

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ

Το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 σηματοδοτεί την έναρξη μίας περιόδου σημαντικών θεσμικών μεταβολών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης της Ελλάδας. Έκτοτε, τρεις μετασχηματιστικές πρωτοβουλίες στο αυτοδιοικητικό πεδίο (1994, 1997, 2010) και τρεις αντίστοιχες στο απο(συγ)κεντρωμένο (1986, 1997, 2010) αναδιάταξαν την εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης, ενισχύοντας το πεδίο διοίκησης που συμβατικά χαρακτηρίζεται ως «υποεθνικό». Ο απώτερος σκοπός εξυπηρέτουσε τη λογική της θεσμικής και διοικητικής ενδυνάμωσής τους και της προσαρμογής τους σε ευρωπαϊκούς κανόνες, προδιαγραφές και νόρμες λειτουργίας, στοιχεία που θα διευκόλυναν την εφαρμογή των καθ' ύλην και κατά τόπο δημόσιων πολιτικών των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης.

2.1 Η αφητηρία των διοικητικών μετασχηματισμών

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το τελευταίο τέταρτο του 20ού αιώνα συνιστά περίοδο διοικητικών μετασχηματισμών για αρκετές χώρες. Είναι η περίοδος όπου η διοικητική μεταρρύθμιση αυτονομείται από επιμέρους παρεμβάσεις σε πεδία δημόσιων πολιτικών (π.χ., υγεία, εκπαίδευση, απασχόληση) και αρχίζει να συγκροτεί αυτοτελές πεδίο δημόσιας πολιτικής με διακριτούς κυβερνητικούς θεσμούς που καθίστανται υπεύθυνοι διαμόρφωσης και υλοποίησής της (Cassese, 2003, σελ. 219). Οι λόγοι συνδέονται είτε με εγχώρια αιτήματα των υποεθνικών φορέων για περισσότερη αυτονομία (π.χ. Ισπανία, Βέλγιο· διάσταση: από τη βάση προς την κορυφή), είτε με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές κυβερνήσεις προς τις υποεθνικές αρχές (π.χ. Σκανδιναβικές χώρες· διάσταση: από την κορυφή προς τα κάτω) με στόχο την καλύτερη παροχή υπηρεσιών, είτε, τέλος, με εξωγενείς πιέσεις με οικονομικό κυρίως περιεχόμενο, όπως η παγκοσμιοποίηση και η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (ενιαία αγορά) μέσω της οποίας πιέσεις προσαρμογής σε ενωσιακές προδιαγραφές λειτουργίας μεταφέρονται στα κράτη-μέλη (Goldsmith, 1993, σελ. 687). Επίσης, δεν λείπουν και οι περιπτώσεις όπου τα αίτια προσαρμογής είναι ενδογενή, καθώς περιφερειακοί θεσμοί κινητοποιούνται στην ΕΕ και καταφέρουν να «ανεβάσουν» τις δικές τους προτιμήσεις πολιτικών προκειμένου να τις ενσωματώσουν στη συνέχεια με μικρότερη προσπάθεια και κόστος για τους ίδιους (π.χ. Γερμανικά κρατίδια) (Goldsmith, 2003).

Στην Ελλάδα, μεταπολεμικά, το σύνολο των εγχώριων δημόσιων πολιτικών για τη διοίκηση είχαν ως κύριο στόχο την οικοδόμηση ενός μοντέλου με βάση βασικές αξίες και παραδοχές του βεμπεριανού ιδεοτύπου οργάνωσης (Weber, 1946). Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι χαρακτηριστικά του εν λόγω μοντέλου αντανάκλασαν σε πολλές εγχώριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, οι οποίες είχαν ως κοινό παρονομαστή

αναφοράς τη βελτίωση της ποιότητας της εγχώριας διοίκησης ως προς τις αρχές του βεμπεριανού προτύπου.

Σε πολλές μελέτες¹⁶ που κατά καιρούς συντάχθηκαν με βασικό ζητούμενο την αναδιάρθρωση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, ο διττός άξονας αναφοράς ήταν, αφ' ενός, η εξάλειψη πρότερων διοικητικών αδυναμιών και, αφ' ετέρου, η δημιουργία μίας ικανής κρατικής μηχανής που θα μπορούσε να υποστηρίξει αποτελεσματικά την εξυπηρέτηση των δημόσιων πολιτικών του κράτους. Αναδιάρθρωση διοικητικών δομών, εξορθολογισμός διαδικασιών και βελτίωση ανθρώπινου δυναμικού ήταν μεταξύ των κυρίων μετασχηματιστικών τάσεων για αρκετές δεκαετίες, με σταθερή αναφορά και σε αναγκαίες εξορθολογιστικές παρεμβάσεις στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διοίκησης.

Ιδίως σε ό,τι αφορά τη διοικητική διάρθρωση του περιφερειακού επιπέδου, παρά τα σχετικά βήματα αποσυγκέντρωσης και ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης που είχαν γίνει κατά τη δεκαετία του 1960¹⁷ συντηρούνταν ανεπάρκειες καθώς υπήρχαν περιορισμένες δυνατότητες μελέτης, σχεδιασμού και διαμόρφωσης πολιτικής στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991, σελ. 32). Έτσι, καταγράφονταν οργανωτικές ανεπάρκειες και «σοβαρά προβλήματα διάρθρωσης των διανομαρχιακών, νομαρχιακών και επαρχιακών υπηρεσιών και παραρτημάτων», χαμηλός ρυθμός στην προώθηση της περιφερειακής διάρθρωσης των κεντρικών δομών διακυβέρνησης αλλά και ανεπαρκή στελέχωση και εξοπλισμός (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991). Ως αποτέλεσμα προέκυπτε η παρουσία κενών ή και συχνά αλληλοεπικαλύψεων και η αδυναμία συντονισμού και συνεργασίας σε θέματα διοίκησης, προγραμματισμού, ελέγχου, καθώς και μελέτης τεχνικής επεξεργασίας, χρηματοδότησης και διαχείρισης προγραμμάτων.

Επιπλέον, σε θεωρητικό επίπεδο, διάφορα υποδείγματα επισήμαναν τη διασύνδεση και θετική συνεισφορά των αποκεντρωμένων θεσμών διακυβέρνησης στην επίτευξη στόχων κεντρικής πολιτικής στο πεδίο της οικονομίας (Tiebout, 1956· Musgrave, 1959· Oates, 1972). Εν τούτοις, η απουσία εγχώριων κατάλληλων θεσμικών και οργανωτικών παραμέτρων, ακόμη και με τη μορφή ισχυρών (ενδογενών ή εξωγενών) πιέσεων, λειτουργούσε ανασταλτικά για την προώθηση της ανάπτυξης στο τοπικό και περιφερειακό πεδίο διοίκησης.

Τελικά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 θα εκκινήσουν οι πρώτες σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης. Αιτιολογική βάση των μεταβολών αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, το διαχρονικό ζητούμενο του εκσυγχρονισμού και του εξορθολογισμού των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων θεσμών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας.¹⁸

16. Σχετ.: Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος (1990).

17. Όπως επισημαίνεται (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991, σελ. 52), το κράτος είχε καταβάλει προσπάθειες αποκέντρωσης μέσω αναπτυξιακών υπουργείων και οργανισμών (Υπουργεία Γεωργίας, ΠΕΧΩΔΕ, Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, ΕΤΒΑ, ΕΟΜΜΕΧ, ΕΟΤ).

18. Ενδεικτικά, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (1990) και εισηγητικές εκθέσεις

2.1.1 Θεσμική επάρκεια και συμβατότητα με το ενωσιακό περιβάλλον

Παρά την ύπαρξη προτάσεων διοικητικού εκσυγχρονισμού, η οικοδόμηση ενός διοικητικού προτύπου που να παραπέμπει με πληρότητα στο κλασικό βεμπεριανό μοντέλο παρέμενε ζητούμενο. Πελατειακές πρακτικές, θεσμικές αδυναμίες, ρυθμίσεις που δεν υποστήριζαν την αξιοκρατία στο πεδίο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, τυπολατρία και απόσταση μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών (Spanou, 1998, 2008· Συνήγορος του Πολίτη, 2006· Spanou and Sorigopoulos, 2011), είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας «οιονεί-βεμπεριανής» δημόσιας διοίκησης (Σπανού, 2001, σελ. 62).¹⁹ Βασικό χαρακτηριστικό της ήταν όχι μόνον η τυπική απόκλιση από το κλασικό μοντέλο αλλά, κυρίως, η ουσιαστική υστέρηση σε όρους παραγωγικής λειτουργίας και υποστήριξης δημόσιων πολιτικών στα επιμέρους στάδιά τους. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά διέτρεχαν το σύνολο των θεσμοθετημένων επιπέδων διοίκησης και συνδέονταν με παθογένειες σε δομές, ανθρώπινο δυναμικό και διοικητικές διαδικασίες. Με λειτουργικούς όρους, η άμεση συνέπεια των αδυναμιών ήταν ο περιορισμένος βαθμός διοικητικής ικανότητας (Παγουλάτος, 2007, σελ. 217),²⁰ στοιχείο που εκδηλώνεται έντονα στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (European Commission, 2007· Getimis et al., 2006) στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής αλλά και σε άλλα πεδία δημόσιων πολιτικών όπως η περιβαλλοντική (Κουταλάκης, 2012α).

Η σύνδεση του θεσμικού μετασχηματισμού του τοπικού και περιφερειακού πεδίου διοίκησης με τη διάσταση της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας αναγνωρίστηκε από τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης και αναδείχθηκε ιδιαίτερα μέσα από προτάσεις θεσμικών φορέων έρευνας. Έτσι, η επισήμανση της θεσμικής αδυναμίας και παραγωγής ικανοποιητικών αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών στο υποεθνικό επίπεδο, καθώς και τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης εμφανίστηκαν στο δημόσιο διάλογο κατά τη δεκαετία του 1980. Ουσιαστικά, τονίζονταν η σημασία της κατά τόπο διάστασης της διακυβέρνησης στην περιφερειακή ανάπτυξη, εν τούτοις, η συζήτηση περιοριζόταν σε διαπίστωση των προβλημάτων παρά στην ανάληψη πρωτοβουλιών για θεσμικές μεταβολές. Επιπλέον, ενώ το αίτημα για αποκέντρωση, αποκεντρωμένους θεσμούς διοίκησης και περιφερειακά όργανα αυτοδιοίκησης είχε ήδη διατυπωθεί από τη δεκαετία του 1970, η αφετηρία της επιδίωξης του τοποθετείται στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενσωματώνοντας όχι μόνον την

των νόμων: 1622.1986, 2218.1994, 2240.1994, 2507.1997, 2539.1997, 3852.2010.

19. Όπως εναλλακτικά έχει τεθεί, «μη-βεμπεριανής» γραφειοκρατίας (Τσέκος, 2009, σελ. 119).

20. Όπως επισημαίνει η ΟΚΕ (2006) σε έκθεσή της για τη διοικητική ανεπάρκεια: «τελικά ο πολίτης προσαρμόζει τις ανάγκες και τις προσδοκίες του στις δυνατότητες της Διοίκησης αντί η τελευταία να διευρύνει τις δυνατότητές της προκειμένου να ανταποκρίνεται στις ολοένα και αυξανόμενες ανάγκες του πολίτη».

οικονομική πτυχή της περιφερειακής ανάπτυξης αλλά και πολιτικές (δημοκρατικές) διαστάσεις (Πεπονής, 2000).

Χρόνιες παθολογίες της διοίκησης, όπως ο συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων (Heras and Getimis, 2011 σελ. 517-518· Spanou, 2012, σελ. 181), η τυπολατρία και η ομοιομορφία (Spanou and Soritoropoulos, 2011, σελ. 724), σε συνδυασμό με την ατελή συγκρότηση μιας βεμπεριανού τύπου δημοσιοϋπαλληλίας επηρέαζαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των υποεθνικών θεσμών. Ειδικότερα, όπως υποστηρίζουν οι Paraskevopoulos και Leonardì (2004, σελ. 346), ο βαθμός συμβατότητας των εγχώριων θεσμικών δομών με τις ενωσιακές προδιαγραφές και απαιτήσεις λειτουργίας που έθεταν σημαίνουσες ευρωπαϊκές πολιτικές²¹ ήταν πολύ χαμηλός, ενώ κάποια μεταβολή, με σποραδικό χαρακτήρα, παρατηρείται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Ακόμη και η ικανότητα μάθησης (learning capacity) των θεσμών χαρακτηριζόταν ως πολύ χαμηλή. Οι ίδιοι επισημαίνουν ότι οι εγχώριες θεσμικές δομές χαρακτηρίζονταν μεταξύ άλλων από:

«χαμηλό επίπεδο εξειδικευμένης συμμετοχής κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής ή/και διαβούλευσης, ισχυρή αντίσταση στην αλλαγή η οποία συνδέεται στενά με διαμεσολάβηση συμφερόντων, περιορισμένο κοινωνικό κεφάλαιο και αδυναμίες της κοινωνίας των πολιτών τα οποία συνοδεύονται από κυριαρχία πολιτικών κομμάτων και πολιτικές πελατοκρατίας κατά τη διαδικασία πολιτικής, περιορισμένη ενσωμάτωση κοινωνικού διαλόγου και διαπραγμάτευσης, χαμηλή παρουσία συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού» (Paraskevopoulos and Leonardì, 2004, σελ. 346).

Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980 το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο του διοικητικού χάρτη της χώρας ταξινομούνταν σε δύο επίπεδα «χωρικής διακυβέρνησης» (territorial governance): α) στο *νομαρχιακό* επίπεδο, το οποίο τυπικά συγκροτούσε το αποσυγκεντρωμένο πεδίο διοίκησης και επί της ουσίας αποτελούσε προέκταση της κεντρικής εξουσίας, αποτελούνταν από τις 54 νομαρχίες και, β) στο αυτοδιοικητικό επίπεδο (ΟΤΑ) που συνιστούσαν οι 438 δήμοι και οι 5.387 κοινότητες, συνολικά, 5.825 ΟΤΑ.²² Θεσμικά, οι νομαρχίες είχαν ως επικεφαλής τον νομάρχη που συνεπικουρούνταν από το νομαρχιακό συμβούλιο. Πρακτικά, ο θεσμός λειτουργούσε ως μάντας μεταφοράς της κεντρικής πολιτικής βούλησης στο περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, το οποίο χωρικά αντιστοιχούσε στα διοικητικά όρια του νομού.²³ Στο δε τοπικό επίπεδο, ο δήμος διοικούταν από τον επικεφαλής δήμαρχο, ενώ υπήρχαν και τα συλλογικά όργανα

21. Ιδιαίτερα η πολιτική συνοχής.

22. Στοιχεία 1996, βλ. Χλέπας (2001, σελ. 67). Με δεδομένη την ύπαρξη εθελοντικών κινήτρων συγχωνεύσεων που οδηγούσαν κάποιους ΟΤΑ στη συνένωση, ο αριθμός τους μεταβαλλόταν αλλά σε περιορισμένη κλίμακα.

23. Ειδικότερα, όπως υποστηρίζει ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 156), ο οργανωτικός τύπος της νομαρχίας «ανακλούσε και αναπαρήγε στο περιφερειακό, τοπικό επίπεδο τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους».

διοίκησης, ήτοι το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. Αντίστοιχα, ο πρόεδρος και το κοινοτικό συμβούλιο αποτελούσαν τις αρχές διοίκησης της κοινότητας.

Ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό των απο(συ)κεντρωμένων μονάδων διοίκησης, ιδιαίτερα του αυτοδιοικητικού βαθμού διακυβέρνησης εκείνης της περιόδου, εμφανιζόταν η θεσμική και διοικητική αδυναμία στην παραγωγή και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Σε αμιγώς οργανωσιακό επίπεδο, ο ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός των αυτοδιοικητικών δομών²⁴ χαρακτηριζόταν από ένα κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του στοιχείο: το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 1, το μεγαλύτερο μερίδιο υπαλλήλων που υπηρετούσε στην αυτοδιοίκηση ήταν ανθρώπινο δυναμικό χαμηλών τυπικών προσόντων,²⁵ γεγονός που δυσκόλευε την παράδοση τοπικών δημόσιων πολιτικών με όρους τεχνικής και λειτουργικής επάρκειας. Ομοίως, η κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού εμφανίζεται και στο Γράφημα 1. Τα στοιχεία δείχνουν ότι το 92% του ανθρώπινου δυναμικού της αυτοδιοίκησης στα μέσα της δεκαετίας του 1980 επιμεριζόταν σχεδόν ισόποσα σε υποχρεωτικού και δευτεροβάθμιου επιπέδου εκπαίδευση. Από τους 36.450 υπαλλήλους μόλις το 8% ήταν προσωπικό με ανώτερη (3%) και ανώτατη (5%) μόρφωση, γεγονός που έθετε σε αμφιβολία την ύπαρξη προϋποθέσεων διοικητικής ικανότητας των αυτοδιοικητικών δομών προκειμένου να ανταποκριθούν με επάρκεια στην αποστολή τους.

Συναφώς, οι τρόποι επιλογής και πρόσληψης του ανθρώπινου δυναμικού υιοθετούσαν το εξής παράδοξο: οι δυνάμεις της προσφοράς εργασίας κατάφερναν να προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη ζήτησή της, μέσω πρακτικών παράκαμψης των επίσημων θεσμών και διαδικασιών επιλογής, αφήνοντας συχνά τις αμιγώς οργανωσιακές ανάγκες να υπολείπονται σε σημαντικότητα (Οικονόμου, 2012). Το δε σημείο ισορροπίας της αγοράς εργασίας στο δημόσιο μετακινούνταν επεκτατικά, όχι με αποκλειστικό κριτήριο την οργανωσιακή πραγματικότητα, αλλά υποκείμενο σε άτυπες πιέσεις δρώντων.²⁶ Από αυτή τη λογική δεν έλειψαν οι προσλήψεις προσωπικού εκτός τυπικών διαδικασιών. Ενδεικτικά, το 1984²⁷ προβλέφθηκε η μονιμοποίηση 49.000 απασχολούμενων με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου (10.690) και αορίστου χρόνου (38.311) σε Υπουργεία, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ.²⁸ Αντίστοιχα, το 1990²⁹ μονιμοποιήθηκαν 17.000 συμβασιούχοι των ΟΤΑ.³⁰

24. Στην απογραφή του 1991 καταγράφηκαν 5.923 ΟΤΑ (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 140).

25. Κατηγορίες Υποχρεωτικής και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΥΕ και ΔΕ).

26. Αντί των επιχειρησιακών αναγκών, οι πελατειακές προτιμήσεις προσδιόριζαν την οργανωσιακή ανάπτυξη (Τσέκος, 2013, σελ. 82).

27. Ν. 1476.1984, ΦΕΚ 136Α'.

28. Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1991, σελ. 9). Με τη νομοθετική ρύθμιση στους ΟΤΑ ο αριθμός των μονίμων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 52% και των τακτικών υπαλλήλων (μονίμων και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) κατά 12,2% μεταξύ της περιόδου 1.1.1985-1.1.1986 (στο ίδιο, σελ. 10).

29. Ν. 1874.1990, «Κύρωση Υπουργικής Απόφασης...», ΦΕΚ 18Α'.

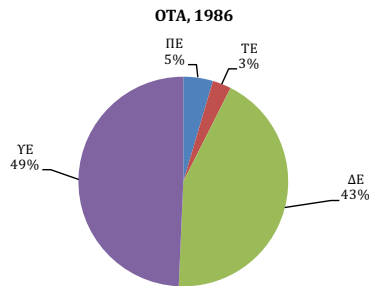
30. Σπανού (1995, σελ. 87).

Πίνακας 1: Κατανομή ανθρώπινου δυναμικού στην αυτοδιοίκηση, 1986

Αριθμός υπαλλήλων	Κατηγορία εκπαίδευσης, 1986				Σύνολο
	Πανεπιστημιακή (ΠΕ)	Τεχνολογική (ΤΕ)	Δευτεροβάθμια (ΔΕ)	Υποχρεωτική (ΥΕ)	
	1.664	1.050	15.766	17.970	36.450

Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1988).

Γράφημα 1: Μέρηδια ανθρώπινου δυναμικού



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1988) και ίδια επεξεργασία.

Ο συνδυασμός της μεγάλης γεωγραφικής κατάτμησης με την περιορισμένη διοικητική ικανότητα σε όρους ποιότητας ανθρώπινου δυναμικού συνεπαγόταν τη μεγάλη δυσκολία/αδυναμία για επαρκή άσκηση αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα στο περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, πολύ περισσότρο στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Τα εν λόγω στοιχεία προσέδιδαν χαμηλή διοικητική ικανότητα ανταπόκρισης υποδηλώνοντας περιορισμένο βαθμό καταλληλότητας (goodness of fit) με τις (υψηλές) απαιτήσεις της ΕΕ για αποτελεσματικότητα, ιδιαίτερα στη διαχείριση και αξιοποίηση ευρωπαϊκών (διαρθρωτικών και μη) πόρων. Η υψηλή ασυμβατότητα (misfit) –μεταξύ άλλων– αποτέλεσε ισχυρό ερέθισμα για την εκκίνηση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στο εγχώριο διοικητικό πεδίο.

2.2 Δημόσια πολιτική για την αποκέντρωση, 1986-2013

Στη βάση της ελλιπούς εφαρμογής που έτυχαν οι παραδοχές του βεμπεριανού υποδείγματος (Weber, 1946)³¹ η αρχιτεκτονική διακυβέρνησης του ελληνικού κράτους χαρακτηρίζεται από υψηλό συγκεντρωτισμό (Verney and Papageorgiou, 1992· Verney,

31. Σχετικά με το γραφειοκρατικό πρότυπο, βλ. Μακροδημήτρης (1986, 2004)· Μουζέλης (1991)· Chevallier (1993).

1994´ Spanou, 1998, 2008´ Goldsmith, 2002´ Loughlin, 2007´ Hlepas and Getimis, 2011, σελ. 517). Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980, ο συγκεντρωτισμός με θεσμικούς και διοικητικούς όρους αντικατοπτρίζονταν στην ύπαρξη ενός αιρετού επιπέδου αυτοδιοίκησης (δήμοι και κοινότητες), στην διακράτηση σημαντικού αριθμού αρμοδιοτήτων³² από κεντρικούς φορείς διακυβέρνησης (εθνικές αρχές) έναντι των αντιστοιχών στο απο(συ)κεντρωμένο επίπεδο εξουσίας, στην κατανομή μεγάλο μεριδίου του προσωπικού στις αντίστοιχες υπηρεσίες,³³ καθώς και σε αυστηρό σύστημα εποπτείας και ελέγχου των υπόλοιπων δομών διοίκησης, με έμφαση στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Η εποπτεία υπηρετούσε τη λογική της ενότητας του κράτους και της ενιαίας διοίκησής του. Με άλλα λόγια, οι προϋπάρχουσες συνθήκες (Collier and Collier, 1991) ευνοούσαν τη συντήρηση μίας αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης με συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά.

Η ανωτέρω κατάσταση άρχισε προοδευτικά να μεταβάλλεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Κατά την περίοδο 1986-2013 προωθήθηκαν δύο μείζονες διοικητικές μεταβολές στο αυτοδιοικητικό επίπεδο Α´ βαθμού (1997, 2010), δύο στο αντίστοιχο επίπεδο Β´ βαθμού (1994, 2010) και τρεις στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (1986, 1997, 2010). Πυρήνας των παρεμβάσεων (και κριτήριο επιλογής τους) αποτέλεσε η θεσμική φύση του χαρακτήρα τους, η οποία περιελάμβανε σύσταση νέων θεσμών (1986, 1994, 2010) ή αναδιάρθρωση σε σημαντικό βαθμό υφιστάμενων (1997, 2010). Οι διοικητικοί μετασχηματισμοί παρουσιάζονται συνοπτικά κατωτέρω.³⁴

2.2.1 Μετασχηματισμοί στο αυτοδιοικητικό πεδίο

Α´ βάρθμια αυτοδιοίκηση

Έως το 1997 λειτουργούσαν 457 δήμοι και 5.318 κοινότητες, συνολικά 5.775 ΟΤΑ Α´ βαθμού³⁵ αναδεικνύοντας ως κυρίαρχα χαρακτηριστικά των θεσμών την πολυδιάσπαση, το χωρικό κατακερματισμό τους και, εν τέλει, την αδυναμία ανταπόκρισης στην υλοποίηση των κατά τόπο αρμοδιοτήτων τους.³⁶ Με το νόμο 2539.1997 (πρόγραμμα «Ι.

32. Κάθε είδους: επιτελικές, εκτελεστικές, υποστηρικτικές, συμβουλευτικές.

33. Ενδεικτικά, σχεδόν το μισό του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών της χώρας στα τέλη του 1987 ήταν κατανεμημένο σε διάφορους φορείς της πρωτεύουσας (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1988, σελ. 438). Επίσης, βλ. και Μακροδημήτρης (1991).

34. Για μια εκτεταμένη συζήτηση, βλ., ενδεικτικά, Ακαδημία Αθηνών (2000)´ Μακροδημήτρης (2010)´ Hlepas (2010)´ Χλέπας (2001)´ για τις μεταβολές στο επίπεδο των δήμων μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010, βλ. και Κουταλάκης (2014)´ Χλέπας (2014).

35. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. 2127/Εγκ.2/1998: Νόμος 2539.1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Το 1994 οι δήμοι ήταν 359 (165 εξ' αυτών με πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους) και 5.560 κοινότητες (3.289 με λιγότερους από 500 κατοίκους), σχετ.: Εισηγητική έκθεση ν. 2218.1994.

36. Για μια εκτεταμένη παρουσίαση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α´ βαθμού (έως το 2000), βλ. σχετ.: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 228-248).

Καποδιστριας») ανασχεδιάστηκε ο διοικητικός χάρτης καθώς οι ανωτέρω δομές συγχωνεύθηκαν δημιουργώντας 900 δήμους και 133 κοινότητες, ήτοι ένα σύνολο 1.033 δημόσιων οργανώσεων. Το εν λόγω γεγονός αποδίδεται σε πιέσεις εκσυγχρονιστικού³⁷ χαρακτήρα που βασιζόνταν στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για οργανωσιακού τύπου ενδυνάμωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Ειδικότερα, η λογική των συγχωνεύσεων³⁸ συνδέεται με μικροοικονομικού τύπου προσεγγίσεις επιδίωξης περιορισμού του μέσου κόστους λειτουργίας των δομών, ιδίως λόγω της λειτουργίας ενός μεγάλου και αδύναμου συνόλου κοινοτήτων, με παράλληλη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητάς τους.³⁹ Όπως αναφερόταν χαρακτηριστικά, η Ελλάδα ήταν: «προτελευταία στον μέσο όρο του πληθυσμού ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ και στις τελευταίες θέσεις στον μέσο όρο έκτασης ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».⁴⁰ Επιπλέον, οι οργανωσιακές αδυναμίες που χαρακτήριζαν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ συνδέονταν με φαινόμενα υποστελέχωσης, χαμηλής εξειδίκευσης προσωπικού, και περιορισμένων υλικοτεχνικών δυνατοτήτων προκαλώντας αδυναμία στη επιτυχή υλοποίηση τοπικών δημόσιων πολιτικών (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1990).

Περαιτέρω, οι υποχρεωτικές συγχωνεύσεις του ν. 2539.1997 αντλούν τη νομιμοποίησή τους από εξευρωπαϊστικές επιδράσεις που αναδύονται στη βάση υψηλού βαθμού ασυμβατότητας (misfit) ανάμεσα στις ανάγκες υλοποίησης ευρωπαϊκών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο –κυρίαρχα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Οι διοικητικές αδυναμίες κατέληγαν να περιορίζουν το βαθμό ανταπόκρισής τους, ως τελικών δικαιούχων, σε ευρωπαϊκές δράσεις και προγράμματα διαρθρωτικού/αναπτυξιακού χαρακτήρα. Επιπρόσθετα, η αρχή της επικουρικότητας, η οποία συνιστούσε θεμελιώδη αρχή στο πλαίσιο λειτουργίας της ΕΕ, πλαισίωσε την αιτιολογική βάση (raison d' être) της επιχειρούμενης εκσυγχρονιστικής παρέμβασης.

Σε πρακτικό επίπεδο, ο βασικός στόχος του διοικητικού μετασχηματισμού του 1997 ήταν η βελτίωση⁴¹ της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ Α' βαθμού δημιουργώντας προϋποθέσεις για επίτευξη εσωτερικών οικονομικών κλίμακας.⁴² Σε θεσμικό

37. Στον πυρήνα του, ο εκσυγχρονισμός πλαισιωνόταν από κανονιστικές αρχές (επικουρικότητα) και προδιαγραφές λειτουργίας δημόσιων πολιτικών που έθεταν εξωγενείς παράγοντες, κυρίαρχα η ΕΕ.

38. Η Kuhlmann (2016) ταξινομεί τις συγχωνεύσεις δομών στο χωρικό πεδίο διακυβέρνησης ως μεταρρυθμίσεις που δεν εντάσσονται στο πλαίσιο του (μετα-)NDM.

39. Ο Larsen (2002) συζητά την «αντίρρηση» σχέση αποτελεσματικότητας και δημοκρατίας (με όρους αντιπροσώπευσης των πολιτών) στο τοπικό επίπεδο.

40. Εισηγητική έκθεση ν. 2539.1997.

41. Εναλλακτικά, γινόταν λόγος για «ανακατάρρηση» της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

42. Στην ανάλυση που κάνει ο Παγουλάτος (2007, σελ. 217) για τον πολιτικοδιοικητικό μηχανισμό ως (ενός) πυλώνα μεταρρυθμιστικής στρατηγικής, υπενθυμίζει ότι στο τοπικό επίπεδο: «Δεν υπάρχουν εδώ καν οι οικονομίες κλίμακας που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα της κεντρικής διοίκησης». Ομοίως, επισημαίνει τις παραμέτρους της «ευρείας διοικητικής ανικανότητας», του «στενού τοπικισμού» («...”not

επίπεδο, μέσω των παρεμβάσεων του ν. 2539.1997, οι δήμαρχοι ενισχύθηκαν πολιτικά, αναβαθμίστηκε ο ρόλος των συλλογικών οργάνων διοίκησης των δήμων (δημοτικό συμβούλιο, δημαρχιακή επιτροπή), προωθήθηκαν μορφές διαδημοτικής συνεργασίας, καταργήθηκαν οι επαρχίες ως μονάδες διοίκησης (αν και διατηρήθηκαν τα επαρχεία) και συστήθηκαν τοπικά συμβούλια με γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Επιπλέον, προβλέφθηκε η χρηματοδοτική υποστήριξη των διοικητικών μεταβολών μέσω προγράμματος (ειδικό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης-ΕΠΤΑ). Το επόμενο έτος (1998) αποδόθηκαν αρμοδιότητες θεμάτων δημοτικής αστυνομίας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.⁴³

Οι εκσυγχρονιστικές πιέσεις προσαρμογής των υποεθνικών θεσμών σε απαιτήσεις οργανωσιακής και λειτουργικής αναβάθμισης συνεχίστηκαν καθόλη την περίοδο των δεκαετιών 1990 και 2000.⁴⁴ Στο πλαίσιο της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής, δεδομένης της αναπαραγωγής αδυναμιών των ΟΤΑ τους για την αξιοποίηση κοινοτικών πόρων, ως τελικών δικαιούχων προγραμμάτων και δράσεων (ΜΟΔ, 2005), αναδύθηκαν νέες πιέσεις. Επιπλέον, υποστηρικτές της ανάγκης για θεσμική και διοικητική ενδυνάμωση των θεσμών ήταν και οι συλλογικές ενώσεις των φορέων (ΚΕΔΕ, ΕΝΑΕ) που επεδίωκαν την αξιοποίηση των ευκαιριών που παρείχαν οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Ουσιαστικά, η ανάγκη για περαιτέρω διοικητική ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών παρουσίαζε χαρακτηριστικά βραδυφλεγούς διαδικασίας συσσωρεύοντας δυναμική που αναζητούσε χρονικό σημείο εκτόνωσης. Η αλλαγή διακυβέρνησης το 2009 είχε ως αποτέλεσμα οι πιέσεις, σε συνδυασμό με προγραμματικές πολιτικές δεσμεύσεις για τοπική αυτονομία και περαιτέρω εκδημοκρατισμό, να οδηγήσουν στην ψήφιση του προγράμματος «Καλλικράτης».⁴⁵

Πρακτικά, ο νέος νόμος επιχείρησε να αναδιατάξει σε μεγαλύτερο βαθμό συγκριτικά με την προσπάθεια του 1997 τη θέση και την ισχύ των τοπικών θεσμών στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης. Με την υιοθέτηση του νέου πλαισίου διοίκησης συγχωνεύθηκαν για δεύτερη φορά μετά από 13 χρόνια⁴⁶ οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού: από 1.034 (901 πλέον δήμοι και 133 κοινότητες) περιορίστηκαν σε 325 δήμους, ενώ οι κοινότητες και τα επαρχεία καταργήθηκαν ως διακριτές διοικητικές δομές. Περαιτέρω, ο συνολικός

in my backyard" αντίληψης...») και της διαφθοράς ως παθογενείς καταστάσεις που έρχζαν μεταρρυθμιστικής προτεραιότητας (ibid.).

43. Άρθρο 3, ν. 2647.1998, ΦΕΚ 237^Α. Αρχικά, οι αρμοδιότητες θα ασκούνταν από την ελληνική αστυνομία μέχρι την έκδοση του προβλεπόμενου από τις διατάξεις του ν. 2503.1997 προεδρικού διατάγματος (σχετ.: πδ 23.2002, ΦΕΚ 19Α' και πδ 135.2006, ΦΕΚ 153Α').

44. Ενδεικτικά, μεσολάβησε ο νέος ΚΔΚ (ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α') με τον οποίο εισήχθησαν μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δομών, λ.χ. υποχρέωση κατάρτισης πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων και ετήσιων προγραμμάτων δράσης, περιορισμοί στον αριθμό των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, θέματα ταμειακής υπηρεσίας και οικονομικού ελέγχου κ.α.

45. Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α'.

46. Ενδεικτικά, οι δομές διοίκησης στο νομαρχιακό επίπεδο είχαν παραμείνει σταθερές για περίπου έναν αιώνα.

αριθμός των νομικών προσώπων μειώθηκε κατακόρυφα μέσω εκτεταμένων συγχωνεύσεων και καταργήσεων (από 6.000 σε λιγότερα από 2.000), ενώ προβλέφθηκε ανώτατος αριθμός νομικών προσώπων δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα αντίστοιχα ανά δήμο.

Το σύστημα διοίκησης των δήμων απέκτησε νέα όργανα διευρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ο δήμος να διοικείται εκτός του δημάρχου, των αντιδημάρχων που τον επικουρούν⁴⁷ και του δημοτικού συμβουλίου, του οποίου τα μέλη αναδεικνύονται σε συνάρτηση με τον πληθυσμό του δήμου⁴⁸ και από την οικονομική επιτροπή (ως συνέχεια της δημοκρατικής επιτροπής), την επιτροπή ποιότητας ζωής (αποφασιστικές και εισηγητικές αρμοδιότητες) και την εκτελεστική επιτροπή (εισηγητικές και συντονιστικές αρμοδιότητες). Επιπρόσθετα, θεσμοθετήθηκαν η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης, ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης (ως θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και δήμων για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης), το συμβούλιο ένταξης μεταναστών και η συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας. Ταυτόχρονα, οι συνιστώμενοι δήμοι απέκτησαν νέες αρμοδιότητες, οι οποίες προηγουμένως ασκούνταν από τις ΝΑ και τις κρατικές περιφέρειες, ενώ προβλέφθηκε η αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού και πόρων.⁴⁹ Περαιτέρω, επαναδιατυπώθηκαν οι προβλέψεις για την οικονομική αυτοτέλειά τους, ιδίως μέσω των ΚΑΠ⁵⁰ αν και η πλήρης απόδοσή τους αποτέλεσε ανοιχτό ζήτημα.⁵¹

Ο βασικός σκοπός των μετασχηματισμών ήταν η προοδευτική ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης. Σε ορισμένο βαθμό αυτό επετεύχθη, δεδομένης της θεσμικής αναβάθμισης της ισχύος τους μέσα από τις διαδοχικές συγχωνεύσεις και τη δημιουργία μεγαλύτερων και βιώσιμων δομών διοίκησης με αντίστοιχο περιορισμό του διοικητικού κατακερματισμού. Την ίδια λογική εξυπηρέτησε η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων και αύξησης των πόρων τους.⁵²

47. Ο αριθμός τους είναι συνάρτηση του πληθυσμού του δήμου. Σχετ.: άρθρο 59, ν. 3852.2010.

48. Με ελάχιστο αριθμό 13 μελών σε δήμους έως 2.000 κατοίκους και μέγιστο 49 μέλη από 150.001 κατοίκους και άνω. Σχετ.: άρθρο 7, ν. 3852.2010.

49. Άρθρα 94-95, 257-258 και 270, ν. 3852.2010. Ειδικότερες προβλέψεις ίσχυσαν για τους νησιωτικούς (άρθρο 204) και ορεινούς δήμους (άρθρο 209)· εν προκειμένω οι νησιωτικοί δήμοι ανέλαβαν περισσότερες αρμοδιότητες (μεταβιβαζόμενες από την κρατική περιφέρεια) σε σχέση με τους ηπειρωτικούς.

50. Άρθρο 259, ν. 3852.2010. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι οι ΚΑΠ θα προέρχονταν σε ποσοστό 20% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, 12% από αντίστοιχες εισπράξεις του φόρου προστιθέμενης αξίας και 50% από τα συνολικά έσοδα του φόρου ακίνητης περιουσίας.

51. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006α).

52. Οι πόροι αφορούν ανθρώπινο και υλικό κεφάλαιο. Εν τούτοις, παραμένει ζητούμενο η πλήρης απόδοση των χρηματοδοτικών πόρων από την κεντρική διοίκηση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται. Ενδεικτικά, στο ν. 3852.2010 αναφερόταν ρητά ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς της αυτοδιοίκηση συνεπαγόταν και τη μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων, όμως στην πράξη, η παρακράτησή τους δεν αποτέλεσε εξαίρεση. Πάντως, ανασταλτικός ρόλος στην απόδοση πόρων μπορεί να αποδοθεί στη δημοσιονομική κρίση και την οικονομική συρρίκνωση μετά

Β΄ βάρθμια αυτοδιοίκηση

Ο νομός και η νομαρχία αποτέλεσαν για πολλά έτη «το σταθερότερο και διαρκέστερο σχήμα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 151).⁵³ Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης προβλέφθηκε με το ν. 1622.1986 σε επίπεδο νομού, εν τούτοις η υλοποίηση των σχετικών διατάξεων δεν προχώρησε. Έτσι, η δυναμική που προέκυψε από τη σύστασή του δεν αξιοποιήθηκε το 1990⁵⁴ και η εισαγωγή δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης παραπέμφθηκε στο μέλλον.

Έως και τα μέσα του 1994 οι νομαρχίες ήταν κρατικές και επικεφαλής τους ορίζονταν μετακλητός υπάλληλος, ο οποίος ήταν πολιτικό πρόσωπο επιλεγμένο από την κεντρική διοίκηση.⁵⁵ Με την ψήφιση και θέση σε ισχύ του ιδρυτικού νόμου των ΝΑ⁵⁶ το 1994 θεσπίστηκε δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης με αιρετή ηγεσία συνεισφέροντας στην αποκέντρωση πολιτικής μορφής.⁵⁷ Θεσμικά, η ΝΑ προβλέφθηκε να υλοποιεί αρμοδιότητες διεκπεραιωτικής φύσης στο τοπικό επίπεδο εξουσίας (νομός) και όχι προγραμματικού χαρακτήρα ή επιτελικού περιεχομένου. Τα όργανα διοίκησης των ΝΑ διακρίνονταν σε μονομελή και συλλογικά και ήταν ο αιρετός (πλέον) νομάρχης, το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και η (γνυμοδοτικού χαρακτήρα) οικονομική και κοινωνική επιτροπή. Επιπρόσθετα, λειτουργούσαν και τα επαρχία (συνολικά 19) με χωρική αρμοδιότητα σε ευρύτερα χωρικά υποσύνολα εντός των ΝΑ (κυρίως νησιά και σε ορισμένες ορεινές περιοχές) με όργανα διοίκησης τον έπαρχο και το επαρχιακό συμβούλιο.

Επιπλέον, δεν θα πρέπει να διαφύγει της προσοχής και το γεγονός ότι η θέσπιση της ΝΑ συνέντρεξε με διαδικασίες πολιτικής που αφορούσαν την ανακατανομή θεσμικών ρόλων μεταξύ δρώντων στο υποεθνικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι αμέσως

το 2009.

53. Ο Μακρυδημήτρης (1999) στη μελέτη του κάνει εκτενή αναφορά για την ιστορική πορεία του θεσμού από συστάσεως του ελληνικού κράτους (σελ. 143-150). Συναφώς, βλ. και Μακρυδημήτρης (1997)-Χριστοφιλοπούλου (1997, 1998).

54. Με βάση τις διατάξεις του ν. 1622.1986 η θεσμική αφετηρία του Β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης τοποθετήθηκε το 1990 όμως με το άρθρο 3 του ν. 1900.1990 (ΦΕΚ 125Α΄) προκρίθηκε η αναβολή της εφαρμογής του.

55. Όπως αναφέρεται σχετικά, παρά τη χρονική συνέχεια του θεσμού για πολλά χρόνια, δεν δημιουργήθηκε ένα ιδιαίτερο «σώμα νομαρχών» με χαρακτηριστικά "esprit de corps" και παρά τις εξαιρέσεις, σε θέσεις νομαρχών διορίζονταν «πολιτικό προσωπικό δεύτερης κατά κανόνα επιλογής» (Ακαδημία Αθηνών, σελ. 106-107).

56. Ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α΄.

57. Στις εκλογές του Οκτωβρίου 1994 εξελέγησαν εκτός από τους 54 νομάρχες και 1.414 νομαρχιακοί σύμβουλοι (Ακαδημία Αθηνών, σελ. 113). Αντίστοιχα, στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού εξελέγησαν «433 δήμαρχοι, 6.783 δημοτικοί σύμβουλοι, 5.405 πρόεδροι κοινοτήτων, 38.232 κοινοτικοί σύμβουλοι, 315 διαμερισματικοί σύμβουλοι και 1.079 πάρεδροι» (ibid.). Συνολικά έλαβαν μέρος 200.000 υποψήφιοι για περίπου 50.000 δημόσια αξιώματα συμπεριλαμβάροντας και τους υποψηφίους του Α΄ βαθμού αυτοδιοίκησης (ibid.).

μετά τη θεσμοθέτηση των ΝΑ συστάθηκε η υπηρεσία περιφερειακής διοίκησης⁵⁸ με επικεφαλής τον (μετακλητό) περιφερειακό διευθυντή. Ο περιφερειακός διευθυντής ήταν προϊστάμενος των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας, οι οποίες θα ασκούσαν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν μεταβιβάζονταν στις ΝΑ.⁵⁹

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω παρεμβάσεων ήταν στα μέσα της δεκαετίας του 1990 η διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας να παρουσιάσει την πλέον πολυάριθμη μορφή της από συστάσεως νεοελληνικού κράτους, με τέσσερα διακριτά επίπεδα διοίκησης κάτω από το εθνικό: 5.825 ΟΤΑ Α' βαθμού (Χλέπας, 2001, σελ. 67), πενήντα επτά (54+3 διευρυμένοι) ΟΤΑ Β' βαθμού (ΝΑ),⁶⁰ πενήντα τέσσερις περιφερειακές διοικήσεις σε επίπεδο νομού και δεκατρείς περιφέρειες· τα δύο τελευταία επίπεδα ως αποσυγκεντρωμένοι κρατικοί θεσμοί διοίκησης. Ο πληθωρισμός των δομών διοίκησης πάντως αποδείχθηκε βραχύβιος καθώς οι περιφερειακές διευθύνσεις καταργήθηκαν⁶¹ και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στις περιφέρειες.

Σε λειτουργικό επίπεδο, επιμέρους οργανωτικές και διοικητικές επιλογές αλλά και αδυναμίες εμπόδισαν την αυτοτελή λειτουργία του θεσμού των ΝΑ. Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (1999), οι υπηρεσίες της νομαρχίας δεν οργανώθηκαν σε ενιαία διοικητική μονάδα με προσωπικό που θα εντάσσεται αποκλειστικά στην ιεραρχία της νομαρχίας (ibid., σελ. 152). Η επιλογή ήταν οι επιμέρους υπηρεσίες να εξακολουθήσουν να συνδέονται (τουλάχιστον άτυπα) κάθετα με τις αντίστοιχες κεντρικές των υπουργείων από όπου και προέρχονταν. Πρακτικά, η αυτοδύναμη παρουσία του νέου θεσμού ήταν περιορισμένη καθώς η διοικητική του διάσταση αναπαρήγαγε «τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους» με άμεση συνέπεια την έντονη εξάρτηση τόσο σε ζητήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού⁶² όσο και οικονομικών πόρων.⁶³

Επιπρόσθετα, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση χαρακτηρίστηκε από ένα καθεστώς «διττής περιχαράκωσης» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 163, 165) δεδομένου ότι μπορούσε να ασκήσει αρμοδιότητες που, αφ' ενός, δεν ανήκαν στο τοπικό επίπεδο ευθύνης

58. Άρθρο 4, ν. 2240.1994, ΦΕΚ 153Α'.

59. Άρθρο 3, ν. 2218.1994.

60. Επίσης, τα επαρχία συνιστούσαν μία ακόμη διοικητική υποδιαίρεση εντός των νομών. Η συγκεκριμένη οργανωτική μονάδα συστάθηκε για πρώτη φορά το 1949, καταργήθηκε το 1971 και επανιδρύθηκε το 1975· η λογική της θεσμοθέτησής τους υπηρετούσε προτεραιότητες εξωτερικής πολιτικής σε «εθνικά ευαίσθητες» περιοχές (π.χ. νησιά), ενώ αργότερα επαρχία ιδρύθηκαν και στην ενδοχώρα. Σχέτ: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 137-138).

61. Το 1996.

62. Π.χ. ζητήματα προσλήψεων, προαγωγών και μετακινήσεων (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 156). Είναι χαρακτηριστικό ότι, σχετικά με ζητήματα προαγωγών, οι αποσπασμένοι υπάλληλοι που υπηρετούσαν κατά το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να επιλέξουν μεταξύ επαγγελματικής σταδιοδρομίας στο νέο φορέα διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμα εξέλιξης και στον φορέα της οργανικής τους θέσης.

63. Επισημαίνεται ότι η θέσπιση ΚΑΠ για το Β' βαθμό αυτοδιοίκησης προβλέφθηκε το 1998, τέσσερα έτη μετά τη θεσμοθέτησή τους και εννέα μετά τη θέσπιση των ΚΑΠ για τον Α' βαθμό.

(πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ), αφ' ετέρου, δεν αποδίδονταν στο υπερκείμενο χωρικά αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (κρατικής) διοίκησης, δηλαδή τις περιφέρειες. Πρακτικά, οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν ήταν εύκολο να προσδιοριστούν «a priori και in abstracto» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 165) παρά το γεγονός ότι περιγράφονταν στον ιδρυτικό τους νόμο.⁶⁴ Σε οργανωτικό επίπεδο προτάθηκε η υιοθέτηση πρότυπου οργανισμού από όλες τις ΝΑ με βασικό κριτήριο, μεταξύ άλλων, την αρχή της οικονομίας των οργανωτικών μονάδων διοίκησης.⁶⁵ Εν τούτοις, οι ΝΑ διαθέτοντας διακριτική ευχέρεια μπορούσαν να προσαρμόσουν την οργανωτική τους δομή στη βάση των χωρικών τους αναγκών.

Συνολικά, με όρους δημόσιας πολιτικής αποκέντρωσης ισχύος και αρμοδιοτήτων, η αυτοδιοίκηση Β' βαθμού κατά τη σύστασή της αποτέλεσε θεσμό με έντονα χαρακτηριστικά πολιτικής αποκέντρωσης, δεδομένου ότι η πολιτική διάσταση του θεσμού ενισχύθηκε ιδιαίτερα καθώς η ηγεσία της κατέστη αιρετή. Με όρους διοικητικής αποκέντρωσης, ήτοι απόδοσης νέων λειτουργιών, αρμοδιοτήτων και προσωπικού, οι ΝΑ κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας τους δεν ωφελήθηκαν ιδιαίτερα καθώς οι αρμοδιότητες των κρατικών νομαρχιών διαμοιράστηκαν και στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (περιφέρειες). Ακόμη και με την κατάργηση της υπηρεσίας περιφερειακής διοίκησης στο επίπεδο του νομού οι (νέοι) όροι συνύπαρξης επάλληλων διοικητικών επιπέδων δεν ευνόησαν τις ΝΑ, καθώς οι τελευταίες βρέθηκαν ανάμεσα σε δύο σχετικά ισχυρούς υποεθνικούς δρώντες: τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και τις περιφέρειες που ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των περιφερειακών διοικήσεων. Επιπρόσθετα, η διοικητική αναβάθμιση στο τοπικό και στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (1997) δυσχέρανε τη σχετική θέση των ΝΑ έναντι των άλλων δύο θεσμών συρρικνώνοντας την –περιορισμένη– ισχύ τους στο εγχώριο πεδίο διακυβέρνησης.⁶⁶ Το 1998 προβλέφθηκε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές αρχές στις ΝΑ επί θεμάτων των υπουργείων ανάπτυξης, παιδείας, γεωργίας, υγείας, μεταφορών, δημόσιας τάξης⁶⁷ ως μία προσπάθεια διοικητικής αποκέντρωσης. Επιπλέον, η θέσπιση ΚΑΠ κατά το ίδιο έτος⁶⁸ συνιστά μέτρο δημοσιονομικής

64. Το άρθρο 13 του ν. 2218.1940 απαριθμούσε 25 αρμοδιότητες, τις οποίες ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 171) διακρίνει σε τρεις κύριες ομάδες: α) οργανωτικής-θεσμικής και διοικητικής φύσεως, β) οικονομικής διοίκησης και πολιτικής, γ) υλοποίησης έργων και προγραμματισμού.

65. Με την εν λόγω αρχή επιδιώκεται η μείωση του αριθμού των επιπέδων διοίκησης και η αντίστοιχη αύξηση του εύρους εποπτείας των προϊσταμένων διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 172).

66. Σχετικά με τη θέση των ΝΑ στο διοικητικό σύστημα βλ.: Χριστοφιλοπούλου (1998).

67. Άρθρο 2, ν. 2647.1998, ΦΕΚ 237Α'.

68. Ν. 2672.1998, ΦΕΚ 290Α'. Οι πηγές χρηματοδότησης (άρθρο 2) ήταν: α) τέλη κυκλοφορίας (15%), β) φόρος μεταβίβασης ακινήτων (10%), γ) τέλος ταξινόμησης οχημάτων (4,5%), δ) φόρος προστιθέμενης αξίας (2%) και ε) τέλη διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων (100%). Κριτήρια απόδοσης ήταν: α) το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση, β) το μήκος και η βεβαιότητα του οδικού δικτύου, γ) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, δ) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων, ε) οι περιβαλλοντικές συνθήκες, στ) η οικονομική μειονεκτικότητα και οι δεί-

αποκέντρωσης⁶⁹ δίχως, όμως, να μεταβάλει αυξητικά την (περιορισμένη) συνολική επιρροή των ΝΑ στο υποεθνικό σύστημα διακυβέρνησης. Η δε συχνή παρακράτησή τους δυσχέρανε περαιτέρω την αυτοτέλεια του θεσμού.⁷⁰

Με τη μεταρρύθμιση του 2010,⁷¹ η περιφέρεια μετεξελίχθηκε από θεσμό αποσυγκεντρωμένης διοίκησης του κράτους στο νέο Β΄ βαθμό αυτοδιοίκησης ενσωματώνοντας τις ΝΑ ως περιφερειακές ενότητες στο νεοσυσταθέν οργανωτικό σχήμα. Πρακτικά, πενήντα τέσσερις ΝΑ, τρεις διευρυμένες ΝΑ, δέκα εννέα επαρχεία, ήτοι εβδομήντα έξι διοικητικές δομές μετεξελίχθηκαν σε δεκατρείς αιρετές περιφέρειες αντικαθιστώντας τις αντίστοιχες κρατικές δομές. Ουσιαστικά, δημιουργήθηκε ο μεγαλύτερος σε έκταση, αρμοδιότητες και πολιτική ισχύ Β΄ βαθμός αυτοδιοίκησης από συστάσεως του ελληνικού κράτους.⁷²

Στο νέο περιφερειακό σύστημα διακυβέρνησης συμπεριλήφθηκαν ως όργανα διοίκησης του θεσμού ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες (ανά περιφερειακή ενότητα αλλά και καθ' ύλην), το περιφερειακό συμβούλιο (41-71 μέλη βάσει πληθυσμιακού κριτηρίου), η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή (συντονιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες).⁷³ Περαιτέρω, προβλέφθηκε η λειτουργία περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης (γνωμοδοτικού χαρακτήρα) και περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης (διαμεσολαβητικό ρόλο για ζητήματα ποιότητας διοίκησης μεταξύ περιφέρειας και πολιτών). Στις αιρετές (πλέον) περιφέρειες μεταβιβάστηκαν νέες αρμοδιότητες, οι οποίες προηγουμένως ασκούσαν από τις κρατικές περιφέρειες, ενώ προβλέφθηκε η αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού και πόρων (βάσει κοστολόγησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων).⁷⁴ Σχετικά με τα οικονομικά της περιφέρειας, αναδιατυπώθηκε η πηγή προέλευσης των ΚΑΠ προς την κατεύθυνση της οικονομικής αναβάθμισης του νεοπαγούς θεσμού⁷⁵ ενώ και τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης υπάχθηκαν στις περιφέρειες.⁷⁶

κτες απασχόλησης. Οι πόροι των ΚΑΠ προβλεπόταν να χρηματοδοτούν κατά προτεραιότητα συγκεκριμένες δαπάνες των ΝΑ.

69. Επίσης, με το ν. 3345.2005 (ΦΕΚ 138Α΄) αποδεδεσμεύθηκαν οι ΚΑΠ των ΝΑ από καταβολή βοηθημάτων και επιδομάτων πρόνοιας, η κάλυψη των οποίων πέρασε στις εθνικές αρχές, δίνοντας την ευκαιρία αύξησης πόρων για (νομαρχιακά) αναπτυξιακά έργα και επενδύσεις.

70. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006β).

71. Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α΄.

72. Στον Τύπο της εποχής συχνά γινόταν λόγος, με δόση υπερβολής, ότι οι δεκατρείς επικεφαλής των περιφερειών ήταν «μικροί πρωθυπουργοί».

73. Άρθρο 113 και κεφάλαιο Γ΄, ν. 3852.2010.

74. Άρθρα 186, 256 και 270, ν. 3852.2010. Ειδικότερες προβλέψεις ίσχυσαν για τις νησιωτικές περιφέρειες (άρθρο 205).

75. Άρθρο 269, ν. 3852.2010. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι οι ΚΑΠ θα προέρχονταν σε ποσοστό 2,4% από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και 4% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου προστιθέμενης αξίας.

76. Άρθρο 190, ν. 3852.2010.

Επίσης, προβλέφθηκε η θέσπιση μητροπολιτικών περιοχών σε Αθήνα (μητροπολιτική περιφέρεια) και Θεσσαλονίκη (μητροπολιτική ενότητα) με σχετικές πρόνοιες για την οργάνωση και απόδοση αρμοδιοτήτων του νέου θεσμού.⁷⁷

Ποσοτικά χαρακτηριστικά των αυτοδιοικητικών θεσμών

Λίγο πριν την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» το 53% των δήμων⁷⁸ είχε πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους, ενώ το 25% είχε πληθυσμό μεταξύ 5.000- 10.000 κατοίκων, ήτοι, το 78% του συνόλου των δήμων είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000.⁷⁹ Περαιτέρω, 18% των δήμων είχαν πληθυσμών μεταξύ 10.000-50.000 κατοίκων, ενώ μόλις 1% ξεπερνούσε τους 100.000 κατοίκους. Στους Πίνακες 2 και 3 παρουσιάζονται βασικά περιγραφικά στατιστικά στοιχεία⁸⁰ αναφορικά με την εξέλιξη των αυτοδιοικητικών θεσμών. Στον Πίνακα 2 το μέγεθος του πληθυσμού είναι σημαντικό διότι συνδέεται με το ύψος των ΚΑΠ ως κριτήριο προσδιορισμού τους.⁸¹ Η αύξηση του μέσου πληθυσμού και της έκτασης σε συνδυασμό με τη μείωση του πλήθους των δομών διευρύνει χωρικά και δημογραφικά τους ΟΤΑ Α' βαθμού. Η σύγκλιση των τιμών γύρω από το μέσο (μείωση ασυμμετρίας) συνεπάγεται τον περιορισμό των μεγάλων διαφορών στις κατανομές των ετήσιων ποσών των ΚΑΠ μεταξύ θεσμών σε σχέση με το παρελθόν.

Σε ευρωπαϊκή κλίμακα, επισημαίνεται ότι στην κατάταξη των 40 χωρών-μελών του CEMR κατά το έτος 2013 η Ελλάδα καταλαμβάνει την όγδοη θέση με βάση τον πληθυσμιακό μέσο όρο των ΟΤΑ Α' βαθμού.⁸² Σύμφωνα με τα περιγραφικά στατιστικά του πληθυσμού των ευρωπαϊκών δήμων των χωρών-μελών του CEMR, για το έτος 2013 ο μέσος πληθυσμός του ευρωπαϊκού δήμου σε σύνολο 40 χωρών ανήλθε σε 20.818, η διάμεσος σε 9.175, ενώ το τρίτο τεταρτημόριο εκκινεί από την τιμή 30.264. Πρακτικά, ο πληθυσμός των ελληνικών δήμων τοποθετείται στο ανώτερο 25% των ευρωπαϊκών δήμων του CEMR, υποδηλώνοντας τη σχετική επάρκεια μεγέθους πληθυσμού που

77. Οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών είναι τέσσερις: α) μεταφορών και συγκοινωνιών, β) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, γ) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων και, δ) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας. Ειδικότερα: μέρος Ε', ν. 3852.2010. Σχετικά με τη συζήτηση για τη μητροπολιτική διακυβέρνηση βλ.: Ακαδημία Αθηνών (2000) ' Πάντειο Πανεπιστήμιο και Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (2003) ' Γετίμης και Καυκαλάς (2003). Για μία κριτική προσέγγιση βλ.: Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 368-369).

78. Όπως επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 242), ως δήμοι λογίζονται οι ΟΤΑ που έχουν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Το εν λόγω όριο προσδιορίστηκε το 1912 (στο ίδιο).

79. Αντίστοιχα, το 1996 το 69,4% των δήμων είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων, ενώ το 78,6% (90,1%) των κοινοτήτων έως 1.000 (έως 2.000) κατοίκους (Χλέπας, 2001, σελ. 67). Το 1992 το 97% των ΟΤΑ είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων (Loughlin, 2001, σελ. 279).

80. Κεντρική τάση, διασπορά, ασυμμετρία. Σχρετ: Κιόχος (1993).

81. Ν. 1828.1989 (ΦΕΚ 2Α').

82. CEMR (2013, σελ. 13) και επεξεργασία στοιχείων. Για μία παρουσίαση της αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο βλ.: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 123-235) ' Γκέκας και Μήτσου (2010, σελ. 188-442).

έχουν αποκτήσει οι δήμοι, ιδίως μετά τη διοικητική μεταβολή του 2010, σε σχέση και με το ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πίνακας 2: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Α' (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
1991	1.742	-	-	-	5.921	-	-	22
2001	10.611	4.663	28	745.514	1.033	352	16,04	127
2011	33.658	19.575	158	664.612	325	79,4	7,2	405

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ (απογραφές πληθυσμού αντίστοιχων ετών), επεξεργασία δεδομένων.

Στον Πίνακα 3 αποτυπώνονται βασικά περιγραφικά στατιστικά μέτρα για τους ΟΤΑ Β'. Όπως προκύπτει, ο τετραπλασιασμός του μέσου πληθυσμού και της μέσης έκτασης στις νέες δομές παράγει πολιτικές και οικονομικές συνέπειες καθώς συνδέεται, αφ' ενός, με το εύρος της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης των πολιτών και, αφ' ετέρου, με το ύψος των αποδιδόμενων πόρων⁸³ (μέσω ΚΑΠ). Ο οκταπλασιασμός του ελάχιστου πληθυσμού (αύξηση 784%), ο τετραπλασιασμός του μέσου πληθυσμού (αύξηση 314%) και ο υπερ-τετραπλασιασμός της μέσης έκτασης (αύξηση 315%) των αυτοδιοικητικών θεσμών συνεπάγονται σημαντική χωρική και δημογραφική μεγέθυνση των αυτοδιοικητικών θεσμών Β' βαθμού και συνδέονται με τη διεύρυνση του πεδίου άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, οι οποίες επίσης αυξήθηκαν ως αποτέλεσμα διαδοχικών μετασηματισμών (1994, 2010).⁸⁴

Πίνακας 3: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Β' (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
2001	202.996*	112.615	22.506	3.761.810	51	43	6,4	2.437*
2011	841.439	584.989	198.894	3.787.386	13	7,4	2,7	10.125

* Πλήθος: 54

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία δεδομένων (2001: ΝΑ, 2011: Περιφέρειες).

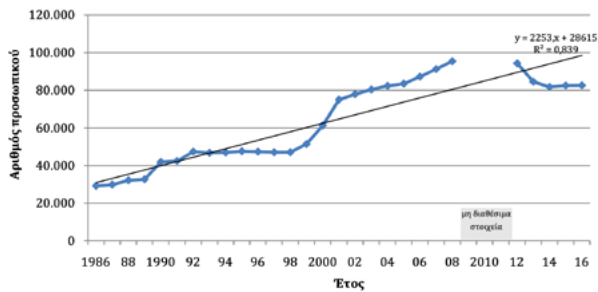
Περαιτέρω, στο Γράφημα 2 (και Γράφημα 3) παρουσιάζεται η αυξητική τάση του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ παρέχοντας ενδείξεις προοδευτικής ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης. Εν τούτοις, η ποιοτική διερεύνηση του παραγωγικού συντελεστή «ανθρώπινοι πόροι» αναδεικνύει υστερήσεις σε ό,τι αφορά το επίπεδο εκπαίδευσης.

83. Ο πληθυσμός και η έκταση συνιστούν κριτήρια κατανομή των ΚΑΠ για τους ΟΤΑ Β' (ν. 2672.1998, ΦΕΚ 290Α').

84. Σχετικά με αντίστοιχα μεγέθη περιφερειών άλλων ευρωπαϊκών χωρών, βλ. και: Μακροδημήτρης (2010, σελ. 231).

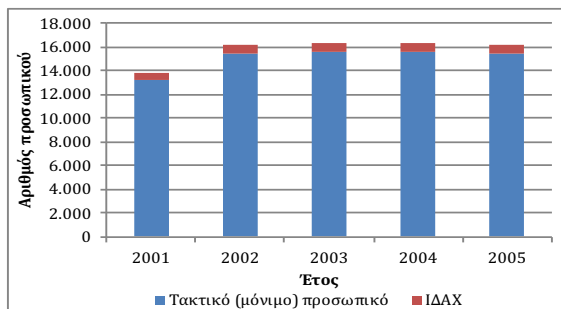
Οι κατηγορίες προσωπικού πανεπιστημιακής (ΠΕ) και τεχνολογικής (ΤΕ) εκπαίδευσης μέχρι το 1994 κυμαίνονταν μεταξύ 7,5% και 10% επί του συνόλου του προσωπικού που υπηρετούσε (Γράφημα 4). Μετά τη μεταρρύθμιση του 1997 η κατάσταση εμφανίζεται να αλλάζει καθώς το μερίδιο των δύο κατηγοριών αυξάνεται (17,3% το 2000 και 28.8% το 2007). Εντούτοις, εξακολουθεί να υστερεί σημαντικά σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες εκπαίδευσης (δευτεροβάθμια-ΔΕ, υποχρεωτική-ΥΕ) που συνεχίζουν έως και το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2000 να αποσπούν άνω του 70% του προσωπικού των ΟΤΑ. Η κατάσταση στην κεντρική διοίκηση είναι διαφοροποιημένη καθώς το μερίδιο του προσωπικού κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ εμφανίζεται μεγαλύτερο (Γράφημα 5).

Γράφημα 2: Εξέλιξη τακτικού προσωπικού ΟΤΑ



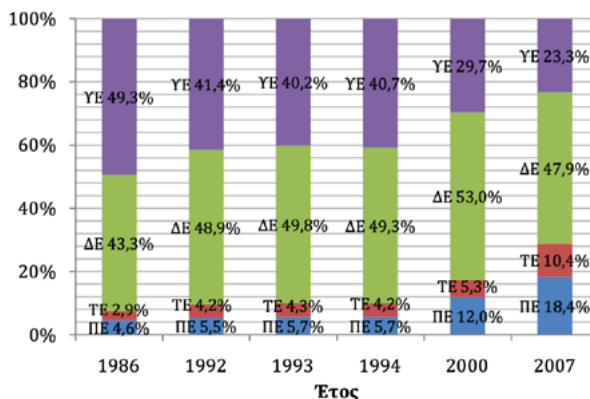
Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ (Δελτία στατιστικών στοιχείων προσωπικού) και: www.apografi.gov.gr (2012-2016).

Γράφημα 3: Εξέλιξη προσωπικού ΝΑ



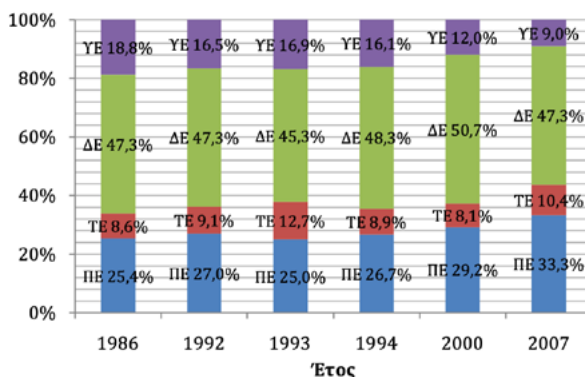
Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

Γράφημα 4: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού ΟΤΑ



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

Γράφημα 5: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού κεντρικής διοίκησης



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

2.2.2 Μετασχηματισμοί στο αποσυγκεντρωμένο πεδίο

Το 1986⁸⁵ αποτέλεσε το έτος θέσπισης των δεκατριών Περιφερειών ως αρμόδιων θεσμικών οργάνων για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, ενώ το επόμενο έτος καθορίστηκε επακριβώς η χωρική τους έκταση.⁸⁶ Η νομομοποίηση της εισαγωγής του θεσμού συνδέεται κυρίως με εξωγενείς πιέσεις

85. Ν. 1622.86, ΦΕΚ 92Α'.

86. Σχετικά: ΠΔ 51.1987, ΦΕΚ 26Α'.

προσαρμογής για τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου διοίκησης. Όργανα διοίκησης του νέου θεσμού ήταν ο γενικός γραμματέας ως προϊστάμενος των υπηρεσιών, εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στο χώρο ευθύνης καθώς και το περιφερειακό συμβούλιο στο οποίο συμμετείχαν ο γενικός γραμματέας ως πρόεδρος, οι κατά τόπο νομάρχες και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων.⁸⁷

Οι περιφέρειες, ως δομές του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης, έως περίπου τα μέσα της δεκαετίας του 1990, δεν εμφάνιζαν λειτουργικούς όρους θεσμικής και διοικητικής παρουσίας, δεδομένου ότι στερούνταν οικονομικών πόρων αλλά και επαρκούς και κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού, ενώ είχε ματαιωθεί και η υλοποίηση ιδρυτικών τους διατάξεων. Επιπρόσθετα, η απροθυμία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από υπουργεία, πλην του Εσωτερικών, του Εθνικής Οικονομίας και του Υγείας Πρόνοιας, συντηρούσε τη θεσμική τους υστέρηση (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 142-143). Η κατάσταση άλλαξε ριζικά το 1997 με την έναρξη ισχύος του ν. 2503.⁸⁸ Συναφώς, επανεπιβεβαιώθηκε ο θεσμός των περιφερειών, ο ρόλος των οποίων μεταβλήθηκε, καθώς από όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης, θα αποτελούσαν εφεξής ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους. Παράλληλα, ενισχύθηκαν με νέες αρμοδιότητες⁸⁹ από διάφορα υπουργεία, πόρους (ανθρώπινο δυναμικό) και εργαλεία διοίκησης (σύγχρονο οργανόγραμμα). Η ενίσχυσή τους κατέτεινε προς την ουσιαστική ενδυνάμωση του θεσμικού τους ρόλου και ανάδειξής τους στο διοικητικό σύστημα ως διακριτού πόλου διακυβέρνησης.⁹⁰

Με τον ν. 2647.1998⁹¹ μεταβιβάστηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από την εθνική διοίκηση στις περιφέρειες (και την αυτοδιοίκηση). Ειδικότερα, στις περιφέρειες μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες επί θεμάτων των υπουργείων: εσωτερικού, ανάπτυξης, περιβάλλοντος, χωροταξίας και δημοσίων έργων, εθνικής παιδείας και θρησκευμάτων, γεωργίας, εργασίας και κοινωνικών ασφαλίσεων, υγείας και πρόνοιας, πολιτισμού, εμπορικής ναυτιλίας και μεταφορών και επικοινωνιών, καθώς και συναρμοδιότητες των εν λόγω Υπουργείων.

Με τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010 η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση έπαψε να εκπροσωπείται από την κρατική περιφέρεια καθώς αυτή αντικαστάθηκε από ένα νέο θεσμό: την αποκεντρωμένη διοίκηση. Ειδικότερα, συστήθηκαν επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις,⁹² η χωρική έκταση των οποίων βασίστηκε σε υποσύνολα περιφερειών (πλην Αττικής). Στο νέο θεσμό μεταφέρθηκαν οι αμιγώς κρατικές αρμοδιότητες των (πρώην κρατικών) περιφερειών (π.χ. διοικητική εποπτεία ΟΤΑ, χωροταξία, αστική κατάσταση

87. Η περιφέρεια δε διέθετε νομική προσωπικότητα (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 281).

88. Ν. 2503.97, ΦΕΚ 107Α'.

89. Για μία παρουσίαση των αρμοδιοτήτων των αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης (περιφέρειες) έως το 2000, βλ. σχετ.: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 281-283).

90. Ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α' και 2240.1994, ΦΕΚ 153Α' (ιδίως με το ν. 2218).

91. ΦΕΚ 237Α' (άρθρο 1).

92. Άρθρο 6, ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α'.

και μετανάστευση, κληροδοτήματα, περιβαλλοντικές αρμοδιότητες) μαζί με το προσωπικό που τις ασκούσε.⁹³ Επικεφαλής του νέου θεσμού τέθηκε γενικός γραμματέας⁹⁴ ενώ συστήθηκε και συμβούλιο (στο πρότυπο της κρατικής περιφέρειας) με μέλη τον ίδιο ως πρόεδρο, τους περιφερειάρχες της χωρικής έκτασης ευθύνης και εκπροσώπηση από τις αντίστοιχες ΠΕΔ.⁹⁵

Με το διοικητικό μετασχηματισμό του 2010 για πρώτη φορά από τη σύσταση του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης (1986) η θεσμική ισχύς του παρουσιάζει τάσεις απίσχνανσης. Κατά τη μετάβαση από τις δεκατρείς κρατικές περιφέρειες στις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις επιμέρους αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν «προς τα κάτω», ήτοι τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.⁹⁶ Η αυτονόμηση του ελέγχου νομιμότητας των ΟΤΑ⁹⁷ αναμένεται να συρρικνώσει περαιτέρω την ισχύ του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης θέτοντας εν αμφιβόλω τη λειτουργική αυθυπαρξία του.⁹⁸ Παρόμοιες ενδείξεις «αποψίλωσης» της θεσμικής ισχύος του φορέα παρέχει και η υποβάθμιση του επικεφαλής στη διοικητική ιεραρχία, καθώς πλέον αντιστοιχεί σε επίπεδο γενικής διεύθυνσης υπουργείου, ενώ προγενέστερα αντιστοιχούσε στο επίπεδο γενικού γραμματέα υπουργείου.⁹⁹

Ποσοτικά χαρακτηριστικά των αποσυγκεντρωμένων θεσμών

Στο Γράφημα 6 παρουσιάζεται η εξέλιξη του (τακτικού) προσωπικού των δεκατριών πρώην κρατικών περιφερειών, νυν επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων. Όπως προκύπτει, το ανθρώπινο δυναμικό δεν ξεπέρασε τους 10.000 υπαλλήλους, ενώ μετά το διοικητικό μετασχηματισμό του 2010 και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση, το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης απώλεσε μέρος του ανθρώπινου δυναμικού του συγκριτικά με το παρελθόν, παρέχοντας ενδείξεις περιορισμού πόρων και έκτασης θεσμικής ισχύος.

93. Άρθρο 280, ν. 3852.2010. Επίσης, τους απονεμήθηκαν και ορισμένες πρόσθετες αρμοδιότητες.

94. Άρθρο 6, ν. 3852.2010. Με το άρθρο 28 του ν. 4325.2015 (ΦΕΚ 47Α') ο επικεφαλής μετονομάστηκε σε «συντονιστής αποκεντρωμένης διοίκησης» και η θέση του κατέστη αντίστοιχη με του προϊστάμενου γενικής διεύθυνσης υπουργείου, παρέχοντας ενδείξεις θεσμικής υποβάθμισης.

95. Άρθρα 6 και 280, ν. 3852.2010.

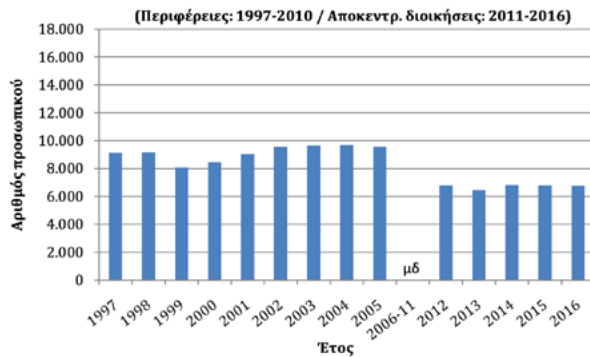
96. Ν. 3852.2010, άρθρο 186, ΙΙ. Α.: Αρμοδιότητες προγραμματισμού-ανάπτυξης και ιδίως σε ό,τι αφορά την κατάρτιση, διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των ΠΕΠ του ΕΣΠΑ (ν. 3614.2007, ΦΕΚ 267Α').

97. Μέσω της δημιουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση (σχετ.: άρθρα 215 και 238 ν. 3852.2010, όπως ισχύουν).

98. Σχετικά έχει υποστηριχθεί και η κατάργησή τους με μεταφορά των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων διοικήσεων στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ή (και) σε αποσυγκεντρωμένες μονάδες υπουργείων (σχετ.: ΕΝΠΕ, 2013, 2015).

99. Άρθρο 28, ν. 4325.2015, ΦΕΚ 47Α'.

Γράφημα 6: Προσωπικό αποσυγκεντρωμένων κρατικών δομών



Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητικές εκθέσεις προϋπολογισμών ετών 1998-2006 και www.apografi.gov.gr (έτη: 2012-2016). Επεξεργασία δεδομένων (1997-2005: περιφέρειες; 2011-2016: αποκεντρωμένες διοικήσεις). 2006-2011: μη διαθέσιμα.

Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται βασικά μεγέθη της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης. Συναφώς, επισημαίνεται η σημαντική αύξηση του μέσου πληθυσμού και της γεωγραφικής έκτασης ευθύνης μετά το 2011.

Πίνακας 4: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού αποσυγκεντρωμένης διοίκησης (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
1991	789.105	570.496	193.734	3.523.407	13	7,5	2,7	10.125
2001	843.212	605.329	206.121	3.761.810	13	7,3	2,6	10.125
2011	1.562.672	1.296.942	565.731	3.787.386	7	1	1,3	18.803

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία δεδομένων (1991 και 2001: περιφέρειες; 2011: αποκεντρωμένες διοικήσεις).

2.3 Η σταδιακή μεταβολή του διοικητικού παραδείγματος

Ενώ οι διαπιστώσεις για τις θεσμικές και οργανωσιακές αδυναμίες της υποεθνικής διακυβέρνησης δεν φείδονταν της ανάγκης προώθησης θεσμικών και οργανωσιακών μεταβολών, μεταπολιτευτικά, μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες σε ό,τι αφορά τουλάχιστον το πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονταν αρχικά από «αμηχανία» (Χλέπας, 2000). Η συνύπαρξη τάσεων απο(συ)κέντρωσης και συγκεντρωτισμού από την πλευρά των κεντρικών δρώντων ερμηνεύεται και ως αναγνώριση από τους ίδιους της περιορισμένης διοικητικής ικανότητας των τοπικών και περιφερειακών δρώντων λόγω στενότητας πόρων και ιδιαίτερας απουσίας ικανού ανθρώπινου δυναμικού (Χριστοφιλοπούλου, 1998,

σελ. 202). Από μία άλλη πλευρά, αναδεικνύονται οι ασυμμετρίες θεσμικής ισχύος που συντελούν στην αποτυχία της προώθησης αλλαγών. Όπως υποστηρίζει ο Sotiropoulos (2012, σελ. 20), η γραφειοκρατία συνιστά παράγοντα που μπορεί να συντελέσει στην ματαίωση εφαρμογής μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμιστικές πρόνοιες του ν. 1622.1986 σχετικά με τη θέσπιση των περιφερειών, την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης δεν υλοποιήθηκαν καθώς η γραφειοκρατία του Υπουργείου Εσωτερικών αναγνωρίζοντας το ενδεχόμενο απώλειας της ισχύος της προς όφελος των υποεθνικών επιπέδων διοίκησης παρεμπόδισε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων (Χλέπας, 1999).¹⁰⁰

Επί της ουσίας, ο «οργανωτικός κατακερματισμός και η λειτουργική ανεπάρκεια» (Χλέπας, 2001, σελ. 67) αποτελούσαν δομικά χαρακτηριστικά του αυτοδιοικητικού πεδίου διοίκησης κατά την πρώτη φάση συμμετοχής της χώρας στην ΕΕ. Στην πράξη, υπήρχε ένα τεράστιο πλήθος θεσμικά και διοικητικά αδύναμων κοινοτήτων σε συνδυασμό με δήμους που επίσης χαρακτηρίζονταν από ελλιπή στελέχωση ανθρώπινου δυναμικού με υψηλά προσόντα αλλά και περιορισμένους υλικούς πόρους (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1990· Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 303).¹⁰¹ Η κατάσταση στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης δεν διέφερε, ενώ διαπιστωνόταν η ανάγκη εσωτερικής αναδιοργάνωσης (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 290-293). Για τους ΟΤΑ Β΄ βαθμού διαπιστωνόταν ότι τα μέτρα αποκέντρωσης δεν είχαν συνεισφέρει στην ανάπτυξη του θεσμού, υπήρχε ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων και σύγχυση με την περιφέρεια ως προς την καθ' ύλην αρμοδιότητα (στο ίδιο, σελ. 290-293). Ο περιορισμένος συντονισμός και ο έντονος κατακερματισμός που παρατηρούνταν στο εσωτερικό της διοικητικής διάρθρωσης των (κρατικών) νομαρχιών είχε σαν αποτέλεσμα τη χαμηλή διοικητική ικανότητα, η οποία μεταφραζόταν σε:

«αντιφάσεις, επικαλύψεις, απουσία προγραμματικής συνοχής, συγκεντρωτισμός, νομικίστικος φορμαλισμός και ψευδεπίγραφη ιεραρχία, συγκρούσεις, σύγχυση αρμοδιοτήτων και διάχυση της ευθύνης κ.λπ.» (Μακροδημήτρης, 1999, σελ. 157).

Με τις διαδοχικές μετασχηματιστικές προσπάθειες επιχειρήθηκε η προώθηση μέτρων αποκεντρωτικού χαρακτήρα με στόχο τον εκσυγχρονισμό και τον περιορισμό των διοικητικών και θεσμικών αδυναμιών των υποεθνικών θεσμών διοίκησης. Έτσι, η υπέρβαση των «θεσμικών παλινδρομήσεων» μεταξύ των ετών 1986-1994 και, εν τέλει, η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού (1994) χαρακτηρίζεται ως «η πρώτη ριζική ανατροπή των οργανωτικών παραδόσεων της ελληνικής τοπικής διοίκησης» (Χλέπας, 1999, σελ. 438). Υπό μία συνολικότερη οπτική, έχει υποστηριχθεί ότι

100. Αναφέρεται στο: Sotiropoulos (2012, σελ. 20).

101. Ομοίως και στις αρχές της δεκαετίας του 1980 (Εισηγητικές εκθέσεις ν. 1235.1982 και 1416.1984).

«ο πολιτικός, διοικητικός και αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης διευρύνθηκε την τελευταία δεκαπενταετία (1981-1996) με σειρά σημαντικών νομοθετημάτων» (Μαΐστρος, 2009, σελ. 413).

Στον Πίνακα 5 συνοψίζεται η αλληλουχία των διοικητικών μεταβολών στο αυτοδιοικητικό και το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού κυριαρχούν ως μεταρρυθμιστικό μέτρο οι «οριζόντιες “χωρικές”-οργανωσιακές μεταρρυθμίσεις» (Kuhlmann and Wollmann, 2011), ήτοι εκτεταμένες συγχωνεύσεις με σκοπό την επέκταση της χωρικής και δημογραφικής τους βάσης. Στις υπόλοιπες αρχές, προκύπτει ότι η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση αποτέλεσε δύο φορές (1994, 2010) άτυπο «θεσμικό εργαστήριο» μέσα στο οποίο εκκολάφθηκε ο θεσμός της αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού. Πρακτικά, οι δύο θεσμοί λειτούργησαν ως «συγκοινωνούντα δοχεία», η αλληλοδιάδραση των οποίων κατέληξε χρονικά το 2010 στην ενίσχυση της θεσμικής παρουσίας της αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού, με παράλληλη αποδυνάμωση του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης για πρώτη φορά από συστάσεώς του. Έτσι, στους ΟΤΑ Β΄ βαθμού οι μετασχηματισμοί λαμβάνουν χαρακτήρα «κάθετο, χωρικό-οργανωσιακό» (Kuhlmann and Wollmann, 2011). Με θεσμικούς όρους, σε ό,τι αφορά ειδικά το Β΄ αυτοδιοικητικό βαθμό οι χρονικές στιγμές της υλοποίησης των θεσμικών μεταβολών (1994, 2010) συνδέονται με φαινόμενα αλλαγής πολιτικών συσχετισμών στο εγχώριο επίπεδο, στη βάση των παραδοχών της ιστορικής νεοθεσμικής προσέγγισης, δίχως να λαμβάνεται υπ΄ όψιν η επίδραση εξωγενών παραγόντων πρόκλησης θεσμικής αλλαγής.¹⁰²

Πίνακας 5: Χρονική αλληλουχία μεταβολών στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης, 1986-2013

Έτος	Αυτοδιοικητικοί θεσμοί		Αποσυγκεντρωμένοι θεσμοί (κρατικοί)	
	Α΄ βαθμός	Β΄ βαθμός		
1986-7	Δήμοι & Κοινότητες	-	Νομαρχίες (54)	Περιφέρειες (13)
1994	Δήμοι & Κοινότητες (5.775)	Νομ. Αυτ./σεις (57)	Υπηρεσίες Περ./κής Διοίκησης (54, βραχύβιες)	Περιφέρειες (13)
1997	Δήμοι & Κοινότητες (1.033)	Νομ. Αυτ./σεις (57)		Περιφέρειες (13)
2010	Δήμοι (325)	Περιφέρειες (13)		Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (7)

Πηγή: Οικονομίου (2016b)· Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 141).

Στους Πίνακες 6 και 7 συνοψίζονται τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των

102. Ο σημαντικότερος παράγοντας είναι η ΕΕ (βλ. επόμενο κεφάλαιο).

υποεθνικών θεσμών διοίκησης και οι μετασχηματισμοί για τρεις διαδοχικές χρονικές περιόδους. Όπως προκύπτει σχετικά, οι προσπάθειες αναβάθμισης των υποεθνικών θεσμών εκκινούν στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980. Το αίτημα για εκσυγχρονισμό των δομών αναδύεται εντονότερα από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και έπειτα, σε συνδυασμό με εξευρωπαϊστικές πιέσεις για προσαρμογή και σύγκλιση με προδιαγραφές λειτουργίας μείζονων ευρωπαϊκών πολιτικών (πολιτική συνοχής). Οι διοικητικές αδυναμίες και η λειτουργική ανεπάρκεια των υποεθνικών θεσμών αποτελούν τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά που αναπαράγονται καθ' όλη την υπό μελέτη περίοδο, συντηρώντας, παράλληλα, την υπεροχή ισχύος του κεντρικού κράτους έναντι των τοπικών και περιφερειακών θεσμών, η οποία αντικατοπτρίζεται στο ύψος της κατανομής διαθέσιμων πόρων. Η διαδοχική εξάρτηση των θεσμών από μία πορεία με γνώρισμα την ανεπαρκή ανταπόκρισή τους στην αποστολή τους νομιμοποιεί αιτήματα εκσυγχρονισμού και ανανεώνει τις πιέσεις για συνέχιση της δημόσιας πολιτικής (policy) αποκέντρωσης. Η ραγδαία συρρίκνωση θεμελιωδών οικονομικών μεγεθών από το 2010 και έπειτα δυσκολεύει περαιτέρω την χρηματοδοτική επάρκεια των υποεθνικών θεσμών.

Πίνακας 6: Σύνοψη κύριων χαρακτηριστικών υποεθνικών θεσμών, 1986-2013

Περίοδος	Διοικητικό επίπεδο		
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση
1986-1997	Κατακεραματισμένες δομές, περιορισμένη διοικητική ικανότητα, οικονομική εξάρτηση από το κέντρο (θέσπιση ΚΑΠ 1989)	Θεσμοθέτηση επιπέδου (1994) Υψηλή θεσμική και διοικητική ανεπάρκεια, απόλυτη οικονομική εξάρτηση από το κέντρο	Θεσμικά και διοικητικά αδύναμες δομές αναπτυξιακού προγραμματισμού, περιορισμένες αρμοδιότητες
1998-2010	Αναπαραγωγή διοικητικών ανεπαρκειών, οικονομική εξάρτηση από το κέντρο (παρακράτηση ΚΑΠ, επιχορηγήσεις)	Αναπαραγωγή αδυναμιών, περιορισμένη ενίσχυση (ΚΑΠ 1998), νέες αρμοδιότητες, διατήρηση οικονομικής εξάρτησης από το κέντρο	Θεσμική και διοικητική ενίσχυση, απόδοση νέων αρμοδιοτήτων
2010-2013	Χωρική και δημογραφική επέκταση, περικοπές πόρων (συρρίκνωση οικονομίας), οικονομική εξάρτηση από κέντρο	Σημαντική χωρική και δημογραφική μεγέθυνση, διατήρηση οικονομικής εξάρτησης από το κέντρο, περιορισμός πόρων (συρρίκνωση οικονομίας)	Χωρική επέκταση, θεσμική αποδυνάμωση λόγω απώλειας ισχύος «προς τα κάτω» (ΟΤΑ Β' - διαχείριση ΕΣΠΑ)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Πίνακας 7: Μετασχηματισμοί τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης

Περίοδος	Μετασχηματισμοί	Νομιμοποίηση
Δεκαετία 1980 (1986-87)	Θέσπιση περιφερειών (αποσυγκεντρωμένη – κρατική – διοίκηση)	Πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, δημοκρατικός προγραμματισμός, εξευρωπαϊκές πιέσεις
Δεκαετία 1990 (1994, 1997)	Αιρετή ανάδειξη οργάνων ΟΤΑ Β' βαθμού Συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α' βαθμού Ενίσχυση αρμοδιοτήτων περιφερειών	Εξευρωπαϊστικές πιέσεις, εκσυγχρονισμός δομών. Μικροοικονομικές προσεγγίσεις, ρητορική (διοικητικής) αποτελεσματικότητας
Δεκαετία 2000 (2010)	Αναδιάρθρωση θεσμών – σύσταση νέων Αιρετές περιφέρειες με ενσωμάτωση ΝΑ, συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α'	Εξευρωπαϊστικές πιέσεις. Μικροοικονομικές προσεγγίσεις, θεσμική/λειτουργική ενίσχυση.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Με όρους δημόσιας πολιτικής, η αφετηρία για θεσμικές αλλαγές στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης δεν είχε χαρακτηριστικά προβλήματος που τυχαία και ακανόνιστα εμφανίζονταν στην ατζέντα πολιτικής. Η αναπαραγωγή θεσμικών και διοικητικών αδυναμιών αντανάκλούσε την ασυμβατότητα των θεσμών με το ευρύτερο περιβάλλον λειτουργίας τους (εσωτερικό και εξωτερικό/υπερεθνικό) λαμβάνοντας χαρακτηριστικά διάρκειας και συνέχειας στο χρόνο, υποδηλώνοντας μια διαδοχική πορεία εξάρτησης από τη συναφή θεσμική «κληρονομιά» που συνδεόταν με θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες και ανεπάρκειες. Η διαμόρφωση των λύσεων έλαβε μικτές διαστάσεις είτε «από την κορυφή» (Υπουργείο Εσωτερικών)¹⁰³ είτε με ευρεία διαβούλευση των συμμετεχόντων και υιοθέτηση θέσων¹⁰⁴ τους (Πίνακας 7). Ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταβολών παρέχει ενδείξεις κυρίως αυξητικού και εν μέρει ριζοσπαστικού περιεχομένου (Lindblom, 1979, σελ. 517) δεδομένης της (περιορισμένης) ανακατανομής της πολιτικής ισχύος που επήλθε στον άξονα «κράτος-περιφέρεια» (Χλέπας, 1999).

2.3.1 Ποσοτικά δεδομένα

Στα Γραφήματα που ακολουθούν (Γραφήματα 7-13) παρουσιάζεται η εξέλιξη βασικών οικονομικών στοιχείων των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης. Η αποτύπωση των δεδομένων εντάσσεται στη συζήτηση περί δημοσιονομικής αποκέντρωσης και οικονομικής αυτοτέλειας των θεσμών. Η πλήρης απόδοση των πόρων συνιστά σημαντικό ζήτημα (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2011) και, παράλληλα, διαχρονικό αίτημα των αυτοδιοικητικών θεσμών.¹⁰⁵ Μεθοδολογικά, επισημαίνεται ότι όλα τα στοιχεία παρουσιάζονται κατόπιν σχετικής επεξεργασίας. Ειδικότερα, τα μεγέθη (πόροι υποεθνικών θεσμών από τακτικό προϋπολογισμό, ΚΑΠ, μέγεθος τακτικού σκέλους προϋπολογισμού) αντλήθηκαν από εισηγητικές εκθέσεις του κρατικού προϋπολογισμού αντίστοιχων ετών (1992-2015). Για λόγους συγκρισιμότητας στο χρόνο χρησιμοποιήθηκε ο δείκτης τιμών καταναλωτή της ΕΛΣΤΑΤ ώστε από τρέχουσες τιμές να μετατραπούν σε σταθερές τιμές έτους 2009 (μέσος ετήσιος δείκτης ΕΛΣΤΑΤ, 2009=100). Για τα έτη πριν το 2001 η μετατροπή των δραχμών (δρχ) σε ευρώ βασίστηκε στην ισοτιμία 1 ευρώ=340,75 δρχ. Για τα έτη όπου δεν εμφανίζονται τιμές δεν εντοπίστηκαν διαθέσιμα στοιχεία.

Όπως προκύπτει από το σύνολο των Γραφημάτων (ιδίως Γραφήματα 7 έως 9), οι αποδόσεις πόρων από τον τακτικό προϋπολογισμό αλλά και οι αντίστοιχες μέσω ΚΑΠ βγαίνουν αυξανόμενες από το 1992 έως και το 2009 συνολικά για την αυτοδιοίκηση.¹⁰⁶

103. Υπονοείται ο περιορισμένος διάλογος με άλλους θεσμικούς δρώντες (Χλέπας, 1999).

104. Ενδεικτικές είναι οι μελέτες του ΙΤΑ (2008α, 2008β, 2008γ, 2009) για τη λειτουργική αναβάθμιση των ΟΤΑ στοιχεία των οποίων ενσωματώθηκαν στο ν. 3852.2010.

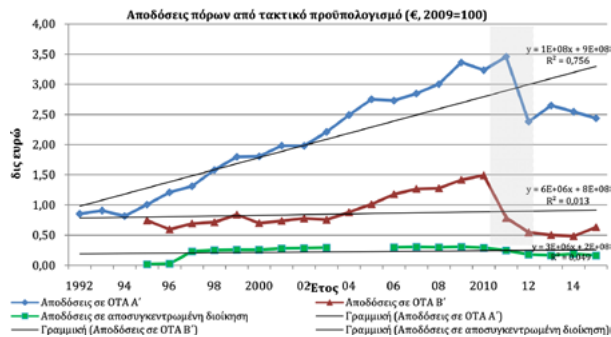
105. Ενδεικτικά: Συνέδρια ΚΕΔΚΕ (1995, 1997, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010) ΚΕΔΕ 2012, 2013α, 2013β) ΕΝΑΕ (2004, 2005, 2007) και ΕΝΠΕ (2013).

106. Εν πολλοίς, ακολουθώντας τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

Ουσιαστικά εξυπηρετεί τη λογική των εσωτερικών οικονομικών κλίμακας: η κατανομή μικρών ποσών σε πολλούς κατακερματισμένους χωρικά θεσμούς αντικαθίσταται από τη λογική της απόδοσης περισσότερων χρηματοδοτικών κεφαλαίων σε λιγότερους θεσμούς. Οι τελευταίοι αναμένεται να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα και να παράδωσουν ευρύτερης χωρικής κλίμακας έργα και υπηρεσίες, το κόστος των οποίων είναι απαγορευτικό για τους μικρούς ΟΤΑ.

Το 2010 παρατηρείται μικρή κάμψη στις αποδόσεις των ΚΑΠ, ενώ το –κατ’ αρχάς– παράδοξο της αύξησης των πόρων το 2011 (περίοδος δημοσιονομικής συρρίκνωσης) οφείλεται στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων –και πόρων που τις συνοδεύουν– από την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση, στη βάση των προβλέψεων του ν. 3852.2010. Η οικονομική ενδυνάμωση των υποεθνικών θεσμών είναι περισσότερο έντονη στην αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού όπου η κλίση της γραμμής τάσης είναι μεγαλύτερη συγκριτικά με τους ΟΤΑ Β’ βαθμού και το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Για το τελευταίο, οι πόροι δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερη μεταβολή. Επισημαίνεται ότι έως και το 1998 το σύνολο των εσόδων των ΝΑ προέρχονταν από επιχορηγήσεις δίχως αποδόσεις ΚΑΠ οι οποίοι θεσπίστηκαν το 1998.¹⁰⁷ Η οικονομική συρρίκνωση και το καθεστώς δημοσιονομικής προσαρμογής μετά το 2010 οδήγησαν στη ραγδαία πτώση των εσόδων της αυτοδιοίκησης, περιορίζοντας την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, οι οποίοι κλήθηκαν να ασκήσουν αρμοδιότητες με σημαντικά λιγότερους πόρους απ’ ό,τι πριν το έτος 2010.¹⁰⁸ Στο Γράφημα 9, για το σκοπό της παράλληλης παρουσίασης των μεγεθών εθνικών και υποεθνικών αρχών, δεδομένης της μεγάλης απόκλισης των τιμών μεταξύ τους, τα στοιχεία εκφράζονται με βάση τον φυσικό τους λογάριθμο (lnx).

Γράφημα 7: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό

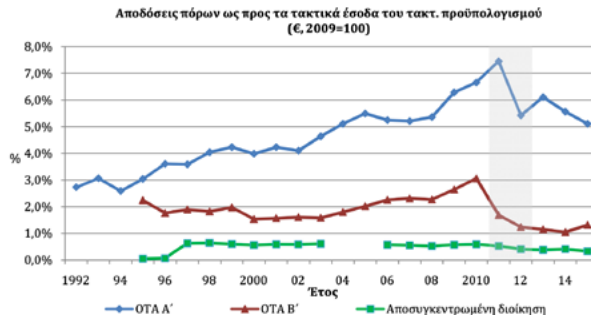


Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού, Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015)· Οικονομίου (2016b).

107. Πριν το 1998 οι ΚΑΠ αποδίδονταν με υπουργικές αποφάσεις.

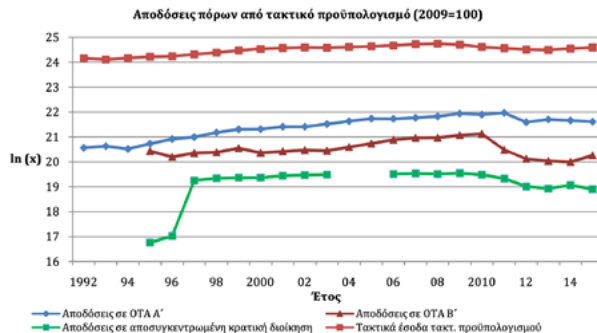
108. Σύμφωνα με τις ενώσεις των αυτοδιοικητικών θεσμών οι μειώσεις των πόρων ανέρχονταν σε άνω των 60% (κρατικές επιχορηγήσεις) οδηγώντας την αυτοδιοίκηση σε οικονομική «ασφυξία». Σχετ.: ΕΝΠΕ (2013)· ΚΕΔΕ (2013α).

Γράφημα 8: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές ως προς τα τακτικά έσοδα του κράτους



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

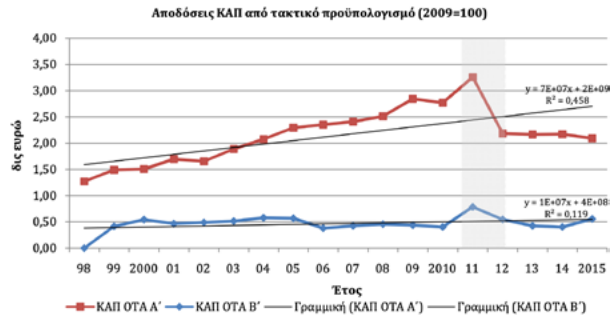
Γράφημα 9: Μεταβολές εσόδων κρατικού τακτικού προϋπολογισμού και υποεθνικών αρχών



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

Όπως προκύπτει από το Γράφημα 10, το μέγεθος των αποδόσεων ΚΑΠ στην αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού δεν συμπίπτει. Οι αποδόσεις στον Α' βαθμό είναι υψηλότερες αντικατοπτρίζοντας το μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, εμφανίζουν αυξητική τάση. Αντίθετα, οι αποδόσεις τους ΟΤΑ Β' βαθμού υπολείπονται ανατακτώντας κατ' αρχάς το μικρότερο εύρος αρμοδιοτήτων. Οι ΚΑΠ που αποδίδονται από το 2012 και έπειτα βρίσκονται σε σχεδόν ευθεία αναλογία με τους ΚΑΠ του έτους 2004 συνολικά για την αυτοδιοίκηση. Η εν λόγω κατάσταση αντικατοπτρίζει το οξύμωρο της άσκησης διευρυμένων αρμοδιοτήτων (2010 και έπειτα) με συρρικνωμένους οικονομικούς πόρους. Εναλλακτικά, η αυτοδιοίκηση καλείται να παραδώσει επιτυχώς περισσότερες κατά τόπο δημόσιες πολιτικές με λιγότερα οικονομικά μέσα. Η αναζήτηση νέων πηγών εσόδων εμφανίζεται ως αδήριτη ανάγκη. Η ΕΕ συνιστά δυνητική διέξοδο.

Γράφημα 10: Αποδόσεις ΚΑΠ σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό



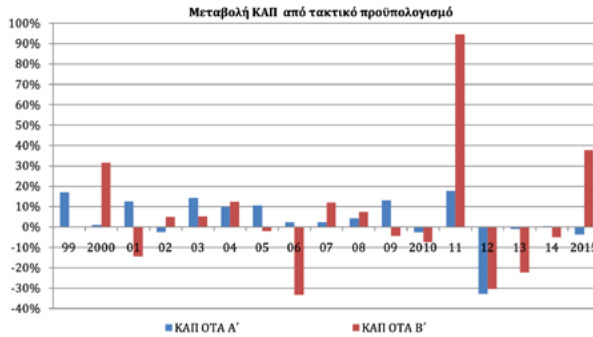
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1998-2015).

Στο Γράφημα 11 αποτυπώνονται οι ετήσιες μεταβολές αρχικά των ΚΑΠ και έπειτα των συνολικών πόρων που αποδίδονται στις υποεθνικές αρχές κατά την περίοδο 1999-2015. Όπως προκύπτει, οι μεταβολές των ΚΑΠ των ΟΤΑ Α' βαθμού το μεγαλύτερο διάστημα έχουν θετικό πρόσημο. Εξάιρεση αποτελεί το 2012 όπου οι προϋπολογιζόμενες αποδόσεις σημειώνουν κατακόρυφη πτώση (32,9%). Οι ΚΑΠ των ΟΤΑ Β' βαθμού εμφανίζουν μικτές τάσεις. Το έτος 2011 οι ποσοστιαίες αποδόσεις σχεδόν διπλασιάζονται¹⁰⁹ αντανακλώντας την ανάγκη χρηματοδότησης των μεταβιβασθεισών αρμοδιοτήτων από την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.¹¹⁰ Αντίθετα, η μεταβολή των ΚΑΠ που τους αποδίδονται το 2012 ισοδυναμεί με κατακόρυφη πτώση 30,4%. Σωρευτικά για την περίοδο 1999-2015, οι ΚΑΠ των ΟΤΑ Α' βαθμού αυξήθηκαν κατά 63% και κατά 87% για τους ΟΤΑ Β' βαθμού.

109. Σε απόλυτους αριθμούς είναι μικρές (σχετ.: Γράφημα 10).

110. Βλ. και Γράφημα 12 με τις αποδόσεις των συνολικών πόρων.

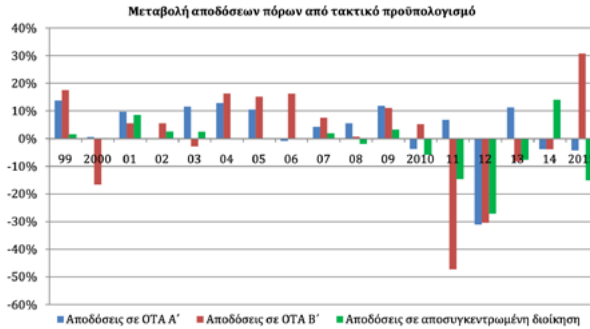
Γράφημα 11: Ετήσια μεταβολή ΚΑΠ ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού από τακτικό προϋπολογισμό



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1999-2015). 1999: μη διαθέσιμα στοιχεία για τους ΟΤΑ Β' βαθμού.

Το Γράφημα 12 εμφανίζει τη μεταβολή του συνόλου των πόρων των υποεθνικών θεσμών από τον τακτικό προϋπολογισμό. Η περίοδος 1999-2009 αποτιμάται θετικά για τις αποδόσεις πόρων προς τους κατά τόπο αρμόδιους θεσμούς, με την εξαίρεση των ΟΤΑ Β' βαθμού κατά το 2000. Από το 2011 και μετά η βαθιά συρρίκνωση της οικονομίας αντικατοπτρίζεται στα έσοδα των υποεθνικών θεσμών, ιδίως των ΟΤΑ Β' βαθμού και της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης. Επισημαίνεται ότι για το 2011 η μεταβολή των συνολικών πόρων των ΟΤΑ Β' βαθμού από το σκέλος του τακτικού προϋπολογισμού είναι αρνητική παρά την κατακόρυφη αύξηση των ΚΑΠ το ίδιο έτος (Γράφημα 11). Το σωρευτικό αποτέλεσμα των αποδόσεων στους υποεθνικούς θεσμούς είναι θετικό για την αυτοδιοίκηση (Α' βαθμός: 55% · Β' βαθμός: 22%) και αρνητικό για την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση (-38%) με οικονομικούς όρους, η συρρίκνωση της τελευταίας ανέρχεται σε 56,2% κατά την περίοδο 2011-2015. Η εν λόγω οικονομική διάσταση παρέχει ισχυρές ενδείξεις περιορισμού της ισχύος του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης, δεδομένης και της απώλειας αρμοδιοτήτων «προς τα κάτω» (ΟΤΑ Β' βαθμού) από τις αρχές του 2011.

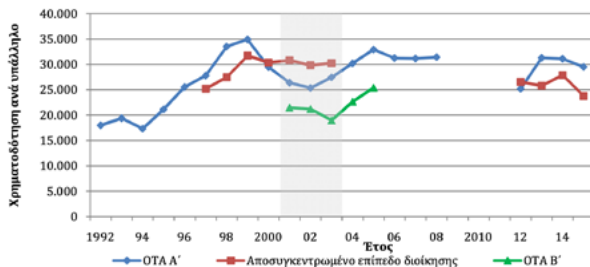
Γράφημα 12: Ετήσια μεταβολή αποδόσεων πόρων σε υποεθνικές αρχές (τακτικός προϋπολογισμός)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1999-2015). 2004-06: μη διαθέσιμα στοιχεία για την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.

Στο Γράφημα 13 παρουσιάζεται η χρηματοδότηση των υποεθνικών αρχών με αναγωγή στο στελεχιακό δυναμικό τους. Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι, συγκριτικά με την περίοδο 2001-2003, οι ΟΤΑ Β' λάμβαναν το χαμηλότερο ύψος χρηματοδότησης, ενώ η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση της περιόδου (κρατικές περιφέρειες) το υψηλότερο. Επίσης, συγκριτικά με τις αρχές της δεκαετίας 1990, η χρηματοδότηση στους ΟΤΑ Α' βαθμού αυξήθηκε. Την περίοδο 2012-2013 εμφανίζεται αυξημένη, εν τούτοις θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν και παράγοντες που συντέλεσαν στη μείωση προσωπικού (διαθεσιμότητα, συνταξιοδοτήσεις).

Γράφημα 13: Χρηματοδότηση υποεθνικών αρχών και προσωπικό (2009=100)

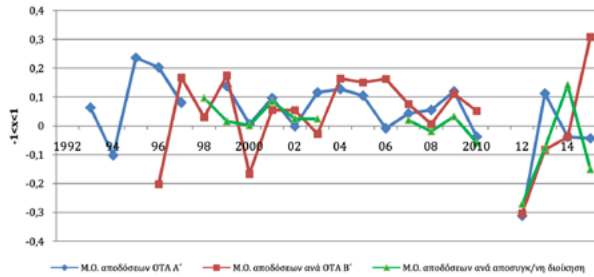


Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

Στο Γράφημα 14 αναπαριστάται η μεταβολή του μέσου όρου των αποδόσεων των υποεθνικών αρχών. Η αναγωγή έχει γίνει στη βάση του αριθμού των δομών σε κάθε επίπεδο και επιμέρους χρονική περίοδο και αντανακλάται σε ποσοστιαία μεταβολή. Σχετικά, προκύπτει συγχρονισμός των μεταβολών τουλάχιστον για τις περιόδους με διαθέσιμα

συγκριτικά στοιχεία για τα τρία επίπεδα διακυβέρνησης (1998-2003, 2007-2010, 2012-2015) με την εξαίρεση του 2014, όπου το μερίδιο των ΟΤΑ Α' βαθμού κατά μέσο όρο μειώνεται σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Αντίστροφη είναι η εξέλιξη το 2015.

Γράφημα 14: Μεταβολή μέσου όρου αποδόσεων πόρων ανά επίπεδο διοίκησης



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015)· ο μέσος όρος υπολογίστηκε επί του συνολικού αριθμού των φορέων.

Στον Πίνακα 8 παρουσιάζονται βασικοί δείκτες που αντικατοπτρίζουν την οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Όπως προκύπτει από τους δείκτες ιδίων εσόδων προς λειτουργικά έξοδα και επιχορηγήσεων προς σύνολο αναγκών, η οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης ήταν πιο έντονα περιορισμένη κατά την περίοδο 1994-2000 στο Β' βαθμό. Στους ΟΤΑ Α' βαθμού τα ίδια έσοδα ως προς τα λειτουργικά έξοδα αντιστοιχούσαν σε μερίδιο 74%-80%. Η κατάσταση στους ΟΤΑ Β' βαθμού ήταν αντίστροφη, καθώς η λειτουργική εξάρτηση από το κέντρο εμφανίζεται πολύ υψηλότερη, ιδίως την περίοδο 1996-1998 όπου τα ίδια έσοδα αντιστοιχούν σε μονοψήφια ποσοστά.¹¹¹ Οι δε επιχορηγήσεις αποτέλεσαν συστηματικά ιδιαίτερα σημαντικό πόρο κάλυψης αναγκών της αυτοδιοίκησης.¹¹²

111. Το 96% των εσόδων των νομαρχιών προερχόταν από οικονομικές μεταβιβάσεις του κέντρου υποδηλώνοντας την απόλυτη χρηματοδοτική εξάρτηση του θεσμού (IMF, 2006, σελ. 13).

112. Με την εξαίρεση των μεγάλων δήμων, η οικονομική εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση μεταφραζόταν σε περίπου 57% των εσόδων τους να προέρχεται από μεταβιβάσεις του κέντρου (IMF, 2006, σελ. 12). Μία ιδιαίτερη πτυχή των επιχορηγήσεων έχει επισημάνει ο Γκέκας (2000). Σύμφωνα με τον ίδιο, πέραν της οικονομικής εξάρτησης των ελληνικών ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση ενδιαφέρον εμφανίζει η σύνθεση των επιχορηγήσεων που λάμβαναν: ενώ στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο μέρος της διάρθρωσης των επιχορηγήσεων ήταν γενικού περιεχομένου επιδρώντας σε μικρό βαθμό στην οικονομική πολιτική της αυτοδιοίκησης, στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης παρουσίαζαν (και παρουσιάζουν) ειδικό σκοπό συρρικνώνοντας τους βαθμούς ελευθερίας των ΟΤΑ για αυτόνομη άσκηση οικονομικής πολιτικής (Γκέκας, 2000, σελ. 77).

Πίνακας 8: Οικονομική αυτοτέλεια αυτοδιοίκησης

Δείκτης		Έτος						
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ΟΤΑ Α'	Ίδια έσοδα / Λειτουργικά έξοδα (%)	74,37	77,74	78,24	80,21	76,33	74,93	75,31
	Επιχορηγήσεις / Σύνολο αναγκών (%)	103,84	122,77	122,34	127,85	108,61	122,15	131,02
ΟΤΑ Β'	Ίδια έσοδα / Λειτουργικά έξοδα (%)	77,95	23,62	7,43	6,63	3,93	19,88	26,03
	Επιχορηγήσεις / Σύνολο αναγκών (%)	186,79	123,84	160,37	148,27	103,47	108,69	125,92

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (2002, σελ. 89).

Στοιχεία της οικονομικής αυτοτέλειας που αφορούν επιμέρους φορείς της αυτοδιοίκησης (δήμους, κοινότητες, δημοτικές επιχειρήσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, συμβούλια περιοχής) παρουσιάζονται στον Πίνακα 9. Ειδικότερα, αποτυπώνονται λειτουργικά έσοδα, έξοδα και επιχορηγήσεις για τα έτη 1995 και 1996. Ενδεικτικά, το 1995, οι επιχορηγήσεις του κρατικού προϋπολογισμού προς το σύνολο των αναγκών των δήμων ανέρχονταν σε 126,62%, των κοινοτήτων σε 144,82%, των δημοτικών επιχειρήσεων σε 70,93%, των συμβουλίων περιοχής σε 84,84% και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε 122,86%. Η οικονομική αδυναμία των ΝΑ¹¹³ αποτυπώνεται στο δείκτη «λειτουργικά έσοδα προς έξοδα» (περίπου 18%-21%) αλλά και «επιχορηγήσεις προς λειτουργικά έσοδα» (6%-7%). Με την εξαίρεση των δήμων, η οικονομική εξάρτηση των λοιπών φορέων παρουσίασε τάσεις διεύρυνσης το 1996.

Πίνακας 9: Οικονομική αυτοτέλεια φορέων αυτοδιοίκησης

	Λειτουργικά έσοδα προς έξοδα (%)		Επιχορηγήσεις προς λειτουργικά έσοδα (%)		Επιχορηγήσεις προς σύνολο αναγκών (%)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Φορέας						
Δήμοι	78,81	79,98	0,68	0,68	126,62	123,6
Κοινότητες	93,27	96,50	0,43	0,52	144,82	206
Δημ. επιχειρήσεις	103,52	107,68	0,52	0,78	70,93	104,6
ΝΑ	20,87	18,69	5,91	7,12	122,86	139,3
Συμβούλια περιοχής	97,70	106,48	0,26	0,22	84,84	143,6

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (1998, σελ. 166-167).

Πρακτικά, τα λειτουργικά ανοίγματα των φορέων καλύπτονταν από την κεντρική διοίκηση. Για καθεμία νομισματική μονάδα (δραχμή) λειτουργικών εσόδων των δήμων για

113. Εκτός των περιορισμένων οικονομικών, οι ΝΑ συνοδεύονταν επιπρόσθετα από θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες (Μακρυδημήτρης, 1999).

τα έτη 1995 και 1996 η επιχορήγηση άγγιξε αντίστοιχα τις 0,68 δραχμές. Για τους ΟΤΑ Β' ο αντίστοιχος δείκτης ήταν 5,91 και 7,12, υποδηλώνοντας την απόλυτη οικονομική εξάρτηση του φορέα. Με βάση τα Γραφήματα 7-10 καταβλήθηκε προσπάθεια η κατάσταση να αλλάξει, ιδίως μέσω της απόδοσης των ΚΑΠ (Γράφημα 10).

Σε ό,τι αφορά την πλευρά των τοπικών εσόδων, ο βαθμός δημοσιονομικής αυτονομίας των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών αρχών έχει χαρακτηριστεί ως μέτριος –ανέρχεται περίπου σε 35% των εσόδων– στοιχείο που καταλήγει σε δημοσιονομική ανισορροπία και, εν τέλει, εξάρτηση από μεταβιβαστικές πληρωμές από το κέντρο συγκριτικά με τον ενωσιακό μέσο όρο (Committee of the Regions, 2014a, σελ. 92). Σε σύγκριση με το έτος 2000, το 2013 η δημοσιονομική αυτονομία των αρχών περιορίστηκε κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες (από 39% σε 34%) ενώ στην ΕΕ (27 κράτη-μέλη) ξεπέρασε οριακά το 50% (στο ίδιο, σελ. 92-93). Το 2011 οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση αντιστοιχούσαν στο μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων τους, περίπου 70%, σε αντίθεση με το 44,1% των αντίστοιχων πόρων των 27 χωρών της ΕΕ (ΕΕΤΑΑ, 2013, σελ. 116· Dexia and CEMR, 2012, σελ. 15), δηλώνοντας τη μεγάλη οικονομική εξάρτηση των τοπικών αρχών από το κεντρικό κράτος.¹¹⁴ Κατά την περίοδο 2000-2008 τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης κυμαίνονταν μεταξύ 2,5%-2,7% ως ποσοστό του εγχώριου Α.Εγχ.Π.¹¹⁵ ενώ τα αντίστοιχα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ΕΕ κυμαίνονταν μεταξύ 10,8%-11,3%. Παράλληλα, την ίδια περίοδο (2000-2008) τα τοπικά φορολογικά έσοδα από φόρους σε εισόδημα, περιουσία και παραγωγή δεν ξεπερνούσαν το 0,3% (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010γ, σελ. 44).

2.4 Σχέση ισχύος κέντρου-υποεθνικών αρχών: αυτοτέλεια και εποπτεία δρώντων

Η άσκηση διοικητικής εποπτείας επί πράξεων των ΟΤΑ προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό την αυτονομία δράσης τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 η μορφή άσκησής της από το κεντρικό κράτος έπαιρνε διττή μορφή: αφ' ενός, ελέγχου νομιμότητας των πράξεων ή και παραλείψεων των ΟΤΑ και, αφ' ετέρου, ελέγχου σκοπιμότητας. Με τη δεύτερη μορφή ελέγχου, το διοικητικό «κέντρο» προχωρούσε

114. Επιπλέον, τα έσοδα από φόρους ανέρχονταν κατά προσέγγιση σε 7% έναντι 41,6% του μ.ό. στην ΕΕ (27) ενώ 22% ήταν τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα έναντι 10,6% στην ΕΕ αντίστοιχα. Πάντως, από την άλλη πλευρά, επισημαίνονται και οι καθυστερήσεις στις αποδόσεις θεσμοθετημένων πόρων της αυτοδιοίκησης (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2011, σελ. 474), φαινόμενο το οποίο υπογραμμίζουν δι-αρκώς και οι ίδιοι οι θεσμοί. Βλ. σχετ.: ΕΝΑΕ (2004, 2005, 2007, 2008)· ΚΕΔΚΕ (1995, 1996, 2000, 2007, 2010).

115. Με όρους δαπάνης, το ποσοστό της τοπικής αυτοδιοίκησης το 2004 άγγιζε το 2,9% του εγχώριου Α.Εγχ.Π. (IMF, 2006, σελ. 14).

σε έλεγχο του σκοπού που εξυπηρετούσαν οι πράξεις του αυτοδιοικητικού οργάνου, περιορίζοντας τους βαθμούς ελευθερίας της (αυτο)διοίκησης και θέτοντας υπό την έγκρισή του κάθε πρωτοβουλία που αναπτυσσόταν στο τοπικό επίπεδο, ακόμη και αναπτυξιακού χαρακτήρα. Περαιτέρω, «μαρτυρούσε» το σημείο ισορροπίας των σχέσεων κέντρο – περιφέρειας, το οποίο καταφανώς εννοούσε με όρους ισχύος το κέντρο. Το εύρος και το βάθος της εποπτείας και ιδιαίτερα ο έλεγχος σκοπιμότητας περιορίστηκαν σημαντικά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, ενώ το 1994 ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργήθηκε.¹¹⁶

2.4.1 Πλαίσιο άσκησης εποπτείας

Στο πλαίσιο της διατήρησης της ενότητας της δημόσιας διοίκησης, του ενιαίου τρόπου άσκησης διοίκησης καθώς και της τήρησης του κράτους δικαίου και προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, τα όργανα του κράτους¹¹⁷ ασκούν διοικητική εποπτεία σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, όπως είναι οι ΟΤΑ. Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (2002, σελ. 266-267), η διοικητική εποπτεία βασίζεται στην ανάγκη τήρησης της ενιαίας οργανωτικής μορφής του κράτους και υποδηλώνει την επέμβαση αρμοδίων οργάνων του κράτους στη λειτουργία δημόσιων νομικών προσώπων, με σκοπό την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής, την παρακολούθηση της εφαρμογής των σκοπών που τους έχουν ανατεθεί, τη συμμόρφωση με το ισχύον νομικό πλαίσιο και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.¹¹⁸ Ο επεμβατικός χαρακτήρας της εποπτείας του κράτους ρυθμίζεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου (στο ίδιο, σελ. 267).¹¹⁹

Σε μελέτη του ΙΤΑ¹²⁰ επισημαίνεται ότι η εποπτεία προκύπτει από το γεγονός ότι η εξουσία των ΟΤΑ είναι τμήμα της δημόσιας (κρατικής) εξουσίας που παραχωρείται στους ΟΤΑ, κατά συνέπεια στοχεύει όχι μόνον στη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος αλλά και στη διαφύλαξη του συμφέροντος των ΟΤΑ που συνιστά μέρος του δημοσίου συμφέροντος (ΙΤΑ, 2006). Πάντως, το πλαίσιο της εποπτείας δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ, ούτε να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια.¹²¹ Πρακτικά, η εποπτεία συνίσταται (πλέον αποκλειστικά) σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της αυτοδιοίκησης. Όπως επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης:

116. Άρθρο 47, ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α΄.

117. Υπό την έννοια του στενού νομικού προσώπου του κράτους.

118. Όπως επισήμαινε σχετικά σε εγκύκλιό του το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2007): «Το είδος αυτό του ελέγχου δεν θα μπορούσε ποτέ να εκλείψει, διότι τότε θα υπήρχε αδιαφορία του Κράτους για την ενδεχόμενη παραβίαση των νόμων από την πλευρά των Δήμων (και των Κοινοτήτων), γεγονός που δεν συνάδει με την έννοια του κράτους δικαίου».

119. Σχετικά με τη έννοια, βλ. και: Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 287-292).

120. Περί προτάσεων άσκησης εποπτείας, βλ. σχετ.: ΙΤΑ (2006).

121. Άρθρο 214, ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α΄.

«Ο έλεγχος νομιμότητας αναφέρεται στη δυνατότητα που έχει ένα όργανο του Κράτους να διερευνά εάν και κατά πόσο η δράση ενός άλλου εναρμονίζεται με τους κανόνες που τη διέπουν. Η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας μπορεί να περιλαμβάνει είτε την άρνηση έγκρισης μίας πράξης του ελεγχόμενου οργάνου είτε την ακύρωσή της. Πάντοτε, όμως, αποκλειστικά και μόνο για λόγους νομιμότητας (διότι προσκρούει στο θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει) και όχι για λόγους σκοπιμότητας (επειδή, λ.χ., δεν συμφωνεί με το περιεχόμενό της)» (Μακρυδημήτρης, 2010, σελ. 225).

Το εύρος και το περιεχόμενο της εποπτείας δεν παρέμειναν διαχρονικά ίδια καθώς οι βαθμοί ελευθερίας της δράσης των ΟΤΑ προοδευτικά αυξήθηκαν.¹²² Οι μεταβολές συνδέονται με τη σταδιακή προσαρμογή της κεντρικής διοίκησης στη σταθερή συνταγματική επιταγή¹²³ για διοικητική (και οικονομική από το 2001) αυτοτέλεια.

Ήδη από το Σύνταγμα του 1975 προβλεπόταν η άσκηση εποπτείας από το κράτος επί των ΟΤΑ, η οποία δεν θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Παράλληλα, συμπεριλήφθηκε και η αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας του θεσμού. Οι εν λόγω διατάξεις διατηρήθηκαν κατά την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986. Η προοδευτική διεύρυνση της αυτοτέλειας των ΟΤΑ συμπεριλήφθηκε στη διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου 102 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. Σύμφωνα με τη σχετική διάταξη: «οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια». Η συνταγματική αναφορά στη διευρυμένη πλέον μορφή αυτοτέλειας του θεσμού ουσιαστικά κατοχύρωνε μια σειρά ειδικότερων ρυθμίσεων αναφορικά με την επέκταση της οικονομικών πόρων της αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορούσε τη θέσπιση των ΚΑΠ και στους δύο βαθμούς.¹²⁴

Η συρρίκνωση του βαθμού εποπτείας της δράσης της αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος, η οποία ήδη είχε εκκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, συνεχίστηκε με σταθερό ρυθμό περιορίζοντας σε πρακτικό επίπεδο το εύρος του ασκούμενου ελέγχου. Η κατάληξη αυτής της πορείας ήταν το 1994 να αλλάξει ριζικά το περιεχόμενο της εποπτείας, καθώς πλέον θα εστίαζε μόνον στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των αυτοδιοικητικών οργάνων διοίκησης¹²⁵ με τη ρητή κατάργηση της άσκησης ελέγχου σκοπιμότητας.¹²⁶ Ο περιορισμός του είδους του ελέγχου περιβλήθηκε του συνταγματικού

122. Τυπικά, η εποπτεία διακρίνεται σε: α) εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ. βαθμού, β) εποπτεία επί των προσώπων (Μακρυδημήτρης, 2010, σελ. 288-292). Συναφώς: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2007).

123. Άρθρο 102, παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986/2001/2008.

124. Οι ΚΑΠ θεσπίστηκαν το 1989 για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού και το 1998 για τους ΟΤΑ Β΄.

125. Μονομελών και συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, καθώς και σε επίπεδο νομικών προσώπων των ΟΤΑ.

126. Παρ. 1, άρθρου 47 ν. 2218.1994.

τύπου με την αναθεώρηση του 2001.¹²⁷ Στην παράγραφο 4 του άρθρου 102 ορίζεται ότι «το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Περαιτέρω, το 2006 προσδιορίστηκε το είδος των αποφάσεων που θα αποστέλλονταν για έλεγχο νομιμότητας¹²⁸ αναφορικά με τη δράση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,¹²⁹ κατάσταση που δεν άλλαξε το 2010 με την αλλαγή της διοικητικής αρχιτεκτονικής της χώρας.¹³⁰

Από την άλλη πλευρά, η αναγωγή της οικονομικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης σε συνταγματικό κανόνα¹³¹ δημιούργησε αντιστρόφως ανάλογες πιέσεις για την παρακολούθηση των οικονομικών τους πόρων. Συναφώς, προβλέφθηκε η εισαγωγή και πρόνοια για υιοθέτηση διπλογραφικού συστήματος λογιστικής παρακολούθησης των οικονομικών καταστάσεων των ΟΤΑ Α' (1999),¹³² ο τύπος και το περιεχόμενο του προϋπολογισμού για τους ΟΤΑ Α' (2004),¹³³ ενώ η υιοθέτηση της διπλογραφικής λογιστικής στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ προωθήθηκε μόλις το 2011.¹³⁴ Κατά την περίοδο εκδήλωσης της δημοσιονομικής κρίσης (2009-2010) και ως μέτρο παρακολούθησης των οικονομικών της αυτοδιοίκησης, θεσπίστηκε η ίδρυση παρατηρητηρίου οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με έδρα στο Υπουργείο Εσωτερικών.¹³⁵ Σκοπός του παρατηρητηρίου ορίστηκε «η κατάρτιση από τους ΟΤΑ ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών».

Σε πρακτικό επίπεδο η παρακολούθηση των οικονομικών των αυτοδιοικητικών δρώντων δύσκολα μπορεί να λειτουργήσει ως παράγοντας περιορισμού της οικονομικής αυτοτέλειας. Ο σκοπός συνδέεται με την οικονομική εξυγίανση σε περίπτωση

127. Ομοίως διατηρήθηκε και στην αναθεώρηση του 2008.

128. Ο ΚΔΚ (ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α') περιείχε αυτοτελές κεφάλαιο (κεφάλαιο Θ', άρθρα 148 έως και 154) επιχειρώντας να διαμορφώσει κατά τρόπο συστηματικό το πλαίσιο της άσκησης εποπτείας επί πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

129. Για τους ΟΤΑ Β' το πλαίσιο εποπτείας δεν μεταβλήθηκε, σχετ.: Π.δ. 30.1996.

130. Ν. 3852.2010. Όργανο άσκησης κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ αποτέλεσε ο κρατικός νομάρχης μέχρι το 1994, ο περιφερειακός διευθυντής κατά το διάστημα λειτουργίας της υπηρεσίας (1994-1996) για τους ΟΤΑ Α' και ο γενικός γραμματέας περιφέρειας για τους ΟΤΑ Β'. Η αρμοδιότητα για τους ΟΤΑ Α' πέρασε στον γενικό γραμματέα περιφέρειας το 1997. Το 2010 προβλέφθηκε η σύσταση αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ με επικεφαλής τον ελεγκτή νομιμότητας σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση, υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών. Εντούτοις, η υπηρεσία μέχρι τα τέλη του 2016 δεν είχε τεθεί σε λειτουργία παρά τις επιμέρους προσπάθειες. Αναφορικά με το σύστημα της εποπτείας των αυτοδιοικητικών θεσμών σε δεύτερο βαθμό σχετ.: Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 167-168).

131. Παρ. 2 άρθρου 102 Συντάγματος (2001). Για πρώτη φορά προβλέφθηκε ότι οι αρμοδιότητες που τυχόν θα μεταφέρονταν από το κεντρικό κράτος προς την αυτοδιοίκηση (Α' και Β' βαθμού) θα έπρεπε να συνοδεύονται από τους αντίστοιχους πόρους.

132. Π.δ. 315.1999. Η ρύθμιση αφορούσε δήμους άνω των 5.000 κατοίκων ή με τακτικά έσοδα άνω των 500 εκατ. δρχ. αν και υπήρξαν σημαντικά προβλήματα υλοποίησης.

133. ΚΥΑ υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004.

134. Παρ. 2 άρθρου 43 ν. 3979.2011.

135. Άρθρο 4 ν. 4111.2013, όπως τροποποιήθηκε (άρθρο 76, ν. 4172.2013, ΦΕΚ 167Α').

συσσώρευσης χρεών, τον περιορισμό της έκθεσης σε δάνεια, καθώς και την αποφυγή εκδήλωσης φαινομένων» «ηθικού κινδύνου».¹³⁶ Η ύπαρξη και διατήρηση υγιών οικονομικών μεγεθών και δεικτών των δρώντων σε συνδυασμό με την τήρηση δράσεων προγραμματισμού¹³⁷ αποτελούν παραμέτρους που, εν τέλει, υποστηρίζουν την οικονομική τους αυτοτέλεια.

Συνολικά, όπως έχει επισημανθεί, ο προοδευτικός περιορισμός του ελέγχου σκοπιμότητας μέχρι και την τελική κατάργησή του είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή διεύρυνση του πεδίου ευθύνης της αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 1999, σελ. 336-337) οδηγώντας σε σταδιακή υπέρβαση του συγκεντρωτικού προτύπου (στο ίδιο, σελ. 460).

2.4.2 Εποπτεία της υποεθνικής κινητοποίησης

Στο πλαίσιο της άσκησης της εποπτείας της κεντρικής διοίκησης επί των ΟΤΑ, η κινητοποίηση των αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο οριοθετείται από σχετικό κανονιστικό πλαίσιο. Η ανάπτυξη πρωτοβουλιών, δράσεων και συνεργασιών διεθνούς χαρακτήρα εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών αρχών συνιστά μία ιδιαίτερη πτυχή του συνολικότερου ελέγχου. Δεδομένου ότι τα θέματα εξωτερικής πολιτικής άπτονται της αρμοδιότητας των εθνικών δρώντων, διαμορφώθηκε σταδιακά ένα πλαίσιο ελέγχου της δραστηριοποίησης των υποεθνικών αρχών σε διεθνές και (ιδιαίτερα) ευρωπαϊκό πεδίο. Η άσκηση του ελέγχου της υπερεθνικής κινητοποίησης που αναπτύσσουν οι υποεθνικοί δρώντες πραγματοποιείται απευθείας από τις εθνικές αρχές (ΥΠΕΣ, παλαιότερα Υπουργείο Εξωτερικών) και όχι από τις αποσυγκεντρωμένες, όπως συμβαίνει με την περίπτωση του τυπικού ελέγχου νομιμότητας της δράσης τους.

Γενικά, το περιεχόμενο του ελέγχου προσαρμόστηκε σταδιακά αναγνωρίζοντας εμμέσως την πολυεπίπεδη πραγματικότητα που χαρακτηρίζει τη φύση και την καθημερινή λειτουργία της ΕΕ. Η δραστηριοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών παρακολουθείται από διοικητικό μηχανισμό, ιδίως κατά το αρχικό της στάδιο όταν και χορηγείται (ή απορρίπτεται) η τυπική έγκριση για ανάπτυξη υπερεθνικής δράσης των αρχών.¹³⁸ Οι δράσεις που προβλέπονται σε κανονιστικό επίπεδο συνδέονται πρωτίτως με τη συνεργατικού και εν συνεχεία με τη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση. Σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ανάπτυξης ρυθμιστικού χαρακτήρα κινητοποίησης, οι νομικές

136. Το φαινόμενο προέρχεται από το χώρο της οικονομικής επιστήμης και περιγράφει την κατάσταση όπου ένας φορέας αναλαμβάνει υπέρμετρο κίνδυνο γνωρίζοντας ότι υπάρχει μία κεντρική αρχή που θα παρέμβει αναλαμβάνοντας τόσο τη χρηματοοικονομική διάσωσή του όσο την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων που ο ίδιος θα έχει προκαλέσει. Ειδικότερα, βλ.: Mishkin και Eakins (2006, σελ. 377).

137. Ολοκληρωμένα πλαίσια δράσης, πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα, ετήσια προγράμματα δράσης, τεχνικό πρόγραμμα δράσης.

138. Το προαπαιτούμενο της έγκρισης εξυπηρετεί διάστασεις συντονισμού και υποβοήθησης της διεθνούς δράσης της αυτοδιοίκησης αντί προσπάθειας περιορισμού και ελέγχου της (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

πρόνοιες συνδέονται με την προάσπιση του ενιαίου χαρακτήρα του κράτους και τη διατήρηση της ενότητάς του, καθώς άξονάς τους είναι η συμβατότητα των δράσεων με την εγχώρια νομοθεσία και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Οι πρώιμες ρυθμίσεις του νομικού πλαισίου της υποεθνικής κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο περιείχαν διατάξεις που παρείχαν περιορισμένο εύρος ανάπτυξης στο φαινόμενο, δίνοντας έμφαση στις μετακινήσεις προσώπων στο εξωτερικό.¹³⁹ Οι λόγοι σχετίζονταν κυρίως με εκπροσώπηση σε διεθνείς οργανισμούς ή/και εκτέλεση κάθε είδους υπηρεσίας. Το 1984 το πλαίσιο αναβαθμίστηκε σημαντικά συμπεριλαμβάνοντας ρυθμίσεις που αναγνώριζαν το θεσμό των αδελφοποιήσεων¹⁴⁰ των δήμων, ήτοι των δράσεων ανάπτυξης δεσμών επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τοπικών αιρετών αρχών από διαφορετικές ευρωπαϊκές χώρες.¹⁴¹ Επιπλέον, τέθηκε για πρώτη φορά ως προϋπόθεση νομιμότητας των υπερεθνικών δράσεων των τοπικών αρχών (δήμων και κοινοτήτων) η πρόβλεψη ότι οι ανταλλαγές αποστολών και λοιπές εκδηλώσεις (κυρίως πολιτιστικές) των αδελφοποιημένων και μη ελληνικών ΟΤΑ με αντίστοιχους φορείς άλλων χωρών θα έπρεπε να ικανοποιούν τα πλαίσια των συμφωνιών (διεθνών/διμερών) που είχε υπογράψει η χώρα ύστερα από γνώμη του Υπουργείου Εξωτερικών. Πέντε χρόνια αργότερα η απλή έκφραση γνώμης μεταβλήθηκε σε σύμφωνη γνώμη του ίδιου Υπουργείου, αυστηροποιώντας τα πλαίσια και, παράλληλα, υπενθυμίζοντας προς τους ΟΤΑ Α' βαθμού ότι το μονοπώλιο δράσης στο υπερεθνικό επίπεδο συνιστά προνομιακό πεδίο των εθνικών αρχών.¹⁴² Το 1994 το τμήμα της υποεθνικής κινητοποίησης που συνδεόταν με τον έλεγχο για τις αποστολές προσώπων από τους ΟΤΑ Α' βαθμού στο εξωτερικό (π.χ. για εκπροσώπηση σε διεθνείς οργανισμούς κ.τ.λ.) ανατέθηκε στις αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης. Το ανωτέρω κανονιστικό πλαίσιο δεν μεταβλήθηκε έως το 2005.

Η ύπαρξη πλαισίου για την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης του Α' βαθμού δεν σήμανε την παράλληλη επέκτασή του και στο Β' βαθμό αυτοδιοίκησης. Έτσι, παρ' ότι οι ΝΑ θεσμοθετήθηκαν το 1994, η πρώτη ειδικότερη ρύθμιση σχετικά με τη διεθνή τους δράση υιοθετήθηκε έντεκα χρόνια αργότερα.¹⁴³ Εν προκειμένω, το 2005 δημιουργήθηκε ειδικός διοικητικός μηχανισμός για την έγκριση της υποεθνικής κινητοποίησης

139. Ν. 1256.1982, ΦΕΚ 65Α'. Εν προκειμένω, αφορούσαν το σύνολο των δημοσίων φορέων.

140. Οι αδελφοποιήσεις αρχών με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών (μελών ή μη της ΕΕ) συνιστούν μία ήπια/ελαστική μορφή ανάπτυξης κινητοποίησης. Στοχεύουν κατ' αρχάς στη σύναψη διμερών σχέσεων και στην καλλιέργεια των πολιτιστικών, κοινωνικών και μορφωτικών δεσμών. Ειδικότερα: ενότητα 5.5.2.

141. Σχετ.: Γεωργούλη (1997).

142. Επιπλέον, ο έλεγχος σκοπιμότητας των κεντρικών κρατικών αρχών επί πράξεων της αυτοδιοίκησης ήταν ακόμη σε ισχύ.

143. Παρ. 2 αρθρ. 4 ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138Α'· το κενό στη νομοθεσία επισημαίνεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου. Υπενθυμίζεται πάντως ότι κανόνες για την μετακίνηση προσώπων στο εξωτερικό είχαν εφαρμογή για το σύνολο των δημοσίων φορέων, συμπεριλαμβάνοντας και τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ.

της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και τέθηκε σε ισχύ ειδικότερο πλαίσιο υπερεθνικής δραστηριοποίησης των ΝΑ με διαφοροποιήσεις –τουλάχιστον για μία μικρή περίοδο– ως προς την άσκηση εποπτείας συγκριτικά με το αντίστοιχο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Το πεδίο εντός του οποίου προβλέφθηκε να δραστηριοποιούνται οι ΝΑ βασίστηκε στο αντίστοιχο των ΟΤΑ Α' βαθμού με σημαντική του διεύρυνση. Εκτός του ότι οι ΝΑ μπορούσαν να πραγματοποιούν εκδηλώσεις πολιτιστικού χαρακτήρα καθώς και ανταλλαγές αποστολών, απέκτησαν πρώτες (συγκριτικά με τις τοπικές αρχές) τη δυνατότητα «να συμμετέχουν ή να συνιστούν ευρωπαϊκά ή διεθνή δίκτυα συνεργασίας, αντίστοιχου ή παρεμφερούς διοικητικού επιπέδου, με σκοπό τη συνεργασία και αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος» σε επιμέρους πεδία πολιτικών (ανάπτυξη, αξιοποίηση προγραμμάτων, δημόσια υγεία, προστασία περιβάλλοντος).¹⁴⁴

Η βασική προϋπόθεση συμβατότητας της κινητοποίησης των ΝΑ ήταν η απόλυτη ευθυγράμμιση με το κριτήριο του σεβασμού «της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας και πολιτικής, καθώς και των ευρωπαϊκών και διεθνών υποχρεώσεων της χώρας».¹⁴⁵ Η αρμοδιότητα της κρίσης περί της (α)συμβατότητας των δράσεων (διεθνών συνεργασιών, ανταλλαγών και συμμετοχής σε διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα) των αρχών με τις εθνικές πολιτικές καθώς και με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους ανατέθηκε σε τριμελή Επιτροπή¹⁴⁶ με έδρα στο ΥΠΕΣΔΔΑ¹⁴⁷ και η οποία θα έκρινε σχετικά το ταίριασμα της δράσης που θα ανέπτυσαν οι ΝΑ «στο πλαίσιο της εθνικής εξωτερικής πολιτικής, των διακρατικών και πολυμερών συμφωνιών».¹⁴⁸ Οι δράσεις των ΝΑ θα έπρεπε πρώτα να λαμβάνουν τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής.¹⁴⁹

Στην ίδια επιτροπή ανατέθηκε ένα χρόνο αργότερα και η επίβλεψη της κινητοποίησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, το 2006, το νεότερο πλαίσιο για την υπερεθνική της δράση προέβλεψε¹⁵⁰ ότι μπορεί να επιδιώκεται –υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας– η συμμετοχή τους σε δίκτυα πόλεων και ενώσεων, σε προγράμματα και πρωτοβουλίες της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε πολιτιστικές εκδηλώσεις και ανταλλαγές αποστολών. Επιπλέον κατέστη εφικτή η σύσταση ενώσεων δημοσίου συμφέροντος για την υλοποίηση δράσεων σχετικά με προγράμματα διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας, καθώς και η σύναψη συμφωνιών,

144. Επιπρόθετα, προβλέφθηκε ρητά οι ΝΑ να εκπροσωπούνται στην αντιπροσωπευτική συνέλευση της ΕτΠ. Το εν λόγω σημείο αποτέλεσε σημαντική πηγή ασυμβατότητας μεταξύ των οριζόμενων στη Συνθήκη για την ΕΕ σχετικά με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς που συμμετέχουν στις εργασίες της ΕτΠ και στην εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης.

145. Παρ. 2 άρθρο 4, ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138Α'.

146. Με δύο μέλη προερχόμενα από τα Υπουργεία Εσωτερικών και Εξωτερικών και έναν εκπρόσωπο από το όργανο συλλογικής αντιπροσώπευσης των ΝΑ (ΕΝΑΕ).

147. Αντί του Υπουργείου Εξωτερικών που προβλεπόταν για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

148. Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ υπ' αριθμ.: οικ.62236/6-12-2005.

149. Παρ. 2, άρθρο 4, ν. 3345.2005.

150. Άρθρα 219 και 220, ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α'.

συμπεριλαμβανομένων και των πράξεων αδελφοποιήσεων με τις οποίες θα επιχειρούνταν η προαγωγή οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών τους σχέσεων. Σε κάθε περίπτωση, για τη συμβατότητα των ανωτέρω δράσεων των ΟΤΑ Α' με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία και σε σχέση με το εύρος της αρμοδιότητάς τους, ορίστηκε ως προαπαιτούμενο της έγκρισής τους η σύμφωνη γνώμη της επιτροπής του ν. 3345.2005.¹⁵¹ Από το 2007 διευρύνθηκε η δυνατότητα κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω της συμμετοχής τους και σε σχήματα ευρωπαϊκών ομίλων εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ).¹⁵²

Το 2010 η σχετική νομοθεσία ενσωμάτωσε σχετικές ρυθμίσεις για την υπερεθνική δράση των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης αποτυπώνοντας το είδος της νομικής μορφής των δικτύων συνεργασίας,¹⁵³ τη γεωγραφική διασπορά¹⁵⁴ και τη συμμετοχή σε ΕΟΕΣ,¹⁵⁵ με παράλληλη διεύρυνση των δυνατοτήτων υπερεθνικής δράσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (δίκτυα, συνεργασίες, αδελφοποιήσεις, ανταλλαγές αποστολών).

Συνολικά, οι ανωτέρω εξελίξεις περιγράφουν το πλαίσιο (αυτο)περιορισμού του κέντρου ως προς το περιεχόμενο της άσκησης ελέγχου στην αυτοδιοίκηση αλλά και τα όρια που το ίδιο έθεσε αναφορικά με την ανάπτυξη της υπερεθνικής τους κινητοποίησης. Σε πρακτικό επίπεδο, το εύρος της (διοικητικής) εποπτείας προοδευτικά περιορίστηκε,

151. Το φαινόμενο οι ΟΤΑ να παραλείπουν να λαμβάνουν τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, μη εφαρμόζοντας τη σχετική νομοθεσία και τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, έχει εκδηλωθεί αρκετές φορές προκαλώντας ζητήματα νομιμότητας της δράσης τους και διερεύνησης του σκοπού της παράκαμψης της κεντρικής διοίκησης. Εν προκειμένω, η συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά προγράμματα, σε διεθνή δίκτυα πόλεων και η υπογραφή πρωτοκόλλων συνεργασίας πραγματοποιείται δίχως την τήρηση της σχετικής νομοθεσίας, εγείροντας ζητήματα πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών καθώς και δικαιολόγησης των σχετικών δαπανών. Ενδεικτικά, κατά την υπογραφή διεθνούς συνεργασίας («Σύμφωνο των Δημάρχων», 10-2-2009) διαπιστώθηκε ότι από τους 15 ελληνικούς δήμους μόλις ένας (Δήμος Σερρών) ενημέρωσε και ζήτησε τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής του ν. 3345.2005 εκ των προτέρων. Η πρακτική δείχνει ότι σε πολλές περιπτώσεις η σύμφωνη γνώμη ζητείται σε ύστερο χρόνο από τη στιγμή εκκίνησης συναφών δράσεων. Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει ζητήσει επανειλημμένως την πιστή τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών. Ενδεικτικά: υπ' αριθμ. 34/62236/6.12.2005, οικ.18398/26.3.2009, 45851/28.11.2011, 450/24.1.2013, 11992/6.4.2015 έγγραφα του. Τυπικά, η μη συμμόρφωση των ΟΤΑ επιφέρει κυρώσεις αστικού και πειθαρχικού χαρακτήρα.

152. Άρθρο 22 ν. 3613.2007, ΦΕΚ 263Α'. Ειδικότερα: κανονισμός (ΕΚ) 1086.2006, ΕΕ L 210.

153. Θα μπορούσαν να λάβουν τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Σχετ.: άρθρο 202, ν. 3852.2010.

154. Οι διεθνείς συνεργασίες διακρίθηκαν σε: α) διεθνές επίπεδο «για τη προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και σε λοιπούς διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς» β) ευρωπαϊκό επίπεδο «για τη συμμετοχή σε δίκτυα, προγράμματα, δράσεις και πρωτοβουλίες των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε λοιπούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς». Σχετ.: άρθρο 203, ν. 3852.2010.

155. Άρθρα 101 και 202-203, ν. 3852.2010. Επιπλέον, για τους ΟΤΑ Α' εξακολούθησε η ισχύς των άρθρων 219-220 του ν. 3463.2006, όπως τροποποιήθηκαν.

αυξάνοντας την αντίστοιχη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια δράσης των ΟΤΑ. Παράλληλα, προκειμένου να αποφευχθούν κίνδυνοι μη τήρησης των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας αλλά και να καταστεί πλήρως συμβατή η υπερεθνική δράση των αυτοδιοικητικών αρχών με το πλαίσιο της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας καθώς και των εθνικών πολιτικών, τέθηκαν περιορισμοί που κατέληγαν στην λήψη της σύμφωνης γνώμης του κέντρου ως προϋπόθεση της κινητοποίησης στον υπερεθνικό στίβο πολιτικής.

Σε ό,τι αφορά την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση, το κανονιστικό πλαίσιο υπερεθνικής κινητοποίησης περιοριζόταν στις διατάξεις περί μετακίνησης προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών στο εξωτερικό. Δεδομένης της φύσης του θεσμού ως δομής διοίκησης ανήκουσας στο νομικό πρόσωπο του κράτους με κατά τόπο προσδιορισμένες αρμοδιότητες και με επικεφαλής που τοποθετείται από το υπουργικό συμβούλιο, δεν προσδιορίστηκαν όρια πλαισίου ανάπτυξης υπερεθνικών ενεργειών, όπως στην περίπτωση των ΟΤΑ. Οι ενέργειες των αποσυγκεντρωμένων αρχών (πρώην κρατικές περιφέρειες, νυν αποκεντρωμένες διοικήσεις) επικέντρωναν στην πιστή μεταφορά και εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών στο χωρικό επίπεδο και στην εποπτεία της (υπερεθνικής) δράσης των ΟΤΑ. Η απουσία σχετικών ρυθμίσεων δεν σήμαινε τον αυτόματο αποκλεισμό των αποσυγκεντρωμένων αρχών από την υπερεθνική αρένα εξουσίας. Αντίθετα, η υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ ενθάρρυνε εμμέσως πρωτοβουλίες υπερεθνικής δράσης καλλιεργώντας την ανάπτυξη επιμέρους τύπων κινητοποίησης.¹⁵⁶

2.4.3 Όψεις σχετικής ισχύος

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών παρ' ό,τι στόχευσαν στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων έχει υποστηριχθεί ότι δεν επέφεραν περιορισμό της ισχύος του κεντρικού κράτους (Demetropoulou et al., 2006). Σε πρακτικό επίπεδο, η συνολική μεταφορά πραγματικής ισχύος αλλά και πόρων προς την αυτοδιοίκηση έχει χαρακτηριστεί «μάλλον διστακτική» (Spanou, 2012, σελ. 182).¹⁵⁷

Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί «οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ενδυναμώσει τον αποφασιστικό χαρακτήρα των οργάνων, δηλαδή τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια» (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113).¹⁵⁸ Από μία άλλη

156. Π.χ. χρηματοδοτικής και ρυθμιστικής μορφής με την ίδρυση Γραφείων αντιπροσώπευσης. Σχετ.: 5^ο κεφάλαιο.

157. Στο πλαίσιο της συζήτησης για τη συνταγματική αναθεώρηση στα μέσα της δεκαετίας του 2000, ο Χριστοδουλάκης (2006, σελ. 263) υποστήριζε την ανάγκη για ριζική αναδιάρθρωση της διοικητικής αρχιτεκτονικής στο υποεθνικό επίπεδο με θέσπιση λιγότερων από 13 αιρετών περιφερειών καθώς και συγχωνεύσεις δήμων με αναλογία 1:3 με 1:4. Κατά τον ίδιο, η «ριζική διοικητική ανασυγκρότηση» (ibid.) συνιστούσε κατεύθυνση ευρωπαϊκής σύγκλισης.

158. Δίχως να παραγνωρίζονται και οι σχετικές υστερήσεις της αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης του

οπτική, η ΟΚΕ (2008, σελ. 14) στην έκθεσή της παρατηρεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναβαθμιστεί σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, με την ανάληψη πολλών νέων αρμοδιοτήτων (κυρίως αδειοδοτικών και κοινωνικών) και την αξιοποίηση ευρωπαϊκών πόρων και προγραμμάτων. Εν τούτοις, δεν παραλείπει να επισημάνει και τις αδυναμίες των τοπικών αρχών, οι οποίες συνδέονται με φαινόμενα: α) υποχρηματοδότησης με όρους ιδιαίτερα χαμηλής φορολογικής ευθύνης και λογοδοσίας, καθώς και υψηλής διακύμανσης των χρηματοδοτοτικών εισροών τους, β) υποστελέχωσης αλλά και περιορισμένης ύπαρξης προσωπικού πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, γ) πολιτικών και τοπικών σκοπιμοτήτων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει το σημείο συνάντησης δημοσιονομικών πιέσεων, προσπαθειών διοικητικών μεταβολών στο εγχώριο επίπεδο και ευρωπαϊκών (ανα)διανεμητικών πολιτικών (π.χ. πολιτική συνοχής) και συναφών (χρηματοδοτικών) εργαλείων πολιτικής· το εν λόγω σημείο συνιστά την εφαπτομένη μίας νέας προβληματικής που αναδύεται και συνδέεται με τη συζήτηση περί «ανακλιμάκωσης» (Chorianopoulos, 2011· Chorianopoulos and Tseleri, 2017· Souliotis and Alexandri, 2016). Με τον όρο «ανακλιμάκωση» περιγράφεται η διαδικασία αναδιάρθρωσης πολιτικο-διοικητικών θεσμών με έμφαση στη χωρική τους διάσταση, στο πλαίσιο επιλογών και προτιμήσεων πολιτικής που στοχεύουν στην ανάπτυξη (ή μεγέθυνση) μιας οικονομίας. Συναφώς, οι προσπάθειες ανακλιμάκωσης ενσωματώνουν μια εγγενή αντίφαση που συνδέεται, από τη μία πλευρά με τη ρητορική ενίσχυσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη βάση ενδογενών αναπτυξιακών υποδειγμάτων (Tiebout, 1956· Musgrave, 1959) και από την άλλη με την παράλληλη μείωση διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών) των ίδιων αρχών.

Εστιάζοντας σε ό,τι ειδικότερα αφορά την προσπάθεια ποσοτικής αποτίμησης και μέτρησης του βαθμού περιφερειακής εξουσίας (regional authority), στη σχετική βιβλιογραφία η μελέτη των Marks et al. (2008a) συνιστά ίσως την πλέον σημαντική συνεισφορά.¹⁵⁹ Εν προκειμένω, η αποκέντρωση διακρίνεται και υπολογίζεται στη βάση δύο ευρέων τομέων (αυτοτέλεια εξουσίας –self-rule– και αντίστοιχα διαμοίραση –shared

περιφερειακού επιπέδου (Κουταλάκης, 2016).

159. Η μελέτη τους εστιάζει στο περιφερειακό επίπεδο εξουσίας. Αντλώντας από τη μελέτη των Marks et al. (2008a) (βλ. επίσης: Marks et al., 2008b· Hooghe et al., 2008a, 2008b, 2008c, 2010) η μελέτη των Ladner et al. (2016) επικεντρώνεται στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, όπου επιχειρείται η μέτρηση του βαθμού τοπικής αυτονομίας σε 39 χώρες με τη χρήση 11 μεταβλητών. Εν προκειμένω, οι μεταβλητές έχουν προσαρμοστεί ώστε να αντικατοπτρίζουν τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες, σύμφωνα με τους Ladner et al. (2016), το 2014 η Ελλάδα καταλαμβάνει την 28^η θέση ευρισκόμενη κάτω από τη μέση τιμή του συνόλου των χωρών, καταγράφοντας χαμηλό βαθμό αυτονομίας αποφάσεων. Εν τούτοις, έχει σημειωθεί πρόοδος σε σχέση με τις αρχές της δεκαετίας του 1990.

rule-) και οκτώ ειδικότερων διαστάσεων.¹⁶⁰ Για την Ελλάδα,¹⁶¹ ο βαθμός περιφερειακής εξουσίας με όρους αυτοτέλειας στο επίπεδο των ΝΑ λαμβάνει τιμές 1 για το θεσμικό βάθος και 0 για το εύρος δημόσιων πολιτικών για την περίοδο έως το 1993, αυξανόμενος αντίστοιχα σε 2 για την περίοδο 1994-2006. Για το περιφερειακό επίπεδο οι αντίστοιχες τιμές είναι 1 και 0 (1986-2006). Σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική αυτονομία οι δύο υποεθνικοί θεσμοί λαμβάνουν τιμή 0. Στη συνιστώσα της εκπροσώπησης, οι ΝΑ λαμβάνουν τιμή 0 για την περίοδο έως το 1993 και 2 για την περίοδο μετά το 1994 ενώ η περιφέρεια από 0 παίρνει τιμή 1 μετά το 1997.

Με βάση την εμπειρική αποτίμηση των Marks et al. (2008a) ο βαθμός περιφερειακής εξουσίας για την Ελλάδα εμφανίζει οριακά θετική μεταβολή, περιλαμβάνοντας τους διοικητικούς μετασχηματισμούς των ετών 1994 και 1997. Πρακτικά, υποδηλώνεται ορισμένος βαθμός αποκέντρωσης στο περιφερειακό επίπεδο, αν και περιορισμένου μεγέθους. Αντίστοιχα, στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, οι Ladner et al. (2016) χρησιμοποιώντας μεθοδολογία προσαρμοσμένη στο τοπικό επίπεδο εξουσίας παρέχουν ενδείξεις ομοίως θετικής μεταβολής –αν και οριακού χαρακτήρα– του βαθμού τοπικής αυτονομίας των ελληνικών αρχών.

2.5 Σύνοψη

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και έπειτα οι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης βρίσκονται στην κορυφή της ατζέντας της δημόσιας πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση. Στον άξονα «κεντρικό κράτος, αποσυγκεντρωμένες αρχές, αυτοδιοικητικοί θεσμοί» συμπυκνώνεται η προσπάθεια αναδιάταξης της εγχώριας αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης. Η ρητορική των επιχειρούμενων μεταβολών συνδέεται με την προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων με πυρήνα την αποκέντρωση, με στόχο την ενδυνάμωση των θεσμών, τον εξορθολογισμό των δομών τους, τη βελτίωση των λειτουργιών και, τελικά, την επιδιωκόμενη σύγκλιση με νόρμες και προδιαγραφές λειτουργίας ευρωπαϊκών πολιτικών, υποδηλώνοντας τον (εξωγενή) ρόλο της ΕΕ.

160. Η αυτοτέλεια υπολογίζεται ως προς τις εξής συνιστώσες: α) θεσμικό βάθος, β) εύρος/έκταση δημόσιας πολιτικής, γ) δημοσιονομική αυτονομία, δ) αντιπροσώπευση· το πεδίο ορισμού των τιμών κυμαίνεται μεταξύ 0-4 με την εξαίρεση της α) συνιστώσας (0-3). Η διαμοίραση ισχύος αντικατοπτρίζεται ποσοτικοποιημένη στις εξής διαστάσεις: α) νομοθετική εξουσία, β) εκτελεστικός έλεγχος, γ) δημοσιονομικός έλεγχος, δ) συνταγματική μεταρρύθμιση· το πεδίο ορισμού των τιμών κυμαίνεται μεταξύ 0-2 με την εξαίρεση της δ) διάστασης (0-3). Ορισμένες εκ των διαστάσεων - συνιστωσών εξειδικεύονται περαιτέρω (Marks et al., 2008a).

161. Μεθοδολογικά, οι Marks et al. (2008a) συμπεριλαμβάνουν στις μετρήσεις τους και τις περιφέρειες ως περιφερειακό επίπεδο διοίκησης εντασσόμενο στους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης. Τυπικά, οι περιφέρειες την περίοδο 1986-2006 (περίοδος μελέτης των συγγραφέων) συγκροτούσαν αποσυγκεντρωμένους θεσμούς διοίκησης του στενού νομικού προσώπου του κράτους.

Κατά την περίοδο 1986-2013 η ισχύς των τοπικών και περιφερειακών θεσμών αποτιμάται ότι ενισχύθηκε με όρους πολιτικής, χωρικής και διοικητικής αποκέντρωσης. Εν τούτοις, τα χαρακτηριστικά του συγκεντρωτικού μοντέλου οργάνωσης του κράτους δεν έχουν εκλείψει. Το αιτούμενο της θεσμικής ενδυνάμωσης των θεσμών λειτουργεί ως «βραδυφλεγές αίτιο» που, εν μέρει, εκτονώνεται μέσω διαδοχικών διοικητικών μετασχηματισμών, ακολουθώντας μία χρονική αλληλουχία (1986, 1994, 1997, 2010). Η κεντρική διοίκηση εξακολουθεί να διακρατεί αρμοδιότητες που της δίνουν θέση απόλυτης ισχύος στη σχέση με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Παράλληλα, συντηρούνται πρακτικές χρηματοδοτικής εξάρτησης των υποεθνικών αρχών από το κέντρο παρά την ενίσχυση των οικονομικών τους πόρων ως απόρροια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Υπ' αυτήν την οπτική, η διερεύνηση του ρόλου της ΕΕ ως εξωγενούς παράγοντα άσκησης πίεσης για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις αποκτά ιδιαίτερη σημασία.