύστημα διακυβέρνησης (Κεφάλαιο Γ').<sup>51</sup>

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα, αξίζει να σημειωθεί ότι πραγματοποιήθηκε η πρώτη ουσιαστική μεταφορά αρμοδιοτήτων προς το Β' βαθμό Τ.Α. (αρ. 186), που τώρα αποτελούν οι Περιφέρειες (αρ. 3), οι οποίες πλέον έχουν την ευκαιρία να αναδειχθούν σε μοχλό τοπικής ανάπτυξης, καθώς αναλαμβάνουν όλες τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό.<sup>52</sup> Η χάραξη και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, η συμμετοχή στην κατάρτιση του ΕΣΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η διαχείριση των υδάτινων πόρων, οι Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες, ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, λιμενικών, εγγειοβελτιωτικών και λοιπών έργων καθώς και η εποπτεία των δημόσιων ΙΕΚ αποτελούν κάποιες από τις ενισχυμένες αρμοδιότητες που έδωσαν στις 13 Περιφέρειες χαρακτήρα μοχλού άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Συναφές με τη διαδικασία εκχώρησης των αρμοδιοτήτων είναι και το ζήτημα του προσωπικού (αρ. 241-258). Ασφαλώς, για την αποτελεσματική άσκηση των ως άνω αρμοδιοτήτων, ήταν απαραίτητη η στελέχωση των οργανισμών Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με επαρκές και κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, που θα προερχόταν από μετατάξεις από τους φορείς που ως τώρα ασκούσαν τις αρμοδιότητες αυτές.

Ταυτόχρονα, η εφαρμογή του «Καλλικράτη» βελτιώνει σημαντικά την οικονομική θέση των Ο.Τ.Α., κυρίως με την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους και της ευνοϊκής χρηματοδότησής τους. Ειδικότερα, με την καθιέρωση των Κ.Α.Π. (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), οι οποίοι στην περίπτωση των Περιφερειών περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (αρ. 260), οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού δεν επιτυγχάνουν μόνο την εξυγίανσή τους αλλά αποκτούν ισχυρό οικονομικό έρεισμα που τους επιτρέπει διοικητική αυτοτέλεια, διαπραγματευτική δυνατότητα και σχεδιασμό αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Βλ. το Ενημερωτικό Σημείωμα που συνόδευε το Σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».

<sup>52</sup> Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010), *Εκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Αθήνα (σελ. 22).

<sup>53</sup> Στη συνέντευξη 1 αναφέρεται η ανάγκη εφαρμογής, «έστω και 10 και πλέον χρόνια μετά, του άρθρου του Καλλικράτη για τους αυτοτελείς πόρους σε ποσοστά 2,4% επί του φόρου εισοδήματος των πολιτών κάθε

Εξίσου σημαντικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των Περιφερειών (αρ. 214-240). Με τον «Καλλικράτη», το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τόσο προληπτικό όσο και ετήσιο δειγματοληπτικό κατασταλτικό έλεγχο, καθώς επίσης και προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων. Επίσης δημιουργείται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. (αρ.215), με αντικείμενο τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους. Με τον τρόπο αυτό, οι διαδικασίες ελέγχου και εποπτείας των Ο.Τ.Α. αποκτούν ανεξαρτησία καθώς απομακρύνονται από την κρατική-κυβερνητική παρέμβαση.<sup>54</sup> Τέλος, η εξασφάλιση διαφάνειας και νομιμότητας συμπληρώνεται από την υποχρεωτική ανάρτηση των αποφάσεων των Περιφερειών στο διαδίκτυο.

Ο «Καλλικράτης», επίσης, συμβάλλει καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός σύγχρονου και δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο θεμελιώνεται στη διεύρυνση της συμμετοχικότητας των πολιτών και της εμπάθυνας της δημοκρατίας.<sup>55</sup> Σε ότι αφορά στους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού, συγκροτούνται Επιτροπές Διαβούλευσης (αρ. 178) στις οποίες διατυπώνονται οι απόψεις της τοπικής κοινωνίας για τις τοπικές υποθέσεις. Στο ίδιο πλαίσιο της διεύρυνσης της δημοκρατίας εντάσσεται και η άμεση εκλογή των χωρικών αντιπεριφερειάρχων (αρ. 160), ενώ η θεσμοθέτηση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (αρ. 179) διευρύνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση μέσω του ελέγχου των Ο.Τ.Α. σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

Η παρουσίαση του Σχεδίου «Καλλικράτης» θα έμενε ανολοκλήρωτη, αν δε γινόταν αναφορά στην έννοια της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, μέσω της οποίας η χώρα συγκλίνει επιτέλους στο ευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης.<sup>56</sup> Με δεδομένο ότι οι Ο.Τ.Α. είναι υπεύθυνοι για την υλοποίηση περίπου του 70% της κοινοτικής νομοθεσίας, η συμβολή τους στην πραγμάτωση του ευρωπαϊκού οράματος καθίσταται ιδιαίτερος σημαντική. Με τον «Καλλικράτη», ο νομοθέτης αντιλαμβάνεται αυτόν ακριβώς τον πρωταγωνιστικό ρόλο των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανασχεδιάζει το δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης σε ένα σχήμα με αριθμητικά λιγότερους

---

*Περιφέρειας και 4% επί του ΦΠΑ. Έτσι θα μπορέσουν οι Περιφέρειες να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν δράσεις και έργα με μακροπρόθεσμο ορίζοντα».*

<sup>54</sup> Η σπουδαιότητα της εφαρμογής του νέου συστήματος ελέγχου και εποπτείας των Περιφερειών μνημονεύεται κυρίως στη Συνέντευξη 2.

<sup>55</sup> Βλ. Συνέντευξη 3.

<sup>56</sup> Επισημαίνεται ότι η Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών, θέλει τις περιφερειακές και τοπικές αρχές πραγματικούς εταίρους και όχι απλούς μεσάζοντες στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών.

(13) αλλά κατ' ουσίαν αποτελεσματικότερους φορείς, οι οποίοι θα συμμετέχουν ισότιμα στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, ενσωματώνοντας και εφαρμόζοντας τις κοινοτικές στρατηγικές επιταγές.

Τέλος, στις ριζικές αλλαγές που επέφερε ο «Καλλικράτης» συγκαταλέγονται επίσης η αξιοποίηση των εργαλείων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η ενσωμάτωση των αρχών της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης και της αξιοκρατίας, καθώς και ο νέος προσανατολισμός της Τ.Α. προς την πράσινη ανάπτυξη.<sup>57</sup>

Ωστόσο δύο παράγοντες δεν επέτρεψαν την πλήρη εφαρμογή του νέου προγράμματος, που αρχικά παρουσιάστηκε ως νίκη της Αυτοδιοίκησης:<sup>58</sup> Η σχεδόν ταυτόχρονη οικονομική κρίση που έπληξε το θεσμό κυρίως με τη μείωση πόρων (ανθρώπινων και υλικών)<sup>59</sup> καθώς και το γεγονός ότι ο νομοθέτης άφηνε τη νομική διαχείριση πολλών ζητημάτων στην έκδοση Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων, κάτι που δυσχέραινε την ολοκλήρωση των πολιτικών της Τ.Α. χωρίς την ανάμειξη του κεντρικού κράτους.<sup>60</sup>

### **3.3. Ο Ν. 4555/18: Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»**

Όσα εκτέθηκαν παραπάνω καταδεικνύουν ότι όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο πεδίο της Τ.Α. στο πλαίσιο μιας ευρύτερης ανασυγκρότησης του ελληνικού διοικητικού συστήματος χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα. Στην πραγματικότητα, οι όποιες αλλαγές περιστρέφονταν κάθε φορά γύρω από την πτυχή της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων, ενώ εξέλιπε η κουλτούρα της συνεργασίας (Μαΐστρος, 2015β, σελ. 2).<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Βλ. Συνέντευξη 5.

<sup>58</sup> Βλ. Συνέντευξη 4.

<sup>59</sup> Βλ. Συνέντευξη 5. Επίσης στη Συνέντευξη 3 αναφέρεται σχετικά ότι η οικονομική κρίση επέφερε «μειώσεις στους πόρους των Ο.Τ.Α. πάνω από 60%».

<sup>60</sup> Βλ. Συνέντευξη 4.

<sup>61</sup> Σε ότι αφορά στις αρμοδιότητες, το πρόβλημα υπήρξε διαχρονικά διπλό: η μεταφορά τους από το κεντρικό κράτος στην αυτοδιοίκηση και η κατανομή τους μεταξύ των δύο βαθμών αυτής, χωρίς να γίνεται συστηματικός σχεδιασμός για την αντίστοιχη μεταφορά πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών). Αναφορικά με το δεύτερο ζήτημα, επισημαίνεται ότι στη γενικότερη έλλειψη νοοτροπίας και διάθεσης συνεργασίας που χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση, προστίθεται η αδυναμία κατανόησης της έννοιας των «συντρεχουσών» αρμοδιοτήτων. Σύμφωνα με τον Μαΐστρο (2015γ, σελ. 11) μια ενιαία και συστηματοποιημένη δημόσια διοίκηση δεν περιλαμβάνει μόνο τις αποκλειστικές αρμοδιότητες αλλά ενσωματώνει και τις συντρέχουσες, αυτές δηλαδή που κατανέμονται στα επιμέρους επίπεδα της και απαιτούν ευρύτερες συνέργειες. Αυτή ακριβώς η αγαστή διαβαθμική συνεργασία και η διαλειτουργικότητα αποτελεί

Προφανώς ο πρόσφατος «Καλλικράτης» αποτέλεσε την πρώτη συστηματική προσπάθεια διευθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ του κεντρικού κράτους, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και των δύο βαθμών Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο ούτε αυτός έδωσε οριστική λύση στο πρόβλημα της αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων, καθώς δεν έλαβε υπόψη τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης,<sup>62</sup> με βάση τον οποίο οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας είναι ουσιώδεις κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων (Μαϊστros, 2015, σελ. 3). Επομένως, οι όποιες ασάφειες ή παραλείψεις του «Καλλικράτη» έπρεπε να τύχουν διόρθωσης και ο νόμος να υποστεί βελτιωτικές τροποποιήσεις, προκειμένου να ανταποκριθεί στο στόχο της προώθησης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό σύστημα Αυτοδιοίκησης. Απαραίτητη, επίσης, ήταν η διόρθωση του νόμου αναφορικά με τις διατάξεις που περιέγραφαν τη λειτουργία θεσμών οι οποίοι υπήρχαν και στις δύο βαθμίδες της Αυτοδιοίκησης.<sup>63</sup> Επιπρόσθετα, αποδείχτηκε ότι επιδέχονταν βελτιώσεων οι διατάξεις του «Καλλικράτη» που αναφέρονταν στη συνεργασία<sup>64</sup> των δύο βαθμών Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Με την εμπειρία των ετών από την εφαρμογή του «Καλλικράτη», συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης μια Επιτροπή αποτελούμενη μεταξύ άλλων από ειδικούς εμπειρογνώμονες, διοικητικούς επιστήμονες, εκπροσώπους της Αυτοδιοίκησης και αρμόδια στελέχη του Υπουργείου, με κύριο αντικείμενο την αποτύπωση και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με το νομοθετικό, θεσμικό και οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας του αυτοδιοικητικού συστήματος της χώρας.<sup>65</sup> Η πρόταση της Επιτροπής που, εν τέλει, παραδόθηκε στον Υπουργό,<sup>66</sup> αφού συνόψισε τα συναφή προβλήματα και τις αδυναμίες των παλαιότερων μεταρρυθμίσεων, αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για τη διευρυμένη διαβούλευση που ακολούθησε. Η όλη διαδικασία στηρίχθηκε στην ώριμη παραδοχή ότι η όποια μεταρρυθμιστική ενέργεια οφείλει να δομηθεί στη βάση

---

και την πεμπτοσύνη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που, όπως αναφέρθηκε, αποτελεί πάγιο αίτημα της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης.

<sup>62</sup> Η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού καθιερώνεται στο άρθρο 1 του «Κλεισθένη».

<sup>63</sup> Όπως, επί παραδείγματι, η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης και η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, καθώς και ο Δημοτικός Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης.

<sup>64</sup> Πρόκειται για τη διαβαθμιδική συνεργασία μέσω των προγραμματικών συμβάσεων, των διαβαθμιδικών συνδέσμων, των αναπτυξιακών εταιριών κλπ.

<sup>65</sup> Βλ. την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κλεισθένης Ι».

<sup>66</sup> Το Φεβρουάριο του 2017.

της δεδομένης πραγματικότητας αφού λάβει υπόψη συνταγματικά, νομικά και λειτουργικά κριτήρια<sup>67</sup> καθώς και τους διαθέσιμους πόρους και εργαλεία.

Από τις διεργασίες αυτές προέκυψε το νομοθετικό σχέδιο για την εμβάθυνση της δημοκρατίας, την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και της συμμετοχής, και τη βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α., που πήρε το όνομά του από τον θεμελιωτή της αθηναϊκής δημοκρατίας, τον Κλεισθένη, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα του οποίου στηρίχθηκε στην προάσπιση των δημοκρατικών θεσμών και ως εκ τούτου στον βαθύτερο εκδημοκρατισμό του πολιτεύματος. Ωστόσο, παρά τις φιλόδοξες προσδοκίες του σύγχρονου νομοθέτη, η ένδειξη «Ι» που συνοδεύει το συμβολικό όνομα του συγκεκριμένου νομοθετήματος αφήνει να εννοηθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που προτείνονται αποτελούν μόνο το πρώτο βήμα κάποιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας στο πεδίο της Τ.Α.. Κύριος στόχος του προγράμματος<sup>68</sup> ήταν να θεραπεύσει το έλλειμμα δημοκρατίας στους θεσμούς της Τ.Α., που κατά την κρίση του νομοθέτη, εξακολουθούσε να υφίσταται στις μέχρι τότε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Προκύπτει επομένως ότι ο χαρακτήρας του «Κλεισθένη Ι» είναι μάλλον η διορθωτική πορεία του αυτοδιοικητικού συστήματος<sup>69</sup> και ίσως όχι μια αυτοτελής μεταρρύθμισή του.<sup>70</sup> Για το λόγο αυτό θεωρήθηκε ότι δεν έφερε μεγάλες αλλαγές στην Τ.Α.<sup>71</sup> και μάλιστα αυτές θύμιζαν περισσότερο εσωτερικές διευθετήσεις και όχι μεταρρυθμίσεις.<sup>72</sup>

Στην πραγματικότητα, ο νέος νόμος συνάντησε περισσότερο αρνητική κριτική για δύο λόγους: Επειδή δεν ασχολήθηκε με τους πόρους και τις αρμοδιότητες της Τ.Α.<sup>73</sup> και λόγω της πολιτικής επιλογής για αλλαγή του εκλογικού συστήματος στην αυτοδιοίκηση (Κεφάλαιο Δ', άρθρα 45-67) με τη θέσπιση της απλής αναλογικής, που προκάλεσε

---

<sup>67</sup> Βλ. Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, (2018), *Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες*.

<sup>68</sup> Στην Αιτιολογική έκθεση αναφέρεται, ίσως για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία, ότι οι προτάσεις της Επιτροπής και οι προβληματισμοί κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης δεν διατυπώθηκαν εν μέσω «θεσμικού κενού», αλλά ως προσπάθεια εξέλιξης της θεσμικής μνήμης που είχε δημιουργηθεί από τα προγενέστερα μεταρρυθμιστικά προγράμματα και κυρίως από τη Νέα Αρχιτεκτονική του πρόσφατου «Καλλικράτη».

<sup>69</sup> Βλ. Συνέντευξη 1.

<sup>70</sup> Βλ. Συνέντευξη 5.

<sup>71</sup> Βλ. Συνέντευξη 4.

<sup>72</sup> Βλ. Συνέντευξη 3.

<sup>73</sup> Η στόχευση του νόμου ήταν η επέκταση της ισχύος του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού, η πρόβλεψη για κατηγοριοποίηση των δήμων, η εκλογική διαδικασία της Τ.Α., η Εποπτεία των Ο.Τ.Α. καθώς και η ενίσχυση της συμμετοχικότητας στην Τ.Α., δηλαδή η γενικότερη διαμόρφωση ενός δημοκρατικού και συμμετοχικού αυτοδιοικητικού περιβάλλοντος, σύμφωνα με την εκτίμηση της τότε ηγεσίας του Υπουργείου.

προβλήματα κυβερνησιμότητας, καθώς η εφαρμογή της προϋποθέτει κουλτούρα συνεργασιών, η οποία, όπως έχει προαναφερθεί, απουσιάζει διαχρονικά από τη δημόσια διοίκηση της χώρας μας.<sup>74</sup> Επιπρόσθετα δεν υπήρξε κωδικοποίηση της αυτοδιοικητικής νομοθεσίας, ενώ αντίθετα η πλειοψηφία των άρθρων είναι αντικαταστάσεις ή τροποποιήσεις των «Καλλικρατικών» διατάξεων (Συνήγορος του Πολίτη, 2018).

### 3.4. Ανακεφαλαίωση

Στην ενότητα αυτή έγινε εκτενής αναφορά σε δυο σημαντικά νομοθετήματα της τελευταίας δεκαετούς περιόδου, που αφορούν στη δευτεροβάθμια Τ.Α.: τα Προγράμματα «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης Ι».

Δεκατρία χρόνια μετά το τολμηρό εγχείρημα του «Καποδίστρια» έρχεται η, κατά κοινή ομολογία, «θεσμική τομή» (Συνέντευξη 2) του Προγράμματος «Καλλικράτης» να προκαλέσει «ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας» (Συνέντευξη 3) και, εν τέλει, να «δημιουργήσει μια νέα Αρχιτεκτονική, με βασικά χαρακτηριστικά την αναπτυξιακή προοπτική κάθε Περιφέρειας... την παραγωγή αναπτυξιακών πολιτικών υπέρ του πολίτη... τη συμμετοχικότητα... την αναγκαία συνεργασία των δύο βαθμών Αυτοδιοίκησης».<sup>75</sup> Επιπρόσθετα, η χώρα ενσωματώνει, τουλάχιστον νομοθετικά, το ευρωπαϊκό κεκτημένο της Τ.Α. (Συνέντευξη 1). Από την άλλη, δεν πρέπει να παραληφθεί η αναφορά στις υστερήσεις του «Καλλικράτη»: Το έργο του δεν ολοκληρώθηκε κυρίως λόγω της ατυχούς συγκυρίας της οικονομικής κρίσης που ξέσπασε σχεδόν ταυτόχρονα με την εφαρμογή του<sup>76</sup> και έπληξε πολλαπλώς το θεσμό. Επιπλέον, έγινε αναφορά και στο γεγονός ότι η υλοποίηση των επιμέρους πολιτικών είχε εξάρτηση από την έκδοση σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων

---

<sup>74</sup> Βλ. Συνεντεύξεις 3, 4 και κυρίως 5. Επιπρόσθετη κριτική στον «Κλεισθένη Ι» ασκείται μεταξύ άλλων και από το Συνήγορο του Πολίτη, σε σχετικό έγγραφο-επιστημονικές που εξέδωσε, για έλλειψη κωδικοποίησης της υπάρχουσας νομοθεσίας για την Τ.Α., για πρόβλεψη έκδοσης πολλών Υπουργικών Αποφάσεων που δυσχεραίνουν τη λειτουργία της Τ.Α. καθώς και για απουσία μεταρρυθμιστικής πνοής στο νομοθέτημα, που ουσιαστικά αντικαθιστά ή τροποποιεί διατάξεις του «Καλλικράτη». Τα ανωτέρω δεν αποτελούν στοιχεία καλής νομοθέτησης.

<sup>75</sup> Βλ. Συνέντευξη 5 στην οποία επισημαίνεται ότι με τον «Καλλικράτη» το «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 διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση των πολιτών» είναι πλέον γεγονός.

<sup>76</sup> Έγινε ήδη αναφορά στη Συνέντευξη 3, η οποία επισημαίνει τις «μειώσεις στους πόρους των Ο.Τ.Α. πάνω από 60%», λόγω της οικονομικής κρίσης.

και τη συνακόλουθη νομική τακτοποίηση, με αποτέλεσμα να μείνουν ατελέσφορες (Συνέντευξη 4).<sup>77</sup>

Μικρότερη συγκριτικά υπήρξε η παρέμβαση του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι», ο οποίος είχε χαρακτήρα διορθωτικό, χωρίς να επιφέρει θεμελιώδεις αλλαγές και να αποτελεί αυτοτελή μεταρρύθμιση. Αντίθετα, δέχτηκε τις περισσότερες επικρίσεις λόγω των επιλογών του νομοθέτη να αλλάξει το εκλογικό σύστημα της Τ.Α. με την εφαρμογή της απλής αναλογικής, που δημιούργησε προβλήματα, εξαιτίας κυρίως της απουσίας «*κουλτούρας συνεργασίας*» που χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση (Συνέντευξη 5).

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα αποτελεί η απουσία ενός θεσμοθετημένου μοντέλου αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τ.Α.,<sup>78</sup> προκειμένου να εντοπιστούν τα προβλήματα και να εξευρεθούν οι καταλληλότερες λύσεις από τα όργανα της Αυτοδιοίκησης (Συνέντευξη 3). Πρόκειται για έλλειψη θεσμικής μνήμης, ένα διαχρονικό πρόβλημα της ελληνικής νομοθεσίας (Συνέντευξη 2), που δεν επιτρέπει στον νομοθέτη να προβεί σε διορθωτικές κινήσεις λαμβάνοντας υπόψη τα κακώς κείμενα του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου και να κάνει «*προεκτίμηση των επιπτώσεων που θα υπάρξουν για τους πολίτες*» (Συνέντευξη 4). Επίσης, καθιστά σχεδόν αδύνατη την πραγματοποίηση ριζικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων (Ladi, 2014). Μάλιστα, ο Μαΐστρος (2019) ονομάζει την ελληνική νομοθετική κουλτούρα, με τη χαρακτηριστική έλλειψη θεσμικής μνήμης που συνιστά και τροχοπέδη σε κάθε μεταρρύθμιση,<sup>79</sup> «*ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα*».<sup>80</sup> Αυτή η απουσία ενός ουσιαστικού μοντέλου αξιολόγησης επιτρέπει στην εκάστοτε κεντρική διοίκηση να νομοθετεί χωρίς να λαμβάνει υπόψη της τα όργανα της Τ.Α. (Συνέντευξη 3) και έτσι να διαιωνίζονται τα άλυτα προβλήματα του

---

<sup>77</sup> Το γεγονός αυτό αποδεικνύει και το βαθμό εξάρτησης της Τ.Α. από το κεντρικό κράτος και την εκάστοτε κυβέρνηση. Μάλιστα αυτό επισημαίνεται συνολικά και στις απαντήσεις της 4<sup>ης</sup> ερώτησης των συνεντεύξεων, όπου υπερτονίζεται η εξάρτηση σε επίπεδο τόσο οικονομικό όσο και πολιτικό, ενώ δε λείπουν και οι τοποθετήσεις περί «υδροκέφαλου» κράτους (Συνέντευξη 5) που διαχρονικά αποτρέπει την αυτοτέλεια της Τ.Α.

<sup>78</sup> Στη Συνέντευξη 1 αναφέρεται μόνο ότι «*Ένα είδος αξιολόγησης της Τ.Α. υλοποιήθηκε στην εποχή των Μνημονίωνείχε όμως κυρίως οικονομικό αντικείμενο. Το Παρατηρητήριο των Ο.Τ.Α. ήλεγχε και αξιολογούσε τον Προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. και έδινε κατευθυντήριες οδηγίες για την εκτέλεση του*».

<sup>79</sup> Ο Featherstone (2021) μάλιστα προχωρά ακόμα παραπέρα καθώς αντιλαμβάνεται τις διαχρονικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ως τροχοπέδη στην πορεία σύγκλισης της χώρας προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

<sup>80</sup> Ενώ στην Ευρώπη χρειάζονται 5 χρόνια για την προετοιμασία μιας μεταρρύθμισης και 1 χρόνος για την εφαρμογή της, στη χώρα μας χρειάζεται 1 χρόνος για την προετοιμασία και 5 χρόνια για την εφαρμογή της, με τις αλληπάλληλες διορθώσεις προηγούμενων αστοχιών χωρίς οργανωμένο σχέδιο και συχνά εν μέσω κυβερνητικών μεταβολών και πολιτικών επιλογών.



θεσμού: η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης (Συνέντευξη 1), η βελτίωση του τοπίου ως προς την εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας (Συνέντευξη 2), η ενίσχυση των Περιφερειών με πόρους και προσωπικό (Συνέντευξη 3 και 5), η πραγματική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων αλλά και του ίδιου του κράτους με όρους ρεαλιστικούς ως προς τη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κράτους που θα διαχέει την εξουσία προς τα κάτω, παρέχοντας αποφασιστική αρμοδιότητα στους Ο.Τ.Α. και όχι συμπληρωματικό, γνωμοδοτικό ρόλο (Συνέντευξη 3, 4 και 5), καθώς και η ουσιαστική εφαρμογή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (Συνέντευξη 3 και 5).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΖΗΤΗΣΗ**

### **4.1. Εισαγωγή**

Στις ενότητες που προηγήθηκαν έγινε ιστορική και αναλυτική περιγραφή των τεσσάρων αυτοδιοικητικών νομοσχεδίων, υπό το πρίσμα των σημαντικών θεσμικών αλλαγών που επέφεραν στο Β΄ βαθμό Τ.Α.. Από το 1994 μέχρι το 2018, μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων επιχειρεί να προσδιορίσει τη θέση και το θεσμικό ρόλο και να αποκαταστήσει το κύρος της δευτεροβάθμιας Τ.Α., τόσο εντός εγχώριου συστήματος δημόσιας διοίκησης, όσο και στο ευρύτερο πλαίσιο της Ε.Ε, με τις επιταγές της οποίας η Ελλάδα οφείλει να συμμορφωθεί. Στην ενότητα που ακολουθεί, επιδιώκεται η συγκριτική ανάγνωση των νομοσχεδίων αυτών, με γνώμονα τις μελλοντικές προοπτικές στο οικοδόμημα της ελληνικής Αυτοδιοίκησης.

### **4.2. Συνέχειες και αλλαγές στη νομοθεσία**

Η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση της Τ.Α. και μάλιστα υπό το πρίσμα των σημαντικών θεσμικών αλλαγών που επέφεραν τα αλληπάλλληλα νομοθετήματα της τελευταίας τριακονταετίας, θα έμενε ανολοκλήρωτη αν δεν περιλάμβανε τη συγκριτική ανάλυσή τους. Μέσω αυτής, ο προβληματισμός θα καταστεί γόνιμος και θα εξευρεθούν οι αρμόζουσες θεσμικές λύσεις αναφορικά με τις προοπτικές και τους μηχανισμούς για την περαιτέρω λειτουργική αναβάθμιση του θεσμού.

Ειδικότερα, ο Ν. 2218/94, που αντικατέστησε τις κρατικές νομαρχίες και καθιέρωσε τις αιρετές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όσο τολμηρές μεταρρυθμίσεις και αν υποσχέθηκε, καθώς επέτρεπε την εκλογική ενσωμάτωση και την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας στις τοπικές υποθέσεις, τελικά απέδειξε τη νομοθετική απροθυμία να επιβάλλει ουσιαστική αποκέντρωση. Τα αλληπάλλληλα νομοθετήματα της περιόδου εκείνης (Ν. 2240/94 και Ν.2503/97), με τη θεσμοθέτηση μιας ακόμα βαθμίδας διακυβέρνησης, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπό τον μετακλητό Περιφερειακό Διευθυντή, δημιούργησαν μια προβληματική δυαρχία εντός του νομού και τελικά κατέστησαν δυσχερή την αποκατάσταση του δημοκρατικού ελλείμματος στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας. Ο μη συστηματικός σχεδιασμός και η βιαστική εφαρμογή των ανωτέρω νόμων κατέδειξαν την ανάγκη για

άμεση «μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 178), προκειμένου η χώρα να μην αποδειχθεί αναχρονιστική έναντι του ευρωπαϊκού κεκτημένου, που είχε αρχίσει να διαμορφώνεται με τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1994. Εύλογα, επομένως, ο Ν. 2218/94 θεωρείται το σημαντικό πρώτο βήμα της αυτοδιοικητικής ανασυγκρότησης στην Ελλάδα και η αφετηρία για όσα έπρεπε να ακολουθήσουν.

Ο μεταρρυθμιστικός Ν. 2539/97-Σχέδιο «Καποδίστριας», που ακολούθησε, κινήθηκε σε δύο βασικούς άξονες: α) τη συνένωση των 5.318 φορέων σε 1100 Ο.Τ.Α., ένα εγχείρημα εξορθολογισμού της Τ.Α.<sup>81</sup> και, β) την παράλληλη εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης -ενός εργαλείου στήριξης της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης. Βασική στόχευση του νομοθέτη υπήρξε ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού διοικητικού συστήματος μέσω της ενίσχυσης κυρίως της πρωτοβάθμιας Τ.Α. με τη δημιουργία ισχυρών δήμων με ουσιαστική πολιτική βαρύτητα. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι, μολονότι με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» συντελέστηκε -ή τουλάχιστον επιχειρήθηκε- η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α., ωστόσο μνημονεύεται στην παρούσα εργασία για δύο κυρίως λόγους: α) Η σχέση και η συνεργασία των δύο αυτοδιοικητικών βαθμίδων είναι εκ των ων ουκ άνευ στην καταγραφή της διαχρονικής εξέλιξής τους και, β) Η εξέλιξη της δευτεροβάθμιας Τ.Α. αποτελεί -ή θα έπρεπε ιδανικά να αποτελεί- μέρος της ευρύτερης μεταρρύθμισης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας, στο οποίο φυσικά σημαντική θέση κατέχει ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης, δηλαδή ο Δήμος.

Επιχειρώντας μια σύντομη αξιολόγηση του Προγράμματος «Καποδίστριας», θα πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του τις δύο χρονικές βαθμίδες: το παρελθόν -την κατάσταση που παρέλαβε ο νομοθέτης, από την άποψη του κατακερματισμού του αυτοδιοικητικού οικοδομήματος- και το μέλλον -την κατάσταση που παρέδωσε σε συνδυασμό με την αρχική στόχευση του νομοθέτη. Είναι σαφές ότι η δυναμική των ελληνικών δήμων βελτιώθηκε μακροσκοπικά: καλύτερες υπηρεσίες άρχισαν να προσφέρονται, αναπτυξιακά έργα σχεδιάστηκαν και διεκδικήθηκαν και οι μεγαλύτερες διοικητικές μονάδες που δημιουργήθηκαν, είχαν τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης διαχείρισης πόρων και υποδομών, συγκριτικά με το παρελθόν (Κατσούλης, 2012). Ασφαλώς, δεν έλειψαν και οι νομοθετικές ατέλειες, που σχετίζονται κυρίως με την προβληματική βιωσιμότητα των

---

<sup>81</sup> Η βασική στόχευση ήταν η αναβάθμιση του ρόλου των νέων Ο.Τ.Α. και των αιρετών εκπροσώπων τους.

μικρότερων δήμων, την παροχή πόρων και ανθρώπινου δυναμικού, για την εξυπηρέτηση των νέων αναγκών που προέκυψαν από τις συνενώσεις καθώς και την ίδια τη δυσλειτουργικότητα που αναδείχθηκε σε κάποιες περιπτώσεις εξαιτίας της υποχρεωτικότητας των συνενώσεων. Χαρακτηριστική είναι η τοποθέτηση στη Συνέντευξη 5 στην οποία αναφέρεται ότι «ο «Καποδίστριας» υπήρξε τομή για τον Α' Βαθμό Τ.Α. καθώς συνένωσε διάσπαρτες Κοινότητες και Δήμους, μειώνοντας κατά 75% τις Πρωτοβάθμιες Αυτοδιοικητικές μονάδες, ωστόσο αποδείχτηκε ότι οι αλλαγές αυτές δεν συνοδεύτηκαν από παροχή νέων πόρων και ανθρώπινου δυναμικού που θα εξυπηρετούσε τις νέες αυξημένες ανάγκες που προέκυψαν από τις συνενώσεις».<sup>82</sup> Σε γενικές γραμμές, το συγκεκριμένο νομοσχέδιο συνέβαλλε στη δυναμική ώθηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και κυρίως στην καλλιέργεια της κουλτούρας συνεργασίας, χωρίς την οποία η Αυτοδιοίκηση δεν έχει μέλλον. Η νέα μεταρρύθμιση για την Αυτοδιοίκηση του 21<sup>ου</sup> αιώνα, που ήταν προ των πυλών, αποτελούσε το επόμενο στοίχημα της αυτοδιοικητικής αναδιάρθρωσης.

Ακολούθησε, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/10), η τελευταία αξιολογη μεταρρύθμιση της δευτεροβάθμιας Τ.Α. (Χλέπας, 2021), που προχώρησε σε μια θαρραλέα (αν και με επιμέρους αστοχίες) προσπάθεια αναδιάρθρωσης του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας, η οποία, ωστόσο, εξακολουθεί να παραμένει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη-μέλη της Ε.Ε. (Χλέπας, ο.π.). Ο «Καλλικράτης», με τον οποίο συγκροτήθηκαν ισχυρές αιρετές Περιφέρειες και τους μεταβιβάστηκε ένα σημαντικό μέρος της κρατικής θεσμικής ευθύνης, συνέβαλλε αποφασιστικά στην ανασυγκρότηση της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης -κυρίως με τη νέα συνένωση των Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων αυτών- και στην ομοσπονδιοποίηση του κράτους -με την αντικατάσταση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων από τις 13 αιρετές Περιφέρειες, οι οποίες έχουν την ευκαιρία να παράγουν αναπτυξιακή πολιτική σε τοπικό επίπεδο, να αξιοποιούν τους πόρους της Ε.Ε., να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες αυξάνοντας την αποτελεσματικότητά τους, να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή της κοινωνίας στα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος και, εν τέλει, να συμβάλλουν στη γενικότερη επανεκκίνηση της χώρας. Οι Ο.Τ.Α. ενδυναμώθηκαν και με εγγύηση την υποσχόμενη οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια, απέκτησαν τη δυνατότητα για ανάδειξή τους σε αναπτυξιακό μοχλό συμβάλλοντας εξίσου στην αποκεντρωτική τάση του σύγχρονου, επιτελικού και

---

<sup>82</sup> Επιπλέον, «σε αρκετές περιπτώσεις υπήρξαν υποχρεωτικές συνενώσεις που δεν λειτούργησαν με ομαλότητα, καθώς, επί παραδείγματι, οι αποστάσεις των παλιών δομών με τα νέα διοικητικά κέντρα, προκάλεσαν αποξένωση και αδυναμία εξυπηρέτησης των πολιτών στα μικρά χωριά».

αποτελεσματικού ελληνικού κράτους, όπως επίσης και στην εναρμόνιση με το ευρωπαϊκό αποκεντρωτικό μοντέλο της Αυτοδιοίκησης. Ο «Καλλικράτης» πρόσφερε ένα ασφαλές νομικό περίβλημα για την αναβάθμιση της Τ.Α.. Παρά ταύτα, το δυσμενές εξωτερικό τοπίο με την ταυτόχρονη απαρχή της δημοσιονομικής κρίσης αλλά και την απουσία ενός συνολικού προγράμματος μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας, (Κατσούλης, 2012β) εμπόδισαν την πλήρη υλοποίηση των αρχικών στόχων του φιλόδοξου προγράμματος, μεταφέροντας την αναγκαιότητα εισαγωγής ενός σύγχρονου μοντέλου διοίκησης σε ένα επόμενο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα.

Το βήμα αυτό, που θα οδηγούσε σε ουσιαστική διοικητική μεταρρύθμιση της Τ.Α. αναλήφθηκε από το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» (Ν. 4555/18). Ωστόσο, το συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν κατάφερε να επιλύσει τα μακροχρόνια προβλήματα της Τ.Α., καθώς περιορίστηκε στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των αιρετών αρχόντων της. Ως εκ τούτου, και με δεδομένη την έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας στην ελληνική κοινωνία και διοίκηση, τα προβλήματα αυξήθηκαν καθώς σε αυτά προστέθηκαν οι δυσχέρειες ως προς την κυβερνησιμότητα των Ο.Τ.Α.. Σημειώνεται επίσης ότι η πολυνομία και η κακονομία (Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ., 2017) -χαρακτηριστική παθογένεια του ελληνικού διοικητικού συστήματος και της κοινωνίας εν γένει- δείχνει να συντηρείται, καθώς, σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη (2018) η αρχή της καλής νομοθέτησης δεν εφαρμόζεται στον «Κλεισθένη», που κυρίως τροποποιεί και αντικαθιστά αντίστοιχα άρθρα του «Καλλικράτη» και αφήνει την εφαρμογή των διατάξεών του σε Υπουργικές Αποφάσεις και Κανονιστικές Πράξεις.

Από τη συγκριτική ανάλυση των ανωτέρω νομοθετημάτων και από την ανάλυση των συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν, προκύπτουν και κάποιες παράπλευρες παρατηρήσεις αναφορικά με τη λειτουργία του θεσμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. διαχρονικά και, ειδικότερα με τα ζητήματα που, μέχρι σήμερα, καμία νομοθετική ρύθμιση δεν έχει καταφέρει να επιλύσει. Επιπλέον αναδεικνύονται και ορισμένες προϋποθέσεις, η ισχύς των οποίων θα επιτρέψει την περαιτέρω θεσμική αναβάθμιση των Ο.Τ.Α.

Ως προς το πρώτο ζήτημα, δηλαδή τα δυσεπίλυτα προβλήματα στο πεδίο της Τ.Α., προέκυψε ότι το σημαντικότερο είναι η απουσία διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. που θα επέτρεπε την ανεξαρτησία τους από το κεντρικό κράτος. Αντιθέτως, η εξάρτησή τους από αυτό δυσχεραίνει την αποκεντρωμένη λειτουργία τους και τελικά την

εξυπηρέτηση του πολίτη σε τοπικό επίπεδο, που αποτελεί και την βασική αποστολή της αυτοδιοίκησης. Το κράτος διατηρεί τον συγκεντρωτικό του χαρακτήρα, επαναλαμβάνοντας μια σειρά από ενέργειες ή παραλείψεις, όπως η αποφυγή αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, εκχώρησης πόρων και ενίσχυσης του προσωπικού. Πολύ σημαντική κρίνεται, επίσης, η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να διαχειρίζονται τα οικονομικά τους και τις αρμοδιότητές τους.<sup>83</sup> Επιπρόσθετα, επισημάνθηκε<sup>84</sup> ότι η λειτουργία της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Εποπτείας Ο.Τ.Α., θα συνέβαλλε στην απομάκρυνση της Τ.Α. από τον κρατικό εναγκαλισμό, καθώς η ανεξαρτησία του συστήματος εποπτείας και ελέγχου νομιμότητας υπερθεματίζει τη γενικότερη απουσία εξαρτήσεων σε πολιτικό επίπεδο. Συνολικά, το ελληνικό κράτος εμφανίζεται διστακτικό να προχωρήσει σε ουσιαστική Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Η άρση των ανωτέρω δυσχερειών, από την άλλη, θα αποτελέσει βασική προϋπόθεση για την κατασκευή ενός σύγχρονου αυτοδιοικητικού οικοδομήματος στα πρότυπα της Ε.Ε. και ικανού να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις της ελληνικής κοινωνίας.<sup>85</sup> Πάντως, η διαχείριση των οικονομικών και των αρμοδιοτήτων τους από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α., η δημιουργία της Αυτοτελούς Δ/σης Εποπτείας τους, η εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, η ενεργός συμμετοχή των οργάνων της Τ.Α. στη νομοθετική μεταρρύθμιση, η θεσμοθέτηση της συνεργασίας αφενός μεταξύ κράτους και Τ.Α. και αφετέρου μεταξύ των επιπέδων αυτής καθώς και η εφαρμογή της ουσιαστικής αποκέντρωσης και της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προϋποθέτει πολιτική βούληση.<sup>86</sup> Αυτή, με τη σειρά της στηρίζεται στην κουλτούρα συνεργασίας των πολιτικών δυνάμεων και στη διάθεση για σύνθεση και ουσιαστικό και γόνιμο διάλογο.

### **4.3. Ανακεφαλαίωση**

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω προκύπτει ότι και τα τέσσερα υπό μελέτη μεταρρυθμιστικά νομοσχέδια συνέβαλαν -άλλο λιγότερο και άλλο περισσότερο- στη διαμόρφωση της σημερινής μορφής, δομής και αρχιτεκτονικής της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Ελλάδα, που βελτιώθηκε, αλλά συνολικά δεν κατέστη ισχυρή και πλήρως

---

<sup>83</sup> Το Περιφερειακό Συμβούλιο, που είναι αιρετό όργανο θα έπρεπε να διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα για τα τρέχοντα ζητήματα της εκάστοτε Περιφέρειας.

<sup>84</sup> Βλ. κυρίως τη Συνέντευξη 2.

<sup>85</sup> Το συμπέρασμα προκύπτει από το σύνολο των συνεντεύξεων.

<sup>86</sup> Βλ. Monastiriotes, V. and Antoniadis, A. (2009).

αποτελεσματική. Σε καθένα από αυτά, ο νομοθέτης προσπάθησε να οδηγήσει το Β΄ βαθμό Τ.Α. ένα βήμα παραπέρα από την υφιστάμενη κατάσταση που παρέλαβε. Δυστυχώς στην πορεία αυτή απουσίαζε διαχρονικά ένα αναγνωρισμένο μοντέλο αξιολόγησης της υφιστάμενης κατάστασης –δηλαδή των μεταρρυθμίσεων που είχε επιφέρει η προηγούμενη νομοθεσία. Επίσης, σημαντικά ζητήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και εμποδίζουν την ουσιαστική αναβάθμιση του θεσμού, προκειμένου αυτός να ανταποκριθεί στις υφιστάμενες συνθήκες που διαρκώς μεταβάλλονται.<sup>87</sup> Η θεσμική επίλυση των προβλημάτων αυτών θα ανοίξει το δρόμο για τη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κράτους, που αποτελεί και τον ακρογωνιαίο λίθο των μεταρρυθμίσεων στο χώρο της Αυτοδιοίκησης.

---

<sup>87</sup> Πρόκειται τόσο για τις εσωτερικές ανάγκες της χώρας όσο και για αυτές που ανακύπτουν από τη συμμετοχή της ως κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι γνωστό ότι τα κίνητρα για την εκπόνηση μιας ακαδημαϊκής εργασίας προέρχονται είτε από ένα κενό στη βιβλιογραφία, είτε από περαιτέρω έρευνα σε ένα ήδη εξειδικευμένο ερώτημα ή ακόμα και από την παρατήρηση και το προσωπικό ενδιαφέρον του ερευνητή: έτσι έγινε και σε αυτή την περίπτωση. Όπως αναφέρθηκε και στην Εισαγωγή, το αρχικό ερώτημα που έδωσε την αφορμή για την εκπόνηση αυτής της εργασίας ήταν η καταγραφή των θεσμικών αλλαγών που επήλθαν στη δευτεροβάθμια Τ.Α., καθώς και η έμφαση σε αυτές που συμβάλλουν στην τομή του θεσμού και γίνονται αντιληπτές ως μεταρρυθμίσεις. Κατά πόσο οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί στο Β' βαθμό της ελληνικής Τ.Α. έχουν «πετύχει», όπως επίσης και ποιές είναι οι μελλοντικές προοπτικές του θεσμού, είναι κάποια από τα επιμέρους ζητήματα που αναδείχθηκαν κατά την εξέλιξη της μελέτης, τόσο από τη βιβλιογραφία όσο και από τις πραγματοποιηθείσες συνεντεύξεις.

Για την ανάλυση του θέματος ανατρέξαμε στο 1994, έτος θεσμοθέτησης αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και αντικατάστασης της παλαιάς Νομαρχίας (Ν. 2218/94). Ακολούθως έγινε αναλυτική επισκόπηση των νόμων που αποτέλεσαν ορόσημο στην πορεία προς τον εκσυγχρονισμό του θεσμού και την ευθυγράμμισή του με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό μοντέλο. Πρόκειται για νομοσχέδια που πήραν το όνομά τους από προσωπικότητες της ελληνικής ιστορίας με σημαντική συμβολή στην αυτοδιοικητική διάρθρωση της χώρας («Καποδίστριας», Καλλικράτης» «Κλεισθένης Ι»). Τέλος, με την πραγματοποίηση προσωπικών συνεντεύξεων με δομημένο ερωτηματολόγιο με ανθρώπους των οποίων η εμπειρία προέρχεται από τη θητεία τους στην Τ.Α., αναζητήθηκε η διασταύρωση των ευρημάτων που προέκυψαν από τη βιβλιογραφική επισκόπηση και -σε κάποιες περιπτώσεις- η ανάδειξη πτυχών που δεν κατέστη δυνατόν να εντοπιστούν στη βιβλιογραφία.

Συνοψίζοντας, λοιπόν, την έρευνα της εργασίας καταλήγουμε σε ορισμένες σημαντικές διαπιστώσεις. Από τις απαρχές του νεοελληνικού κράτους διαμορφώθηκε ένα σύστημα δημόσιας διοίκησης με συγκεντρωτικό προσανατολισμό. Η κεντρική κυβέρνηση ήταν ανέκαθεν η επικρατούσα βαθμίδα διακυβέρνησης, ενώ η Τ.Α. γινόταν αντιληπτή ως προέκτασή της και ο απομειούμενος ρόλος της εξαντλούνταν στη διαχείριση των κρατικών



υποθέσεων και την αντιμετώπιση των ζητημάτων σε τοπικό επίπεδο. Πολύ αργότερα άρχισε να γίνεται λόγος για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής<sup>88</sup> των κατοίκων της περιφέρειας.

Εξίσου μακράιωνο είναι και το αίτημα για μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος αναφορικά με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Μαΐστρος (2014) αναφέρει μεταξύ άλλων ότι το αίτημα αυτό, δεν είναι πρόσφατο, αλλά αντιθέτως απασχολεί τους πολιτικούς, την επιστημονική κοινότητα (Ladi, 2005), καθώς και τους κοινωνικούς φορείς της χώρας από την περίοδο της μεταπολίτευσης.

Παράλληλα, αποτελεί γεγονός αναμφισβήτητο ότι μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρούνται σημαντικές διαφορές ως προς τα συστήματα Τ.Α. και συγκεκριμένα τη σχέση τους με τη κεντρική πολιτική σκηνή, το βαθμό ανάπτυξης και αυτονομίας τους και το εύρος των αρμοδιοτήτων τους (Σπανού, 1991). Στις αυτοδιοικητικά προηγμένες χώρες, η αυτοδιοίκηση θεωρείται ένα πολιτικό και διοικητικό επίπεδο οργάνωσης, το οποίο εκπορεύεται από τις τοπικές κοινότητες, τις ανάγκες των οποίων (τοπικές υποθέσεις) καλείται να ικανοποιήσει. Η Ελλάδα, πάντως, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ανήκει στις περιπτώσεις χωρών όπου η Τ.Α. αποτελεί προέκταση του συγκεντρωτικού κρατικού μηχανισμού, από τον οποίο της εκχωρούνται οι πόροι και οι αρμοδιότητες. Εξίσου συγκεντρωτικό παραμένει και το κομματικό σύστημα, το οποίο αντιστρατεύεται την αναπτυξιακή πορεία της τοπικής κοινωνίας.<sup>89</sup> Ως εκ τούτου, η οριοθέτηση της σχέσης κράτους και αυτοδιοίκησης, αυτής της «ανταγωνιστικής συναλληλίας» (Χλέπας, 2017) αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αποσαφήνιση του πεδίου δράσης της Τ.Α..

Γίνεται λόγος, επομένως, για μια γενικότερη θεσμική μεταρρύθμιση του πεδίου της Τ.Α., ως προς τη σχέση της με το γενικότερο πολιτικό σύστημα και την κεντρική εξουσία -από την οποία αντλεί πόρους και αρμοδιότητες- τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών -οι οποίοι νομιμοποιούν τη λειτουργία τους με τη δημοκρατική συμμετοχή, τη συναίνεση και

---

<sup>88</sup> Η Ladi (2008) αναγνωρίζει την αναμόρφωση των κοινωνικών υπηρεσιών, τις διαδικασίες παραγωγής δημόσιας πολιτικής, τη διαφάνεια και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση καθώς και την αποκέντρωση (*decentralisation*) ως βασικές αρχές της χρηστής διοίκησης. Ειδικά για την τελευταία, αναφέρει ότι στοχεύει στην ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πολιτών και να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες.

<sup>89</sup> Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ (2006): *Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α.. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος.*

τον έλεγχο (Τομαρά-Σιδέρη, 1999)- και την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εφόσον, λοιπόν, διαφέρουν τα συστήματα διοίκησης και αυτοδιοίκησης από χώρα σε χώρα, εύλογο είναι να παρατηρούνται διαφορές και στην εφαρμογή του κατάλληλου μεταρρυθμιστικού μοντέλου, σύμφωνα και με τη Λαδή (2007). Σε πολλές χώρες και οπωσδήποτε στην Ελλάδα, λέξη κλειδί αποτελεί η *αποκέντρωση*, με την έννοια της μεταφοράς του κέντρου εξουσίας άρα και της λήψης αποφάσεων από το κέντρο προς την περιφέρεια, με τη δημιουργία και την ενίσχυση αποκεντρωμένων φορέων με μεγαλύτερη ικανότητα ευελιξίας, αποτελεσματικότητας και καινοτόμου δράσης (Λαδή και Νταλάκου, 2016).

Η σύγκριση των τεσσάρων υπό εξέταση νομοθετημάτων μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης, -μολονότι ήταν ευρωπαϊκή επιταγή<sup>90</sup> αλλά και επιβεβλημένη εσωτερική πολιτική ανάγκη<sup>91</sup>- εμφάνιζε ένα εγγενές μειονέκτημα: δε στηρίχθηκε στη θεσμική μνήμη και δε διέθετε κουλτούρα μεταρρύθμισης. Η εμπειρία του παρελθόντος θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και να αποτελέσει οδηγό για τα επόμενα βήματα

Οι παραπάνω αναλύσεις οδηγούν σε ερμηνείες σε ότι αφορά στην εξέλιξη της δευτεροβάθμιας Τ.Α.. Αναφορικά με την αρχική υπόθεση εργασίας, προέκυψε ότι σημαντικά βήματα έχουν πραγματοποιηθεί ως προς τον εκδημοκρατισμό και την αποσύνδεση από τον κρατικό συγκεντρωτισμό και το κομματικό σύστημα, τα οποία από κοινού με τη διαχρονική έλλειψη κουλτούρας σύγκλισης και συν-λειτουργίας των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων (Featherstone, 2021) καταγράφονται ως παθογένειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ενδεχομένως η αναζήτηση του βαθμού στον οποίο η δημοκρατία έχει υποστεί καθυστάση από το κεντρικό -και κομματικό, στην ελληνική περίπτωση- κράτος (Χλέπας, 2017), αποτελεί μια φιλόδοξη επιδίωξη.

Για να απαντήσουμε στο ερώτημα «πόσο έχουν πετύχει» οι μεταρρυθμίσεις, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ενός μοντέλου αξιολόγησης των αλλαγών στην

---

<sup>90</sup> Ήταν σύσταση και προτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυρίως λόγω της υποχρέωσης της χώρας για ευθυγράμμιση με την ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική της Τ.Α.. Όσες διαφορές και αν παρατηρούνται μεταξύ των χωρών τη Ε.Ε., ως προς την εφαρμογή του μοντέλου, στόχος και επιθυμία της Ένωσης παραμένει η δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α. που θα συμμετέχουν ως ισότιμοι εταίροι στη χάραξη της αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και επομένως στην κοινωνική σύγκλιση.

<sup>91</sup> Για τη διαμόρφωση φορέων ικανών να παράσχουν ποιοτικές υπηρεσίες στον πολίτη και να συμβάλλουν στην εθνική προσπάθεια της αναπτυξιακής πολιτικής και της κοινωνικής συνοχής.

Τ.Α.. Στην περίπτωση της Ελλάδας, ωστόσο, αυτό που η βιβλιογραφική επισκόπηση αποκάλυψε και τα ευρήματα των συνεντεύξεων επικύρωσαν είναι ότι αυτό δεν υφίσταται.<sup>92</sup> Ως εκ τούτου, παρόμοια λάθη ή ατοπήματα δεν αποφεύγονται καθώς δεν αξιοποιείται η εμπειρία του παρελθόντος. Από τα παραπάνω προκύπτει το συμπέρασμα ότι τα βήματα που, αναμφισβήτητα, έχουν γίνει ίσως αποτελούν εμβλαωματικές λύσεις, με δεδομένη μάλιστα την απουσία θεσμικής μνήμης. Οι μεταρρυθμίσεις δεν ολοκλήρωσαν -ορισμένες εξ αυτών δεν επεδίωξαν καν- τη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κράτους, με θεσμοθετημένες σχέσεις συνεργασίας μεταξύ αφενός, κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης και, αφετέρου, των διαφόρων αυτοδιοικητικών επιπέδων. Αυτή η μορφή δημόσιας διοίκησης συνοψίζει την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο ενός ενιαίου διοικητικού συστήματος.

Η ανάλυση, εξ ορισμού, τραβάει σε μάκρος. Η σύνθεση, αντίθετα, κι αυτό δίνει εν πολλοίς το μέτρο της επιτυχίας της, μπορεί να συμπυκνώνει σε σύντομες διαπιστώσεις όσα η ανάλυση πραγματεύτηκε. Ας γίνει έτσι και εδώ:

-Στην τριαντάχρονη πορεία των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων του θεσμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. που εξετάζεται, τα βήματα εξέλιξης είναι αρκετά, τόσο σε επίπεδο εκδημοκρατισμού όσο και στο συνακόλουθο απογαλακτισμό από το ισχυρό κεντρικό κράτος. Ασφαλώς, η ιδέα της αποκέντρωσης, με την αποδυνάμωση της κεντρικής εξουσίας και την ενδυνάμωση των αυτόνομων αιρετών φορέων διοίκησης σε απόσταση από τη δράση της κυβερνητικής πολιτικής (Λαδής και Νταλάκου, 2016), αν και αντιμετωπίζεται ως μια από τις όψεις της δημοκρατίας (Σπανού, 1991), ωστόσο δεν είναι η μοναδική. Ένα από τα ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι ο βαθμός ετοιμότητας και η πολιτική παιδεία που οι τοπικές κοινωνίες διαθέτουν για την πραγματική εφαρμογή ενός αποκεντρωμένου –και άρα δημοκρατικού- μοντέλου τοπικής αυτοδιοίκησης που προϋποθέτει και στηρίζεται στη συμμετοχή των πολιτών.<sup>93</sup> Σύμφωνα με τη Ladi (2008), η αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης δεν είναι εύκολη υπόθεση και σε αυτό συνηγορεί η ανάδειξη της έννοιας «διοικητική κουλτούρα». Στην περίπτωση της Ελλάδας είναι αρκετές οι γενναίες αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν -ειδικά σε ότι αφορά τη δευτεροβάθμια Τ.Α., που αποτελεί το

---

<sup>92</sup> Μάλιστα η εξέλιξη αυτή έχει επέλθει παρά τις σχετικές πιέσεις προς αυτήν την κατεύθυνση από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

<sup>93</sup> Διότι όπως αναφέρει η Σπανού (1991), «αν από την τοπική αυτοδιοίκηση εκλείψει η δυνατότητα άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, τότε ο θεσμός δε διαφέρει από την κεντρική διοίκηση ως προς τα δύο βασικά προβλήματά του: την απόσταση ανάμεσα στους πολίτες και στους αιρετούς αντιπροσώπους τους και την ύπαρξη ενός απρόσωπου κρατικού μηχανισμού του οποίου η λειτουργία απέχει από την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών».

αντικείμενο της παρούσας εργασίας- τα οποία μάλιστα προκύπτουν και από τις δεσμεύσεις εξαιτίας της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ladi, 2008).

-Η σύγκλιση της ελληνικής Τ.Α. Β' βαθμού με το ευρωπαϊκό μοντέλο αποτελεί, επίσης, μια ανάγκη και μια πραγματικότητα. Οι επιμέρους πτυχές αυτής της πορείας αποτελούν το περιεχόμενο μιας άλλης μελέτης. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, απαιτείται διαβούλευση και συμμετοχή στις σχετικές διαδικασίες των φορέων της Τ.Α., ώστε να επιτευχθεί συναντίληψη ως προς το επιθυμητό σύστημα διακυβέρνησης, το κοινωνικό γίνεσθαι και τη σπουδαιότητα των μεταρρυθμίσεων. Όλα αυτά συνιστούν απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να μην απάδει η δευτεροβάθμια Τ.Α. από τις επιταγές της Ε.Ε. και το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Μόνο έτσι θα επιτευχθεί μια πραγματικά ισχυρή και εκσυγχρονισμένη Τοπική Αυτοδιοίκηση, βασισμένη στις αρχές της δημοκρατικότητας, της επικουρικότητας, της αποτελεσματικότητας, με ουσιαστική αποκέντρωση, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αναπτυξιακή πνοή, εφάμιλλη των αντίστοιχων Ο.Τ.Α. της Ένωσης. Ασφαλώς αυτή η εξυγίανση προϋποθέτει κυρίαρχα πολιτική βούληση για απεμπλοκή της αυτοδιοίκησης από κρατικούς εναγκαλισμούς, συμμετοχή των αυτοδιοικητικών δυνάμεων στη συζήτηση και τη νομοθεσία και θεσμοθέτηση του τρόπου συνεργασίας όλων των επιπέδων δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα, ο βαθμός επίτευξης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, βασιζόμενη στις καλές πρακτικές άλλων χωρών,<sup>94</sup> εγγυάται το σημείο που συναντώνται οι βασικές επιδιώξεις της σύγχρονης Τ.Α.: ο εκδημοκρατισμός του θεσμού, η σύγκριση με το ευρωπαϊκό αυτοδιοικητικό κεκτημένο και η ανάδειξή του σε αναπτυξιακό μοχλό, στο πλαίσιο της ευρύτερης ανόρθωσης της χώρας. Εξάλλου ο συγκεκριμένος θεσμός, που αποτελεί σημείο επαφής α) της διοίκησης με την πολιτική και, β) του κράτους με την κοινωνία (Χλέπας, 2021), αποτελεί τον πυρήνα μιας δημοκρατικής πολιτείας. Όταν δε συντρέχει περίπτωση ανόρθωσης της χώρας -όπως συμβαίνει με την Ελλάδα- θα πρέπει να αποτελεί και εφαλτήριο της προσπάθειας ανάκαμψης. Άλλωστε, και για την επίτευξη της περιφερειακής ανάπτυξης η ύπαρξη ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού (Περιφέρειες) είναι απαραίτητη προϋπόθεση.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Μεταξύ άλλων, η Ladi (2008) ονομάζει αυτή την πρακτική *policy transfer* (μεταφορά πολιτικής). Μάλιστα, σύμφωνα με τον Wolman (1992) πρόκειται για μια ιδιαίτερος συνηθισμένη πρακτική που εφαρμόζεται κατά τη διαδικασία παραγωγής πολιτικής.

<sup>95</sup> Ι.Τ.Α., (2008), *Η θεωράκιση της αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους*, Αθήνα.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Όσα αναφέρθηκαν παραπάνω εγείρουν ζήτημα ερευνητικής τεκμηρίωσης. Για το σκοπό αυτό, όπως αναφέρθηκε και στην Εισαγωγή, στο πλαίσιο της εργασίας, πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με ανώτερα και ανώτατα στελέχη της Τ.Α.. Συγκεκριμένα, κατά την περίοδο Ιουνίου-Ιουλίου 2021 πραγματοποιήθηκαν πέντε συνεντεύξεις με στελέχη που υπηρετούν την Τ.Α. από διάφορες θέσεις και ιδεολογικές τοποθετήσεις. Κάποιες εξ αυτών πραγματοποιήθηκαν δια ζώσης, ενώ για τις υπόλοιπες οι ίδιοι οι ερωτώμενοι ζήτησαν την αποστολή του ερωτηματολογίου μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας, προκειμένου, εν συνεχεία, να απαντήσουν σε αυτό με την ίδια διαδικασία. Σε αυτή τη δεύτερη περίπτωση, το ερωτηματολόγιο συνοδεύτηκε από σχετική επιστολή που περιέγραφε το αντικείμενο της μελέτης και διαβεβαίωνε τόσο για την αποκλειστική χρήση του περιεχομένου στο πλαίσιο αυτής όσο για την ανωνυμία τους.

Στις σελίδες που ακολουθούν, παρατίθενται οι συνεντεύξεις με αρίθμηση σύμφωνη με τη χρονολογική σειρά που πραγματοποιήθηκαν.

**Συνέντευξη 1:** Χ.Π. (πρώην Αντινομάρχης Οικονομικών)

**Ερ. 1:** «Μεταξύ των τεσσάρων νομοσχεδίων (Ν. 2218/94, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης) ποιό, θεωρείτε ότι επέφερε τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. Β' βαθμού και γιατί»;

**Απ. 1:** «*Ο Καποδίστριας γιατί επέφερε την πρώτη μεγάλη θεσμική αλλαγή κατοχυρώνοντας το αιρετό δευτεροβάθμιο φορέα Αυτοδιοίκησης που τότε ήταν οι Νομαρχίες. Σημαντικός ήταν και ο Καλλικράτης γιατί αντικατέστησε τις Νομαρχίες με τις αιρετές Περιφέρειες.*»

**Ερ. 2:** «Αν έπρεπε να χαρακτηρίσετε κάθε νόμο με μία φράση, ποια θα ήταν αυτή;»

**Απ. 2:** «*Καποδίστριας: Ο θεμέλιος λίθος των αλλαγών.*

*Καλλικράτης: Η ενσωμάτωση της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό κεκτημένο τουλάχιστον νομοθετικά.*

*Κλεισθένης: Η διορθωτική πορεία.*»

**Ερ. 3:** «Μετά από τόσες μεταρρυθμίσεις, ποια προβλήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και πρέπει να αντιμετωπιστούν»;

**Απ. 3:** «*Το μεγαλύτερο πρόβλημα εξακολουθεί να παραμένει η Διοικητική και Οικονομική αυτοτέλεια της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Οι διατάξεις των Νόμων που οδηγούσαν σε αυτές δεν έχουν εφαρμοστεί ποτέ.*»

**Ερ. 4:** «Κατά τη γνώμη σας, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή»;

**Απ. 4:** «*Τυπικά ΝΑΙ. Ουσιαστικά ΟΧΙ από την στιγμή που δεν έχουν την προαναφερθείσα αυτοτέλεια. Τόσο οι ΚΑΠ, όσο και οι πόροι από το ΕΣΠΑ που αποτελούν τον κινητήριο μοχλό τόσο της λειτουργίας όσο και του αναπτυξιακού ρόλου της Περιφέρειας, αποφασίζονται από την Κυβέρνηση. Ως εκ τούτου δεν μπορούμε να μιλάμε για ανεξαρτησία.*»

**Ερ. 5:** «Τι ενέργειες πρέπει να γίνουν προς τη κατεύθυνση της αυτοτελούς λειτουργίας τους»;

**Απ. 5:** «Να εφαρμοστεί καταρχήν, έστω και 10 και πλέον χρόνια μετά, το άρθρο του Καλλικράτη που μιλάει για αυτοτελείς πόρους σε ποσοστά 2,4% επί του φόρου εισοδήματος των πολιτών κάθε Περιφέρειας και 4% επί του ΦΠΑ. Μόνο έτσι θα μπορούν οι Περιφέρειες να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν δράσεις και έργα με μακροπρόθεσμο ορίζοντα».

Να απεγκλωβιστούν από τις εγκρίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών στις προσλήψεις. Να αποφασίζει το Περιφερειακό Συμβούλιο ανάλογα με τα οικονομικά δεδομένα κάθε Περιφέρειας. Η υποστελέχωση των Περιφερειών έχει πάρει πλέον δραματικό χαρακτήρα.

Για μεγάλα ζητήματα της Αττικής, όπως οι Περιβαλλοντικές Μελέτες, το Π.Σ. να έχει αποφασιστικό και όχι γνωμοδοτικό ρόλο.

Να κατοχυρωθεί νομοθετικά το ποσοστό των πόρων του ΕΣΠΑ που θα διαχειρίζεται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και να είναι τουλάχιστον ο μέσος όρος των χωρών της Ε.Ε.

**Ερ. 6:** «Ποιες είναι, κατά τη γνώμη σας, οι προοπτικές της Τ.Α. Β' βαθμού στη χώρα μας»;

**Απ. 6:** «Από το 1994 και μετά έχουν γίνει πολλά βήματα προόδου. Έχουν γίνει όμως και πολλά βήματα οπισθοδρόμησης. Ο βασικός στόχος πρέπει να είναι ένας. Να λειτουργήσει η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, όπως εκείνη της Ευρώπης. Είναι απαράδεκτο χώρες που έγιναν Δημοκρατίες μετά την πτώση του Τείχους να έχουν πιο προηγμένες από την δική μας Αυτοδιοικήσεις με πολύ πιο σημαντικό ρόλο στην διαχείριση των Τοπικών ζητημάτων. Η προοπτική μιας αναβαθμισμένης Αυτοδιοίκησης δεν είναι θεωρητική προσέγγιση αλλά μία ζώσα Ευρωπαϊκή πραγματικότητα».

**Ερ. 7:** «Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την υλοποίησή τους»;

**Απ. 7:** «Μόνο δύο. Ο πρώτος η πολιτική βούληση του κεντρικού κράτους να παραχωρήσει ένα σημαντικό μέρος των αρμοδιοτήτων του και των εξουσιών του στην Αυτοδιοίκηση. Τα περί επιτελικού κράτους τα ακούμε δεκαετίες αλλά δεν τα βλέπουμε να εφαρμόζονται. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και για τις λαϊκές αγορές που είναι ένα κατ' εξοχήν τοπικό θέμα, νομοθετεί και καθορίζει τους όρους λειτουργίας τους το Κεντρικό κράτος, δια του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Ο δεύτερος αφορά τους ίδιους τους ανθρώπους της Αυτοδιοίκησης που σε αρκετές περιπτώσεις φάνηκαν ανάξιοι του ρόλου τους, ή χρησιμοποίησαν την Αυτοδιοίκηση για να αυτοπροωθηθούν στην Βουλή. Ήταν εντυπωσιακά αρνητικό το γεγονός ότι από τα μέσα κιόλας της πρώτης αιρετής θητείας των Νομαρχών, πολλοί εξ αυτών κατέβηκαν για Βουλευτές στις εκλογές του 1996. Αυτό προκάλεσε τον πρώτο πόλεμο μεταξύ κοινοβουλευτικών και αυτοδιοικητικών και τις συνεχόμενες με νομοθετικές παρεμβάσεις υποβαθμίσεις των

*Νομαρχιών. Οι Βουλευτές δεν φοβούνταν τους Δημάρχους που τότε και πολλοί ήταν και αδύναμοι να απειλήσουν την επανεκλογή τους. Οι Νομάρχες όμως είχαν το συγκριτικό πλεονέκτημα της συνεχούς παρουσίας στον Νομό και κατάφεραν να εκπορθήσουν πολλές Βουλευτικές έδρες. Ο τότε πόλεμος στοίχισε πολύ στην Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση και κράτησε χρόνια, μέχρι να καθιερωθεί το ασυμβίβαστο. Στην Αττική πάντως το φαινόμενο της ανάμειξης με τα περιφερειακά ζητήματα με στόχο την βουλευτική έδρα συνεχίζεται μέχρι τις ημέρες μας. Η απαλλαγή από κομματικούς εναγκαλισμούς και στόχους θα βοηθούσε καθοριστικά στην αναβάθμιση της Αυτοδιοίκησης».*

**Ερ. 8:** «Υπάρχει στη χώρα μας κάποιο μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»;

**Απ. 8:** «Μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τ.Α. με την έννοια της ύπαρξης ενός φορέα, ή ενός θεσμικού οργάνου που θα παρακολουθεί τις αλλαγές και θα αξιολογεί την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα τους δεν υπάρχει. Ένα είδος αξιολόγησης της Τ.Α. υλοποιήθηκε στην εποχή των Μνημονίων είχε όμως κυρίως οικονομικό αντικείμενο. Το Παρατηρητήριο των Ο.Τ.Α. ήλεγχε και αξιολογούσε τον Προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. και έδινε κατευθυντήριες οδηγίες για την εκτέλεση του. Αυτό δεν έχει καταργηθεί ακόμη και λειτουργεί. Στην εποχή επίσης των μνημονίων άλλαξαν πολλά στα οικονομικά ζητήματα των Ο.Τ.Α.. Θα μπορούσε κάποιος να θεωρήσει ως μηχανισμό αξιολόγησης την υποχρέωση των Ο.Τ.Α. να αποστέλλουν κάθε μήνα οικονομικά τους στοιχεία στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Γενικό Λογιστήριο του κράτους προκειμένου να αξιολογούνται οι οικονομικές επιδόσεις τους».



**Συνέντευξη 2:** Λ.Π. (Νομικός Σύμβουλος Περιφέρειας, Μέλος Επιστημονικής Ομάδας Ι.Τ.Α., Μέλος Νομοπαρασκευαστικής ομάδας «Καλλικράτη»)

**Ερ. 1:** «Μεταξύ των τεσσάρων νομοσχεδίων (Ν. 2218/94, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης) ποιό, θεωρείτε ότι επέφερε τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. Β' βαθμού και γιατί»;

**Απ. 1:** «Θα ξεχώριζα δύο από τα τέσσερα που ανέφερες. Το πρώτο, που στην ουσία κάνει το πρώτο μεγάλο βήμα για το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, από κρατική οντότητα την μετατρέπει σε αυτοδιοικητική οντότητα. Μέχρι τότε ήταν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και οι Νομαρχίες ήταν κρατικά διορισμένες. Άρα αυτό ήταν μια σημαντική συμβολή στο θεσμικό σύστημα, στο κρατικό οικοδόμημα. Ο «Καποδίστριας», σημαντικό νομοθέτημα, περιορίστηκε εκ των πραγμάτων μόνο σε χωροταξικές αλλαγές. Στη συνέχεια, το δεύτερο πιο σημαντικό νομοθέτημα, κατά τη γνώμη μου, ήταν ο «Καλλικράτης» επειδή επέφερε μεγάλες αλλαγές, τόσο χωροταξικά, στη συνένωση Δήμων (πολύ σημαντικό από μόνο του γεγονός), αλλά και θεσμικά, στη λειτουργία των θεσμικών οργάνων, με πλήθος αλλαγών από τη λειτουργία των οργάνων, από τον έλεγχο και την εποπτεία, από την κατάργηση διαφόρων Νομικών Προσώπων, χιλιάδων που υπήρχαν μέχρι τότε και λειτουργούσαν ανεξέλεγκτα, από την ενδυνάμωση Δήμων και Περιφερειών σε ευρύτερο επίπεδο και άρα με περισσότερες δυνατότητες λειτουργίες και κυρίως με τη μεταφορά και την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών. Δηλαδή ήρθαν υπηρεσίες από την τότε Κρατική Περιφέρεια στην αιρετή Περιφέρεια, αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν από τις παλιές Νομαρχίες στους Δήμους και ουσιαστικά άλλαξε πολύ το αυτοδιοικητικό οικοδόμημα.

Άρα λοιπόν θα έλεγα ότι το πρώτο βήμα έγινε με το Ν. 2218/94 και η μεγάλη θεσμική αλλαγή έγινε με τον «Καλλικράτη».

**Ερ. 2:** «Αν έπρεπε να χαρακτηρίσετε κάθε νόμο με μία φράση, ποια θα ήταν αυτή»;

**Απ. 2:** «Ν. 2218/94: Πρώτο βήμα

*Καποδίστριας: Χωροταξική αναδιάρθρωση*

*Καλλικράτης: Θεσμική τομή*

*Κλεισθένης: Μικρή παρέμβαση»*

**Ερ. 3:** «Μετά από τόσες μεταρρυθμίσεις, ποια προβλήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και πρέπει να αντιμετωπιστούν»;

**Απ. 3:** «Κατά τη γνώμη μου το μεγαλύτερο πρόβλημα που δε λύθηκε ενώ είχε προβλεφθεί με τον «Καλλικράτη» ήταν η -όπως την είχε στο μυαλό του ο νομοθέτης και όπως

*θεσμοθετήθηκε— έναρξη και λειτουργία της Αυτοτελούς Δ/σης Εποπτείας Ο.Τ.Α.. Ακόμη δυστυχώς παραμένει 11 χρόνια μετά το σύστημα του ελέγχου νομιμότητας από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, χωρίς να έχουμε καταφέρει μέχρι σήμερα να δημιουργηθούν αυτές οι 7 ανεξάρτητες διευθύνσεις- υπηρεσιακές δομές που θα ασκούν την εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας».*

**Ερ. 4:** «Κατά τη γνώμη σας, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή»;

**Απ. 4:** *«Είναι ανεξάρτητοι, όχι στο βαθμό που θα θέλαμε εμείς οι αυτοδιοικητικοί. Δεν είναι ανεξάρτητοι σε πολιτικό επίπεδο, ούτε ανεξάρτητοι σε επίπεδο διαχείρισης των οικονομικών τους».*

**Ερ. 5:** «Τι ενέργειες πρέπει να γίνουν προς τη κατεύθυνση της αυτοτελούς λειτουργίας τους»;

**Απ. 5:** *«Επανέρχομαι γιατί το θεωρώ μείζον, στην έναρξη λειτουργίας, επιτέλους, της Αυτοτελούς Δ/σης Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και δεύτερον, μια μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά στη διαχείριση των οικονομικών τους. Ακόμη θα έλεγα και τη διαχείριση των αρμοδιοτήτων τους με ένα πιο ευέλικτο τρόπο, με τη δυνατότητα το Περιφερειακό Συμβούλιο, που είναι ένα αιρετό όργανο, να μπορεί να αποφασίζει για τα τρέχοντα ζητήματα της Περιφέρειας χωρίς να χρειάζεται να μεσολαβήσει μια υπουργική απόφαση, μια εγκύκλιος του Υπουργείου, μια οδηγία που στην ουσία δίνει τις κατευθύνσεις για όλη τη δράση των Περιφερειών».*

**Ερ. 6:** «Ποιες είναι, κατά τη γνώμη σας, οι προοπτικές της Τ.Α. Β' βαθμού στη χώρα μας»;

**Απ. 6:** *«Οι προοπτικές, κατά τη γνώμη μου, είναι καλές με την εξής έννοια: Η δεύτερη, θα έλεγα, μεγάλη αλλαγή και τομή που έκανε ο «Καλλικράτης» -και αυτό δεν είναι καθόλου αμελητέο- πέρα από την Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και την ανακατανομή, ήταν ότι έδωσε τη δυνατότητα στις Περιφέρειες αν διαχειρίζονται κονδύλια του ΕΣΠΑ. Αυτό μέχρι το 2010 ήταν αδιανόητο κεντρική διοίκηση να παραχωρήσει σε οργανισμούς που δεν ελέγχει απολύτως τη διαχείριση τόσο σημαντικών ευρωπαϊκών κονδυλίων, με τη μεταφορά τους, την καθιέρωση των γνωστών ΠΕΠ (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα), δηλαδή κομμάτια του ΕΣΠΑ με σημαντικά ποσά.*

*Αρα λοιπόν, θα έλεγα, ότι για τα επόμενα αρκετά χρόνια και όσο οι αιρετές Περιφέρειες διαχειρίζονται ευρωπαϊκά χρήματα και, εάν και εφόσον, τα διαχειρίζονται με ορθολογικό τρόπο, οι προοπτικές ανάπτυξής τους θα είναι θετικές. Εάν χάσουν αυτό το εργαλείο, νομίζω στην ουσία, δε θα έχουν λόγο ύπαρξης».*

**Ερ. 7:** «Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την υλοποίησή τους»;

**Απ. 7:** *«Η συνετή και ορθολογική διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και του Ταμείου Ανάκαμψης, τώρα που έχει μπει στη ζωή μας μετά την πανδημία και των χρημάτων για αναπτυξιακά έργα που αυτές θα διαχειριστούν την επόμενη δεκαετία».*

**Ερ. 8:** «Υπάρχει στη χώρα μας κάποιο μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»;

**Απ. 8:** *«Όχι, δυστυχώς. Είναι η έλλειψη θεσμικής μνήμης, αυτό το διαχρονικό πρόβλημα σε όλες τις μεταρρυθμίσεις. Ο νομοθέτης δεν κοιτάζει τί πήγε στραβά στη μέχρι τώρα νομοθεσία για να το διορθώσει. Δυστυχώς συμβαίνει σε όλους τους νόμους στην Ελλάδα».*

### Συνέντευξη 3: Γ.Σ. (πρώην Περιφερειάρχης, πρώην Νομάρχης)

**Ερ. 1:** «Μεταξύ των τεσσάρων νομοσχεδίων (Ν. 2218/94, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης) ποιό, θεωρείτε ότι επέφερε τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. Β' βαθμού και γιατί»;

**Απ. 1:** «Και τα τέσσερα νομοσχέδια έφεραν σημαντικές αλλαγές στην Τ.Α. Β' βαθμού. Το κάθε νομοσχέδιο είχε τα δικά του χαρακτηριστικά και τα δικά του υπέρ και κατά.

Με το νόμο 2218/1994 καθιερώθηκε η αιρετή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όπου τα όργανα διοίκησης των Νομαρχιών εκλέγονταν με άμεση ψηφοφορία. Στην αιρετή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μεταβιβάστηκαν οι αρμοδιότητες της παλιάς διορισμένης Νομαρχίας.

Ακολούθησε ο «Καποδίστριας» με το νόμο 2539/1997 ο οποίος μετέβαλε τα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. μέσω συνενώσεων χωρίς να ασχοληθεί με το θεσμικό τους χαρακτήρα. Η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Καποδίστριας», βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δε δημιούργησε όμως αποτελεσματικούς Δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Επομένως, ήταν απαραίτητη η αντικατάσταση της από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης») νόμος 3852/2010.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτέλεσε μία ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, καθώς θεμελίωσε για πρώτη φορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, δημιούργησε λιγότερους και μεγαλύτερους Δήμους και μετέφερε την άσκηση αρμοδιοτήτων στο επόμενο επίπεδο εξυπηρετώντας τις αρχές της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης αποσκοπούσε στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση.

Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής ήταν η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α.. Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχειρήθηκε ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης, η οποία:

Κινήθηκε εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα: 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 των πολιτών.

Άφησε πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκέντρωσε τη διοίκηση και της προσέδωσε χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφαλτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική επηρέασε και τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης συνέβαλλε θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

Οργάνωσε την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού.

Αξιοποίησε νέα εργαλεία και νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες.

Έγινε το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης.

Ενσωμάτωσε τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απάλλαξε πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.

Πλέον η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν αυτόνομα συστήματα διοίκησης με ξεχωριστές αρμοδιότητες και λειτουργίες. Παράλληλα, με την συγκρότηση αιρετών περιφερειών διευρύνονται σημαντικά οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης, εξασφαλίζονται νέοι πόροι και παρέχονται νέα μέσα για την διεκπεραίωση του ρόλου και των λειτουργιών της. Άλλωστε, η συμπληρωματικότητα και συνοχή των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση υπηρετούν ένα κοινό σκοπό – την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας και την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή της χώρας. Για το λόγο αυτό το κάθε διοικητικό επίπεδο καταρτίζει το δικό του αναπτυξιακό σχέδιο, στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της αρχής της επικουρικότητας.

Ωστόσο, το πρόγραμμα Καλλικράτης χωρίς την απαραίτητη οργάνωση και πόρους, δεν έχει επιφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα μέχρι στιγμής. Αρκετές υπηρεσίες δεν λειτούργησαν όπως θα έπρεπε αλλά και η εξυπηρέτηση των πολιτών δεν ήταν η καλύτερη δυνατή σε πολλές περιπτώσεις. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή του «Καλλικράτη» έγινε σε εξαιρετικά δύσκολες και ασφυκτικές συνθήκες που γέννησε η μεγαλύτερη στη μεταπολεμική ιστορία της χώρας οικονομική κρίση. Επομένως, η επιτυχής έκβαση του εγχειρήματος μπορεί να ήταν απολύτως επιβεβλημένη, ήταν, ωστόσο, εξαιρετικά δύσκολη.

Με το νόμο 4555/2018 ψηφίστηκε το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» και θεωρήθηκε μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην πραγματικότητα όμως με τον ανωτέρω νόμο έγιναν κάποιες αλλαγές που θύμισαν περισσότερο εσωτερικές διευθετήσεις και όχι μεταρρυθμίσεις. Αυτό που δυστυχώς άλλαξε καίρια ήταν το εκλογικό

σύστημα και ο χρόνος διεξαγωγής των εκλογών και έτσι εφαρμόστηκε η απλή αναλογική στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης δεν ασχολήθηκε με τις αρμοδιότητες. Έτσι μετά από δύο χρόνια ο «Κλεισθένης Ι» έφερε ακυβερνησία, αστάθεια και συναλλαγή. Και έτσι η Κυβέρνηση διά μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών επέφερε ήδη πολλές αλλαγές στις αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης μεταφέροντας αρμοδιότητες από το Περιφερειακό Συμβούλιο στην Οικονομική Επιτροπή των Περιφερειών για λόγους κυβερνησιμότητας.

Τέλος από όλα τα παραπάνω θεωρώ σημαντική μεταρρύθμιση στην Τ.Α. Β' βαθμού το Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Η «ατυχία» της μεταρρύθμισης ήταν ότι έγινε σε λάθος χρονική περίοδο γιατί ξεκίνησε η εφαρμογή του μαζί με την οικονομική κρίση με αποτέλεσμα να γίνουν μειώσεις στους πόρους των Ο.Τ.Α. πάνω από 60%. Όμως είχε και θετικά αποτελέσματα, οι περιφέρειες ανέλαβαν αρμοδιότητες διαχείρισης του ΕΣΠΑ, 30% του συνολικού προγράμματος του κράτους και πέτυχαν στην απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων πάνω από το 90%, οι δε δήμοι κατόρθωσαν να συγκρατήσουν ως ένα βαθμό την κοινωνική κατάρρευση, εν μέσω οικονομικής κρίσης».

**Ερ. 2:** «Αν έπρεπε να χαρακτηρίσετε κάθε νόμο με μία φράση, ποια θα ήταν αυτή;

**Απ. 2:** «Νόμος 2218/1994 : Άρχισε ο εκδημοκρατισμός.

*Νόμος 2539/1997- Πρόγραμμα «Καποδίστριας»: Εκσυγχρονισμός της Τ.Α.*

*Νόμος 3852/2010 – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»: Το οικονομικό άλμα στο μέλλον της Τ.Α. για την ανάπτυξη.*

*Νόμος 4555/2018 – Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»: Βιαστικές, επιπόλαιες αλλαγές».*

**Ερ. 3:** «Μετά από τόσες μεταρρυθμίσεις, ποια προβλήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και πρέπει να αντιμετωπιστούν»;

**Απ. 3:** «Με τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις τα προβλήματα που παραμένουν άλυτα είναι ότι όλα τα νομοσχέδια δεν οδήγησαν στη διοικητική μεταρρύθμιση που η Αυτοδιοίκηση επιδιώκει, δεν στοχεύσανε στη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κράτος, δεν έγινε αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ενίσχυση των Περιφερειών με πόρους και προσωπικό, που τόσο έχουν ανάγκη, δεν προωθήθηκε η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δεν έδωσε τις ελάχιστες κανονιστικές αρμοδιότητες που θα μπορούσαμε να αποκτήσουν».

**Ερ. 4:** «Κατά τη γνώμη σας, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή»;

**Απ. 4:** «Οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού θα έπρεπε να είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή αλλά μέχρι σήμερα αυτό δεν έχει γίνει. Το κράτος θα πρέπει να κρατήσει τον επιτελικό

*ρόλο ενώ οι Ο.Τ.Α. τον εκτελεστικό και διοικητικό. Αυτό σημαίνει κατανομή του συνόλου των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα με ένα και μόνο νόμο. Υπάρχει έλλειψη συνοχής και δεν έχει γίνει εκχώρηση αρμοδιοτήτων για την ανάπτυξη στην τοπική και περιφερειακή κοινωνία».*

**Ερ. 5:** «Τι ενέργειες πρέπει να γίνουν προς τη κατεύθυνση της αυτοτελούς λειτουργίας τους»;

**Απ. 5:** «Αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, απόλυτη τήρηση, σεβασμός και εμπέδωση, σε κάθε μεταρρύθμιση των συνταγματικών αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. (άρθρο 102 του Συντάγματος). Ενιαίο πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης και μεταξύ των επιπέδων της αυτοδιοίκησης».

**Ερ. 6:** «Ποιες είναι, κατά τη γνώμη σας, οι προοπτικές της Τ.Α. Β' βαθμού στη χώρα μας»;

**Απ. 6:** «Οι προοπτικές είναι πολύ σημαντικές αρκεί καταρχάς να θωρακισθεί η αυτοτέλεια των θεσμών συνταγματικά. Σήμερα το άρθρο 102 του Συντάγματος όπως είναι διατυπωμένο επιτρέπει την ισχυρή εποπτεία και έλεγχο των αυτοδιοικητικών θεσμών από το κράτος. Περαιτέρω απαιτείται συνολική αλλαγή του μοντέλου διοίκησης και της οργανωτικής δομής ώστε το κράτος να αποκτήσει επιτελικό ρόλο (κράτος στρατηγείο) που να πλαισιώνεται από την περιφερειακή αυτοδιοίκηση (αναπτυξιακά χαρακτηριστικά) και τους ισχυρούς δήμους (εγγύτερα στους πολίτες»).

**Ερ. 7:** «Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την υλοποίησή τους»;

**Απ. 7:** «Η ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών από την εκάστοτε κυβέρνηση και γιατί όχι σε συνεννόηση με όλα τα κόμματα του Κοινοβουλίου ώστε η όποια νομοθέτηση να έχει τη μέγιστη δυνατή συναίνεση».

**Ερ. 8:** «Υπάρχει στη χώρα μας κάποιο μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»;

**Απ. 8:** «Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει ουσιαστική αξιολόγηση των αλλαγών στην Τ.Α. προκειμένου να εντοπιστούν τα προβλήματα και να προταθούν αλλαγές από τα όργανα της αυτοδιοίκησης (ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ). Η εκάστοτε κεντρική διοίκηση νομοθετεί χωρίς τα όργανα της αυτοδιοίκησης. Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αναθεωρήσει το ρόλο της με κατεύθυνση την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων και μέσων και την υιοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Έτσι θα αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και θα διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο.

*Η κατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να εμπεριέχει, ως δεύτερο μέρος, τη νομοθεσία για τα οικονομικά των δήμων και περιφερειών, με σαφή εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής για τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων και με βάση την κατανομή των αρμοδιοτήτων καθορίζοντας τις πηγές και το ύψος χρηματοδότησης των Δήμων και Περιφερειών.*

*Παράλληλα, θα πρέπει να δημιουργηθούν νέα έσοδα. Με τη χρήση νέων σύγχρονων χρηματοδοτικών πηγών και εργαλείων που θα δίνουν τη δυνατότητα μόχλευσης κεφαλαίων για την ανάπτυξη. Αυτή είναι η μόνη διέξοδος που κατοχυρώνει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. σε βάθος χρόνου αλλά και το ρόλο τους στην ανάπτυξη της Ελλάδας.*

*Στη δύσκολη οικονομική, κοινωνική και πολιτική συγκυρία που περνά η χώρα μας, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει χρέος να βρίσκεται κοντά στον πολίτη, να λύνει προβλήματα και να εκτελεί έργα που θα βελτιώνουν την ποιότητα ζωής του. Έργα ουσίας, έργα χρήσιμα για τις τοπικές κοινωνίες που λειτουργούν πολλαπλασιαστικά στην ανάπτυξη και στην παραγωγική διαδικασία. Επίσης, η ΤΑ είναι ειδικά, σε αυτή τη δύσκολη οικονομική κρίση, ο μοναδικός αξιόπιστος συνεκτικός ιστός για την κοινωνία και τους πολίτες που δοκιμάζονται. Τα χρήματα να επιστρέφονται στους πολίτες.*

*Τέλος οι Ο.Τ.Α. πρέπει γενικά να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και να διαμορφώνουν συνολικές προτάσεις για το ρόλο τους εντός του πλαισίου ενός ευνοούμενου και αποκεντρωμένου κράτους στο οποίο η λήψη και η εφαρμογή των αποφάσεων θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες και θα στοχεύουν στην ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους, στην αποτελεσματική τοπική διακυβέρνηση και στην απεξάρτηση από το κεντρικό γραφειοκρατικό κράτος και τους μηχανισμούς του».*



**Συνέντευξη 4:** Σ.Σ. (πρώην Δήμαρχος, πρώην Περιφερειάρχης, πρώην Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Διευθύνων Σύμβουλος Ε.Ε.Τ.Α.Α.)

**Ερ. 1:** «Μεταξύ των τεσσάρων νομοσχεδίων (Ν. 2218/94, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης) ποιό, θεωρείτε ότι επέφερε τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. Β' βαθμού και γιατί»;

**Απ. 1:** «Αναφέρεστε στο Β' βαθμό και παράλληλα στον «Καποδίστρια», ο οποίος δεν έχει σχέση με το Β' βαθμό. Πολύ σωστά όμως, διότι οι αλλαγές που έγιναν από τον «Καποδίστρια» ήταν ο προπομπός των άλλων αλλαγών που έγιναν αργότερα. Ο «Καποδίστριας» πράγματι ήταν η μεγάλη τομή διότι από 6.500 περίπου Δήμους και Κοινότητες, τους πήγε περίπου στους 1.100. Δηλαδή, με λίγα λόγια, ήρθε να αλλάξει μια νοοτροπία και ένα «καθεστώς» το οποίο είχε εδραιωθεί από την εποχή του ΔΝΖ του Ελευθέριου Βενιζέλου. Τότε για λόγους εθνικής συνοχής, θεωρήθηκε ότι ήταν καλό να μειωθεί ο τοπικισμός που ήταν έντονος τα χρόνια της Τουρκοκρατίας, να αποκτηθεί εθνική συνείδηση και να ενισχυθεί το κεντρικό πολιτικό σύστημα. Για αυτό ακριβώς διασπάσθηκαν και οι Δήμοι, ότι δηλαδή είχε ιδρυθεί με το βαυαρικό σύστημα. Έτσι έγινα οι πολλοί Δήμοι, που, με την πάροδο του χρόνου αποδείχτηκε ότι δε μπορούσαν να συντελέσουν στην ανάπτυξη. Μπορεί τότε να εξυπηρετήσαν πράγματι τους πολιτικούς στόχους αλλά και τους κατοίκους, διότι οι μετακινήσεις ήταν δύσκολες και γίνονταν μέσα από δρομίσκους καθώς οι άνθρωποι μετακινούνταν με τα ζώα την εποχή εκείνη, αλλά όλα αυτά άλλαζαν. Πολύ σωστά έγινε ο «Καποδίστριας» και θεωρείται μεγάλη τομή διότι έγινε αποδοχή από τις τοπικές κοινωνίες να συμπυκνωθούν Δήμοι και Κοινότητες, κάτι το οποίο ήταν αδιανόητο, ίσως, μερικά χρόνια πριν.

Όσον αφορά το Β' βαθμό Αυτοδιοίκησης, προφανώς ο «Καλλικράτης» ήταν πάρα πολύ σημαντικό νομοσχέδιο. Και αυτό βέβαια έχει τις υστερήσεις του: Πολλά αφήνονταν να τακτοποιηθούν νομικά μέσα από Προεδρικά Διατάγματα και αυτό είχε σαν αποτέλεσμα πάρα πολλές επιμέρους πολιτικές να μην μπορέσουν να ολοκληρωθούν. Για παράδειγμα δεν ολοκληρώθηκε ένα χρηματοδοτικό πρόγραμμα, το οποίο ήταν σημαντικό, δεν ολοκληρώθηκε η πολιτική για τα νησιά, με αποτέλεσμα να υπάρχουν νησιά με ελάχιστους κατοίκους που έγιναν Δήμοι, ενώ προβλεπόταν μια άλλη μορφή για τα νησιωτικά συμπλέγματα. Για τις Περιφέρειες όμως θεωρώ ότι ήταν αρκετά καλός ο τρόπος που συμπύχθηκαν οι Νομαρχίες, αλλά, κατά την άποψή μου, και εδώ ακολουθήθηκε η πεπατημένη, δηλαδή, οι κρατικές Περιφέρειες έγιναν αιρετές Περιφέρειες. Αυτό, θεωρώ ότι είναι λανθασμένο σε μερικές περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, η οποία αποτελείται από ένα νομό της Στερεάς Ελλάδας - της Ρούμελης, όπως θα έλεγαν- και δύο του Μοριά. Εδώ βλέπουμε ότι μια περιοχή κατεξοχήν αδιαίρετη, όπως είναι η Πελοπόννησος, με κοινά χαρακτηριστικά κάθε μορφής, θα λέγαμε, διαχωρίστηκε και έγινε η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας. Κάτι ανάλογο που θα μπορούσε να συμπυκνωθεί, θα ήταν για παράδειγμα όλα τα νησιά του Αιγαίου, γιατί δημιουργήθηκε μια μικρή Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, που δεν υπήρχε λόγος να οριστεί. Θα μπορούσε να οριστεί με άλλο τρόπο. Αυτό γιατί έγινε; Διότι οι κρατικές Περιφέρειες ορίστηκαν, αν θυμάμαι καλά το 1989, διότι ήταν επιταγή της

διαχείρισης των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Μ.Ο.Π.). Δε δόθηκε μεγάλη σημασία στο πώς θα γίνουν αυτές. Με πολιτικές παρεμβάσεις, για παράδειγμα στην Πελοπόννησο, επειδή η Πάτρα δεν ήθελε να έχει ως πρωτεύουσα την Τρίπολη ή ίσως και το αντίθετο, δημιουργήθηκε μια νέα Περιφέρεια. Στην αρχή αυτά δεν έπαιζαν κανένα ρόλο όμως. Σιγά-σιγά οι Περιφέρειες συγκέντρωσαν πάρα πολλές αρμοδιότητες από διάφορα Υπουργεία και το πρόβλημα όχι μόνο φάνηκε αργότερα όταν μέχρι το 2010 που ήταν οι κρατικές Περιφέρειες και έπρεπε να παίζει και αυτή κάποιο σημαντικό αναπτυξιακό ρόλο, αλλά και μετέπειτα όταν οι Περιφέρειες αυτές έγιναν αιρετές και κρατήθηκε η ίδια γεωγραφική περίμετρος.

Ο «Κλεισθένης» όσον αφορά τις Περιφέρειες δε νομίζω ότι έκανε σημαντικές αλλαγές».

**Ερ. 2:** «Αν έπρεπε να χαρακτηρίσετε κάθε νόμο με μία φράση, ποια θα ήταν αυτή»;

**Απ. 2:** «Ο «Καποδίστριας» ήταν μια επανάσταση για την Αυτοδιοίκηση και για τη νοσοτροπία που επικρατούσε μέχρι τότε....Άσχετα αν δεν ήταν το τέλος της μεταρρύθμισης.

Ο «Καλλικράτης» αποτελεί, θα λέγαμε, μια νίκη της Αυτοδιοίκησης, διότι οι Περιφέρειες ήταν κρατική υπόθεση μέχρι τότε και γενικώς η ανάπτυξη περνάει στα χέρια της Αυτοδιοίκησης.

Ο «Κλεισθένης» έκανε κάποιες αλλαγές, ένθεν και ένθεν, είτε δίνονται εύσημα είτε γίνονται επικρίσεις για αυτές. Δεν έκανε όμως θεμελιώδεις αλλαγές στην Αυτοδιοίκηση. Ήταν ο νόμος που εφάρμοσε την απλή αναλογική στην Αυτοδιοίκηση, με τα τεράστια προβλήματα. Θα έλεγα ότι είχε πολύ πιο πολλές αρνητικές κριτικές λόγω κάποιων επιλογών, παρά θετικές».

**Ερ. 3:** «Μετά από τόσες μεταρρυθμίσεις, ποια προβλήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και πρέπει να αντιμετωπιστούν»;

**Απ. 3:** «Το ένα είναι αυτό που ανέφερα, δηλαδή μετέφεραν ότι βρήκαν από τις κρατικές Περιφέρειες στην Αυτοδιοίκηση, όπως ήταν ακριβώς. Και ένα από τα μεγάλα προβλήματα ήταν τα όρια των Περιφερειών, δηλαδή δεν επανεξετάστηκαν τα όρια των Περιφερειών, κάτι που για μένα ήταν πάρα πολύ σημαντικό, κατά την ίδρυσή τους. Από εκεί και έπειτα, υπάρχουν θέματα τα οποία έχουν σχέση, όμως, κυρίως με την οργάνωση του κράτους και το πώς αυτό αποκεντρώνεται, παρά με την Αυτοδιοίκηση, αλλά δεν παύει αυτά να επηρεάζουν την πορεία της Αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, δηλαδή, το κράτος στην Ελλάδα αποκεντρώνεται με δύο τρόπους, κάτι το οποίο δεν ισχύει στα ευρωπαϊκά κράτη: Ο ένας τρόπος είναι οριζόντια, μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, και ο άλλος είναι κάθετα. Για παράδειγμα: στον τομέα της Υγείας ο Υπουργός αποφασίζει για τον κηπουρό που θα προσληφθεί στο τελευταίο Κέντρο Υγείας. Το ίδιο ισχύει με τον τομέα της Παιδείας, το ίδιο ισχύει με το Υπουργείο Πολιτισμού. Παράλληλα, κάποιες αρμοδιότητες, που δεν είναι και λίγες, αποκεντρώνονται οριζόντια στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Δε μπορεί οι κρατικές αρμοδιότητες να αποκεντρώνονται με δύο τρόπους. Θα μου πεις ποιο είναι το καλύτερο για την Ελλάδα; Θα πω μόνο το εξής: κάθετη

αποκέντρωση έχουν κυρίως τα Σκανδιναβικά κράτη, ενώ η υπόλοιπη δυτική Ευρώπη έχει κυρίως οριζόντια αποκέντρωση. Ποια είναι η διαφορά μεταξύ Ελλάδας και Σκανδιναβικών κρατών; Ότι εκεί η Δικαιοσύνη αποφαίνεται μέσα σε 20 ημέρες, άρα ο πολίτης μπορεί αν βρει όντως το δίκιο του. Εδώ αντιλαμβάνεστε ότι όταν έχει ένα πρόβλημα κάποιος με το Υπουργείο Πολιτισμού, για παράδειγμα, περιμένει μήνες να διεκπεραιωθεί και είναι αδύνατη τη πρόσβασή του σε αυτόν που παίρνει τις αποφάσεις. Εδώ είναι ένα μεγάλο ζήτημα, αν θα πρέπει να προχωρήσουμε σε επίπεδο αρμοδιοτήτων: σε όλη τη χώρα οι αρμοδιότητες όλων των Υπουργείων να είναι αποκεντρωμένες οριζόντια, ώστε το κράτος να είναι πιο κοντά στον πολίτη, πιο κοντά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και να δίνονται περισσότερο εύκολα και άμεσα οι λύσεις».

**Ερ. 4:** «Κατά τη γνώμη σας, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή»;

**Απ. 4:** «Όταν είναι οικονομικά εξαρτώμενοι από την κεντρική πολιτική, μόνο αυτό φτάνει ώστε να μη νιώθουν μεγάλη ανεξαρτησία. Παρόλα αυτά όμως, έχουν γίνει μεγάλα βήματα σε σχέση με το καθεστώς που υπήρχε και προ του «Καποδίστρια». Τότε ο έλεγχος ήταν ασφυκτικός πάνω στις Αυτοδιοικήσεις από τια παλιές κρατικές Νομαρχίες, οι οποίες μάλιστα δεν έκαναν μόνο τον έλεγχο νομιμότητας, αλλά είχαν δικαιοδοσία να κάνουν και έλεγχο σκοπιμότητας, με ότι σημαίνει αυτό».

**Ερ. 5:** «Τι ενέργειες πρέπει να γίνουν προς τη κατεύθυνση της αυτοτελούς λειτουργίας τους»;

**Απ. 5:** «Πάρα πολλές φορές μιλούν οι άνθρωποι της Αυτοδιοίκησης για αρμοδιότητες. Και μιλούσαμε και μιλούν ακόμη κάποιοι για «αποκλειστικές αρμοδιότητες». Πρέπει όμως να συνειδητοποιήσουμε ότι οι αποκλειστικές αρμοδιότητες είναι ελάχιστες και αφορούν ήσσονος σημασίας δράσεις. Από την άλλη υπάρχουν δημόσιες πολιτικές, όπου οφείλουν, ο Α' βαθμός Τ.Α., ο Β' βαθμός Τ.Α., το κράτος, για να μην προχωρήσω παραπέρα και μιλήσω για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να συνεργάζονται. Αυτό που λείπει λοιπόν είναι ο θεσμοθετημένος τρόπος συνεργασίας, έτσι ώστε ο πολίτης να μην ψάχνει -αφού κάνει το πρώτο βήμα στο δήμο- ποιος είναι ο αρμόδιος για το δεύτερο και το τρίτο βήμα και ποιος είναι ο υπεύθυνος. Θα πρέπει να υπάρχει ο coordinator, ο θεσμικά υπεύθυνος, ο οποίος να παρακολουθεί όλη αυτή τη δράση στα τρία επίπεδα. Δηλαδή ουσιαστικά μιλάμε για υλοποίηση αυτού που είναι πλέον κανόνας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και είναι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Δείτε, λοιπόν, πώς σε αυτή τη βασική αρμοδιότητα που έχουν οι Δήμοι που αφορά στη διαχείριση των απορριμμάτων, πόσο εμπλέκονται και πολύ καλά εμπλέκονται. Εμπλέκονται προφανώς οι Δήμοι που κάνουν συγκεκριμένα πράγματα και περισυλλογή κ.λπ., εμπλέκονται οι Περιφέρειες, το κράτος με τον κρατικό σχεδιασμό, εμπλέκεται, αν θέλεις, και η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δίνει κατευθύνσεις για τη διαχείριση γενικώς των απορριμμάτων και παράγει νομοθεσία που λέει ότι τα ΧΥΤΑ, που κάποτε ήταν το ζητούμενο, στην αρχή της δεκαετίας του '90, τώρα

απαγορεύονται. Και μιλάμε μόνο για ΧΥΤΥ και ελάχιστα που καταλήγουν μετά από επεξεργασία ή μετά από ανακύκλωση ή μετά από δράσεις που έχουν σχέση με την κυκλική οικονομία, που περνάνε την ανακύκλωση. Δηλαδή μιλάμε για επανάχρηση».

**Ερ. 6:** «Ποιες είναι, κατά τη γνώμη σας, οι προοπτικές της Τ.Α. Β' βαθμού στη χώρα μας»;

**Απ. 6:** «Η Τ.Α. και ο Α' και ο Β' βαθμός είναι φορείς οι οποίοι είναι δίπλα στον πολίτη. Συμμετέχει ο πολίτης μέσω αυτών. Άρα λοιπόν, αφού συμμετέχει, μπορούν να παρθούν και οι σωστότερες αποφάσεις που έχουν σχέση με την τοπική κοινωνία. Θεωρώ λοιπόν, και κυρίως με τις προσπάθειες που κάνουν - όχι μεμονωμένα- τα συλλογικά όργανα της Αυτοδιοίκησης ότι όσο μεγαλύτερη ευθύνη αλλά και με δυνατότητες υλοποίησης αυτής της ευθύνης που αναλαμβάνουν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες (δηλαδή εννοώ να έχουν τους οικονομικούς πόρους ή να μπορούν να τους αντλήσουν και να έχουν το ανθρώπινο δυναμικό εκείνο το οποίο θα μπορεί να τα φέρνει εις πέρας) μπορούν πραγματικά να βελτιώσουν πάρα πολλές παροχές υπηρεσίας προς τους πολίτες αλλά και να δημιουργήσουν μια πάρα πολύ σημαντική αναπτυξιακή πολιτική, η οποία βέβαια θα υπακούει με τη σειρά της σε ένα εθνικό σχέδιο δράσης ανά τομέα ανάπτυξης, όπως για παράδειγμα τουρισμός, αγροτική οικονομία ή κάθε άλλη μορφή στο δημόσιο».

**Ερ. 7:** «Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την υλοποίησή τους»;

**Απ. 7:** «Λίγο πολύ τα είπαμε: η συνεργασία, οι πόροι, το ανθρώπινο δυναμικό, όλα αυτά τα πράγματα πρέπει να ληφθούν ..Θεσμοθετημένη συνεργασία».

**Ερ. 8:** «Υπάρχει στη χώρα μας κάποιο μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»;

**Απ. 8:** «Αυτό είναι πάρα πολύ σημαντικό. Δε νομίζω ότι υπάρχει. Κρίνονται από την εφαρμογή τους αλλά καλό θα είναι να υπάρξει. Αυτό το τελευταίο είναι κάτι το οποίο στην Ευρωπαϊκή Ένωση -όπου έχω υπηρετήσει ως πούμε στο Κοινοβούλιο της Αυτοδιοίκησης που είναι η Επιτροπή των Περιφερειών για μια σειρά ετών- έχει σχέση με τους κανόνες καλής νομοθέτησης. Όπου ουσιαστικά τι γίνεται; Πριν ψηφιστεί μια συγκεκριμένη νομοθεσία, γίνεται προεκτίμηση των επιπτώσεων που θα υπάρχουν για τους πολίτες -και η Επιτροπή των Περιφερειών το κάνει για το κομμάτι της Αυτοδιοίκησης- έπειτα γίνεται πάλι εκτίμηση των επιπτώσεων κατά την εφαρμογή της και ανάλογα διορθώνεται ή συμπληρώνεται η νομοθεσία ή καταργείται, αν θέλετε. Ουσιαστικά τι γίνεται μέσα από αυτά; Έχουμε φτιάξει ένα μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της οποιασδήποτε αλλαγής. Οι αλλαγές που κυρίως με τη σειρά τους παράγουν καινούριες είναι οι νομοθετικές αλλαγές».

## Συνέντευξη 5: Δ.Κ. (πρώην Αντιπεριφερειάρχης Νήσων)

**Ερ. 1:** «Μεταξύ των τεσσάρων νομοσχεδίων (Ν. 2218/94, Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης) ποιό, θεωρείτε ότι επέφερε τις πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. Β' βαθμού και γιατί»;

**Απ. 1:** «Ο Νόμος 2218/94 που καθιέρωσε την αιρετή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για πρώτη φορά στην Ελλάδα, αποτελεί μια κομβική και σπουδαία από κάθε άποψη μεταρρύθμιση στο Διοικητικό σύστημα της χώρας. Από τους διορισμένους Νομάρχες που είχαν την εξουσία ως μονοπρόσωπα όργανα σε κάθε Νομό -συνεπικουρούμενα, τυπικά, από επίσης διορισμένα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου- εισήλθαμε σε μια Νέα Εποχή κατά την οποία τόσο ο Νομάρχης, όσο και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονταν πλέον με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι Νομάρχες και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, ήταν απευθείας εκπρόσωποι των πολιτών –και όχι διορισμένοι από την εκάστοτε κεντρική εξουσία- και λογοδοτούσαν για πρώτη φορά στους εκλογείς τους και όχι στον πολιτικό τους προϊστάμενο που τους είχε διορίσει και μπορούσε ανά πάσα στιγμή να τους παύσει.

Συνεπώς ο Ν. 2218/94 επέφερε μια «μικρή επανάσταση» και μια άνοιξη της Δημοκρατίας στη χώρα με την υποχρέωση των εκλεγμένων να καταθέτουν προς έγκριση πρόγραμμα και σχέδιο ενώπιον των πολιτών και να λογοδοτούν με βάση αυτό.

Ο «Καποδίστριας» που εφαρμόστηκε βάσει του Ν.2539 -τέσσερα χρόνια αργότερα-, υπήρξε τομή για τον Α' Βαθμό της Αυτοδιοίκησης, καθώς συνένωσε διάσπαρτες Κοινότητες και Δήμους, μειώνοντας κατά 75% τις Πρωτοβάθμιες Αυτοδιοικητικές μονάδες.

Ωστόσο, εκ των πραγμάτων οι αλλαγές αυτές δεν συνοδεύτηκαν από παροχή νέων πόρων στις νέες δομές των Δήμων, ούτε με αντίστοιχο ανθρώπινο δυναμικό που θα εξυπηρετούσε τις νέες αυξημένες ανάγκες που προέκυψαν από τις συνενώσεις.

Επιπλέον, σε αρκετές περιπτώσεις ανά την Ελλάδα υπήρξαν υποχρεωτικές συνενώσεις Κοινοτήτων που δεν λειτούργησαν με ομαλότητα, καθώς οι αποστάσεις των παλιών δομών με τα νέα διοικητικά κέντρα, έφεραν στην πράξη μια αποξένωση και μια αδυναμία εξυπηρέτησης των πολιτών στα μικρά χωριά.

Ο «Καλλικράτης» που εφαρμόστηκε με τον Ν.3852/2010, αποτέλεσε την πιο μεγάλη μεταρρύθμιση στο Β' Βαθμό της Αυτοδιοίκησης, καθώς δημιούργησε μια νέα Αρχιτεκτονική, με βασικά χαρακτηριστικά την αναπτυξιακή προοπτική κάθε Περιφέρειας και Περιφερειακής Ενότητας (παλιά Νομαρχία), πάνω σε ένα πιο λειτουργικό και στέρεο έδαφος για την παραγωγή αναπτυξιακών πολιτικών υπέρ του πολίτη.

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» δόθηκε η δυνατότητα στο Β' Βαθμό Αυτοδιοίκησης να ανταποκριθεί καλύτερα και πιο λειτουργικά στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της ανάπτυξης σε κάθε Περιφέρεια, με βάση της πραγματικές ανάγκες, με την αναγκαία συμμετοχικότητα, πέρα από τον παλιό συγκεντρωτισμό και τις παραδοσιακές συνταγές που καθήλωναν τον θεσμό, πίσω από προσωποπαγείς αποφάσεις και λειτουργίες.

*Η ταυτόχρονη απόδοση της αρμοδιότητας των Ευρωπαϊκών κονδυλίων στις Περιφέρειες, έδωσε «βασικά εργαλεία» και πόρους στο νέο θεσμό για την επίτευξη των αναπτυξιακών του στόχων.*

*Επιπροσθέτως, η νέα μείωση κατά 75% των Δήμων με νέες συνενώσεις, λειτούργησε θετικά και ως προς την αναγκαία συνεργασία των δύο Βαθμών Αυτοδιοίκησης, αφού ξεκαθάρισε τις αρμοδιότητες, δίνοντας ώθηση στη συνεργασία Α' και Β' Βαθμού για την στοχευμένη παραγωγή έργου και την εξυπηρέτηση των πολιτών.*

*Ωστόσο, η ραγδαία οικονομική κρίση και η εφαρμογή περιοριστικών μέτρων σε όλα τα επίπεδα -με την εφαρμογή των περιοριστικών Μνημονίων-, έπληξε τον θεσμό, καθώς μειώθηκαν δραστικά οι πόροι και μειώθηκε το ανθρώπινο δυναμικό από τις αποχωρήσεις ικανών και έμπειρων στελεχών που δεν αντικαταστάθηκαν επάξια.*

*Η τελευταία μεταρρύθμιση του «Κλεισθένη», δεν μπορεί να οριστεί ως αυτοτελής, όπως οι τρεις προηγούμενες, αφού ουσιαστικά επέφερε αλλαγές μόνο ως προς το εκλογικό σύστημα, με την θέσπιση της Απλής Αναλογικής -μόνο ως προς τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου και όχι ως προς τον Περιφερειάρχη-, οδηγώντας σε πιθανή ακυβερνησία, αφού η απλή αναλογική απαιτεί κουλτούρα συνεργασιών, που σήμερα δεν παρατηρείται στη χώρα μας».*

**Ερ. 2:** «Αν έπρεπε να χαρακτηρίσετε κάθε νόμο με μία φράση, ποια θα ήταν αυτή»;

**Απ. 2:** «Ν. 2218/1994: Συνιστά Άνοιξη Δημοκρατίας.

*Ν. 2539/1997: Σύγχρονοι Δήμοι.*

*Ν. 3852/2010-«Καλλικράτης»: Η Ανάπτυξη στο επίκεντρο.*

*Ν. 4555/2018: Πρόβλημα κυβερνησιμότητας».*

**Ερ. 3:** «Μετά από τόσες μεταρρυθμίσεις, ποια προβλήματα παραμένουν ακόμα άλυτα και πρέπει να αντιμετωπιστούν»;

**Απ. 3:** «Παρά τις καλές προθέσεις –τουλάχιστον στις τρεις πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις- παραμένουν άλυτα βασικά προβλήματα στο χώρο της Αυτοδιοίκησης, με κορυφαίο αυτό της άρνησης του κεντρικού κράτους να προχωρήσει στην ουσιαστική Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

*Οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης παραμένουν χωρίς δυνατότητα να διαχειριστούν οι ίδιοι τις μεγάλες ανάγκες του προσωπικού τους, προκειμένου αν ανταποκριθούν στις ολοένα και αυξανόμενες αρμοδιότητές τους, ενώ οι πόροι τους εξαρτώνται από το κεντρικό κράτος και όχι από το δικό τους σχεδιασμό, τη δική τους απόφαση και τη σχέση τους με τις τοπικές κοινωνίες.*

*Το κεντρικό κράτος «κρατάει τα κλειδιά» όλων των λειτουργιών και αποφασίζει το ίδιο, δίνοντας δεύτερο, συμπληρωματικό ρόλο στους Ο.Τ.Α., γνωμοδοτικό και όχι αποφασιστικό σε σοβαρές τοπικές υποθέσεις, όπως π.χ. είναι η έγκριση των ΜΠΕ (Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων) για δράσεις εντός της Επικράτειάς τους.*

*Το κεντρικό κράτος, φοβάται την ουσιαστική αποκεντρωμένη λειτουργία, δεν διαχέει προς τα κάτω την εξουσία και αυτό λειτουργεί κατά της εξυπηρέτησης των πολιτών».*

**Ερ. 4:** «Κατά τη γνώμη σας, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού είναι ανεξάρτητοι από την κεντρική πολιτική σκηνή»;

**Απ. 4:** «Είναι απολύτως εξαρτημένοι οι Ο.Τ.Α. από το κεντρικό υδροκέφαλο κράτος. Η κεντρική εξουσία –κατώτερη των περιστάσεων- πόρω απέχει από την Ευρωπαϊκή κουλτούρα και πολιτική αποκέντρωσης, αρνούμενη να συνοδεύσει την παροχή αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση από αυτοτέλεια πόρων».

**Ερ. 5:** «Τι ενέργειες πρέπει να γίνουν προς τη κατεύθυνση της αυτοτελούς λειτουργίας τους»;

**Απ. 5:** «Οφείλουμε επιτέλους να εφαρμόσουμε την περίφημη Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην πράξη και να αφήσουμε κατά μέρος τα λόγια χωρίς αντίκρισμα. Το κεντρικό κράτος πρέπει να ενισχύσει τον επιτελικό του ρόλο και να αποκεντρώσει τα πάντα με βασικό εργαλείο την Αυτοδιοίκηση που γνωρίζει και χειρίζεται άμεσα τις τοπικές υποθέσεις».

**Ερ. 6:** «Ποιες είναι, κατά τη γνώμη σας, οι προοπτικές της Τ.Α. Β' βαθμού στη χώρα μας»;

**Απ. 6:** «Με το υπάρχον μοντέλο διοίκησης η Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού σε λίγα χρόνια θα είναι παρελθόν και αναχρονιστική ως προς την εξυπηρέτηση των πολιτών. Προοπτικές θα αποκτήσει εάν και εφόσον θεσμικά θωρακιστεί με βάση την εγγύτητα προς τον πολίτη, ως κρίσιμο εργαλείο στήριξης στην πράξη του σύγχρονου αποκεντρωμένου κράτους που έχουμε ανάγκη για το απαιτούμενο άλμα στο μέλλον. Με τα σημερινά ημίμετρα η Αυτοδιοίκηση Β' Βαθμού θα περιέλθει αργά ή γρήγορα σε νέο τέλμα».

**Ερ. 7:** «Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την υλοποίησή τους»;

**Απ. 7:** «Μέχρι σήμερα σε ελάχιστες περιπτώσεις, μεταπολιτευτικά, πετύχαμε την αναγκαία συνεργασία και συνεννόηση των πολιτικών δυνάμεων στον κρίσιμο τομέα της σωστής νομοθέτησης για μεγάλα θεσμικά θέματα και μεταρρυθμίσεις, όπως είναι αυτό της λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης. Οφείλουμε να οδηγηθούμε σε μια εποχή διαλόγου και συνθέσεων, ώστε να πάψει να υπάρχει το μέχρι σήμερα νομοθετικό «ράβε-ζήλωνε» που μας καθηλώνει».

**Ερ. 8:** «Υπάρχει στη χώρα μας κάποιο μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση»;

**Απ. 8:** «Δυστυχώς η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι λειτουργίες της ακολουθούν το αρνητικό παράδειγμα και υπόδειγμα όλων των δομών του Ελληνικού κράτους και δεν υπόκεινται σε κανένα ουσιαστικό μοντέλο αξιολόγησης.

*Οι κατά καιρούς εξαγγελόμενες πρωτοβουλίες και δράσεις στο κρίσιμο αυτό επίπεδο, μένουν «κενό γράμμα» και εξαντλούνται σε όριο μιας φωτεινής ημερίδας, μιας εκδήλωσης και καλών προθέσεων για ένα μέλλον που όλο και ξεμακραίνει χωρίς να γίνεται τίποτα.*

*Η αποτελεσματικότητα της Αυτοδιοίκησης γενικότερα και κάθε Αυτοδιοικητικής δομής ξεχωριστά, εδράζεται ολοσχερώς σε υποκειμενικά επίπεδα και πεδία, χωρίς καμιά επιστημονική μέθοδο που θα οδηγεί σε παραδεκτά αποτελέσματα και σε καθοριστικά συμπεράσματα για τις αναγκαίες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις.*

*Η ύπαρξη και λειτουργία ενός οργανωμένου «Παρατηρητηρίου» για την Αυτοδιοίκηση είναι χρέος του κράτους, αλλά πρωτίστως των ίδιων των ανθρώπων της Αυτοδιοίκησης που περιέργως δεν έχουν θωρακίσει και οι ίδιοι το θεσμό με ένα μοντέλο αξιολόγησης που θα τον προάγει και θα τον καθιστά αξιόπιστο στα μάτια των πολιτών».*



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Αιτιολογική Έκθεση του νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» Προς τη Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2010.
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι »] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».
- Arendt, H. (1986), *Η ανθρώπινη κατάσταση*, εκδ. Γνώση, Αθήνα.
- Αριστοτέλη, *Αθηναίων Πολιτεία*, εκδ. Κάκτος, Αθήνα.
- Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» στη Βουλή των Ελλήνων, διαθέσιμο στο [www.hellenicparliament.gr/https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita/111-meletes-pou-ekponithikan-apo-to-institoyto-topikis-aftodioikisis](http://www.hellenicparliament.gr/https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita/111-meletes-pou-ekponithikan-apo-to-institoyto-topikis-aftodioikisis) [πρόσβαση στις 12-5-2021].
- Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, (2018), *Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες*, διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis/1053-protasi-tis-enpe-me-thema-metafora-armodiotiton-a-po-tis-apo-entromenes-dioikiseis-pros-tis-perifereies> [πρόσβαση στις 24-6-2021].
- Ε.Ε.Τ.Α.Α., (2011), Γκέκας, Ρ., Μήτσου, Κ., *Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.eetaa.gr/ekdoseis/ekdoseis\\_details.php?ekd\\_id=140](https://www.eetaa.gr/ekdoseis/ekdoseis_details.php?ekd_id=140) [πρόσβαση στις 19-6-2021].
- Ζηγούλης, Φ., Τσοπανά, Ρ. (2014), *Η συνέχεια της διοίκησης στους Ελληνικούς Ο.Τ.Α. παρά τις αλλαγές στη πολιτική ηγεσία και το Δημαρχοκεντρικό σύστημα. Ποια διοικητική elite; Ποια διοικητική συνέχεια;* διαθέσιμο στη δ/ση <http://www.politicaldoubts.com/finance/item/433-i-synexeia-tis-dioikisis-stous-ellinikoys-ota-para-tis-allages-sti-politiki-igesia-kai-to-dimarxokentriko-systima-poia-dioikitiki-elite-poia-dioikitiki-synexeia> [πρόσβαση στις 12-4-2021].

- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2006), Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ: *Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α.. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*, διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita/111-meletes-pou-ekpronithikan-apo-to-institoyto-topikis-aftodioikisis> [πρόσβαση στις 27-4-2021].
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2008), Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ: *Η θωράκιση της αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους*, διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita/111-meletes-pou-ekpronithikan-apo-to-institoyto-topikis-aftodioikisis> [πρόσβαση στις 23/6/2021].
- ΙΤΑ/ΚΕΔΚΕ, (2008), *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σωτηρέλης, Γ., Σκοτινώτης, Π., Ξηρός, Θ., Χατζηπαντελής, Θ., Χλέπας, Ν., Πάσχος, Λ., *Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*, διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> [πρόσβαση στις 12-5-2021].
- Καρκατσούλης, Π. (2014), *Διοικητική Παθολογία και Διοικητική Μεταρρύθμιση*, διαθέσιμο στη δ/νση <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UpIPDFs/sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf> [πρόσβαση στις 12-4-2021].
- Κατσούλης, Δ. (2012), *Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»: Μια κριτική προσέγγιση δεκαπέντε χρόνια μετά*, διαθέσιμο στη δ/νση [http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/06/blog-post\\_22.html](http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/06/blog-post_22.html) [πρόσβαση στις 4-7-2021].
- Κατσούλης, Δ. (2012), *Ο «Καλλικράτης σήμερα και ο δρόμος για την επανεκκίνηση*, διαθέσιμο στη δ/νση <http://topikidimokratia.blogspot.com/2012/07/kai.html> [πρόσβαση στις 4-7-2021].
- Κλειώσης Χρ. (1981), *Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, εκδ. Επτάλοφος, Αθήνα.
- Λαδής, Στ. (2007), *Εξευρωπαϊσμός και αλλαγές δημοσίων πολιτικών: η περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 29, σελ. 40-60.
- Λαδής, Στ. και Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών, διαθέσιμο στη δ/νση [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/livre-blanc\\_el.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/livre-blanc_el.pdf) [πρόσβαση στις 20-6-21].

- Μαΐστρος, Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μαΐστρος, Π. (2014), *Η Δημόσια Διοίκηση 2011–2013. Μπορούμε να βασιστούμε στη Θεσμική Μνήμη;* διαθέσιμο στη δ/ση <http://metarithmisi.gr/article-details.asp?id=28003> [πρόσβαση στις 28-4-2021].
- Μαΐστρος, Π. (2015), *Η Διαβαθμιδική συνεργασία Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, διαθέσιμο στη δ/ση <http://p-maistros.gr/diavathmikiSynergasia.pdf> [πρόσβαση στις 12-5-2021].
- Μαΐστρος, Π. (2015), *Ο ρόλος και οι σχέσεις των Περιφερειών και των Δήμων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα*, διαθέσιμο στη δ/ση <http://p-maistros.gr/RolosOTA.pdf> [πρόσβαση στις 23-6-2021].
- Μαΐστρος, Π. (2015), *Οι 7 «ελληνικοί μύθοι» διοικητικής μεταρρύθμισης και η απομυθοποίησή τους*, διαθέσιμο στη δ/ση <http://p-maistros.gr/7MythoiTisDioikitikisMetarrythmis.pdf> [πρόσβαση στις 23-6-2021].
- Μαΐστρος, Π. (2019), *Αποκέντρωση ναι, αλλά πώς;* διαθέσιμο στη δ/ση <http://metarithmisi.gr/article-details.asp?id=16454> [πρόσβαση στις 18-7-2021].
- Μακρυδημήτρης, Α. (1995), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και κοινωνία - Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Μακφέρσον, Κ.ΜΠ. (1994), *Η ιστορική πορεία της Φιλελεύθερης Δημοκρατίας*, εκδ. Γνώση, Αθήνα.
- Μουζέλης, Ν. (2005), *Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Μουζέλης, Ν. και Παγουλάτος, Γ. (2017), *Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 22(1), σελ. 5-29.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ευ. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Οικονόμου, Γ. (2020), *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα, διαθέσιμο στη δ/ση <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/>.
- Σπανού, Κ. (1991), *Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης: μέθοδοι και προβλήματα*. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ. 82, σελ.85-110.

- Συμβούλιο της Ευρώπης, (2017), *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, διαθέσιμο στη δ/ση <https://rm.coe.int/1680719a3b> [πρόσβαση στις 23-6-2021].
- Συνήγορος του Πολίτη, (2018), *Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «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 ΦΟ.ΔΣ.Α - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ»*, Αθήνα, Συνήγορος του Πολίτη, διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.aftodioikisi.gr/ota/synigoros-tou-politi-paremvasi-polles-enstasis-gia-ton-klistheni-engrafo/> [πρόσβαση στις 9-8-2021].
- Σωτηρόπουλος, Δ. (1993), *Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολεμική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 2, σελ. 83-100.
- Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ. (2017), *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα- Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia\\_Main\\_UPD\\_41217.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf) [πρόσβαση στις 14-09-2021].
- Τομαρά-Σιδέρη, Μ. (1999), *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Τσενές, Η. (1986), *Τοπική αυτοδιοίκηση- Θεωρία και πράξη*, εκδ. Φοίβος, Αθήνα.
- Τσινιτζέλης, Μ.Ι. και Χρυσόχου, Δ.Ν. (1995), *Ευρωπαϊκή Ένωση και δημοκρατία*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010), *Εκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Αθήνα, διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Ekthesi\\_Sinepeion\\_Rithmisis.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Ekthesi_Sinepeion_Rithmisis.pdf) [πρόσβαση στις 19-6-2021].
- Χελντ, Ντ. (1987), *Μοντέλα Δημοκρατίας*, εκδ. Στάχυ, Αθήνα.
- Χλέπας, Ν. (2017), *Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 15, σελ. 36-67, διαθέσιμο στη δ/ση <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15172> [πρόσβαση στις 12-04-2021].

- Χλέπας, Ν. (2021), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετά-Κορωνοϊό Εποχή*, διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas\\_January.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf) [πρόσβαση στις 08-09-2021].

## Ξενόγλωσση

- Featherstone, K. (2021), *Greece's institutional performance in the EU: The structural constraints on its convergence*, στο Alogoskoufis, G. and Featherstone, K., (2021), *Greece and the Euro - From Crisis to Recovery*, London School of Economics and Political Science, London, UK, διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/Staff-Publications/Greece-and-the-Euro.pdf> [πρόσβαση 13/8/2021].
- Ladi, S. (2005), *The Role of Experts in the Reform Process in Greece*, West European Politics, 28(2), pp. 279-296.
- Ladi, S. (2008), *Good governance and public administration reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*, International Centre for Black Sea Studies (ICBSS), διαθέσιμο στη δ/ση <https://ketlib.lib.unipi.gr/xmlui/handle/ket/780> [πρόσβαση στις 25-8-2021].
- Ladi, S. (2014), *Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration*, Comparative European Politics 12(2), pp.1-25.
- Lampropoulou, M. and Ladi, S. (2020), *The Role and Performance of Independent Regulatory Agencies in Post-Crisis Greece*, GreeSE papers, 145, London School of Economics and Political Science, London, UK, διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.researchgate.net/publication/339738750\\_The\\_Role\\_and\\_Performance\\_of\\_Independent\\_Regulatory\\_Agencies\\_in\\_Post-Crisis\\_Greece](https://www.researchgate.net/publication/339738750_The_Role_and_Performance_of_Independent_Regulatory_Agencies_in_Post-Crisis_Greece) [πρόσβαση στις 13/8/2021].
- Monastiriotis, V. and Antoniadis, A. (2009), *Reform that! Greece's Failing Reform Technology: Beyond 'Vested Interests' and 'Political Exchange'*, GreeSE Paper No 28, Hellenic Observatory, LSE.
- Spanou, C. (1998), *European integration in administrative terms: A framework for analysis and the Greek case*. Journal of European Public Policy, 5(3), pp. 467-484.
- Spanou, C. (2008), *State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges*, International Journal of Public Sector Management, 21, pp. 150-173.
- Wolman, H. (1992), *Understanding Cross National Policy Transfers: The case of Britain and the US*, Governance 5(1), pp. 27-45.

## **Νομοθεσία**

- N. 1622/86 (ΦΕΚ 92/τ.Α'/1986).
- N. 1900/90 (ΦΕΚ 125/τ.Α'/1990).
- N. 2218/94 (ΦΕΚ 90/τ.Α'/1994).
- N. 2240/94 (ΦΕΚ 153/τ.Α'/1994).
- N. 2503/97 (ΦΕΚ 107/τ.Α'/1997).
- N. 2539/97 (ΦΕΚ 244/τ. Α/1997).
- N. 3463/06 (ΦΕΚ 114/τ. Α'/2006).
- N. 3852/10 (ΦΕΚ 87/τ. Α'/2006).
- N. 4555/18 (ΦΕΚ 133/τ. Α'/2018).

## **Πηγές στο Διαδίκτυο**

- [www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr)
- [www.enpe.gr](http://www.enpe.gr)
- [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)
- [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr)
- [www.kede.gr](http://www.kede.gr)
- [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)