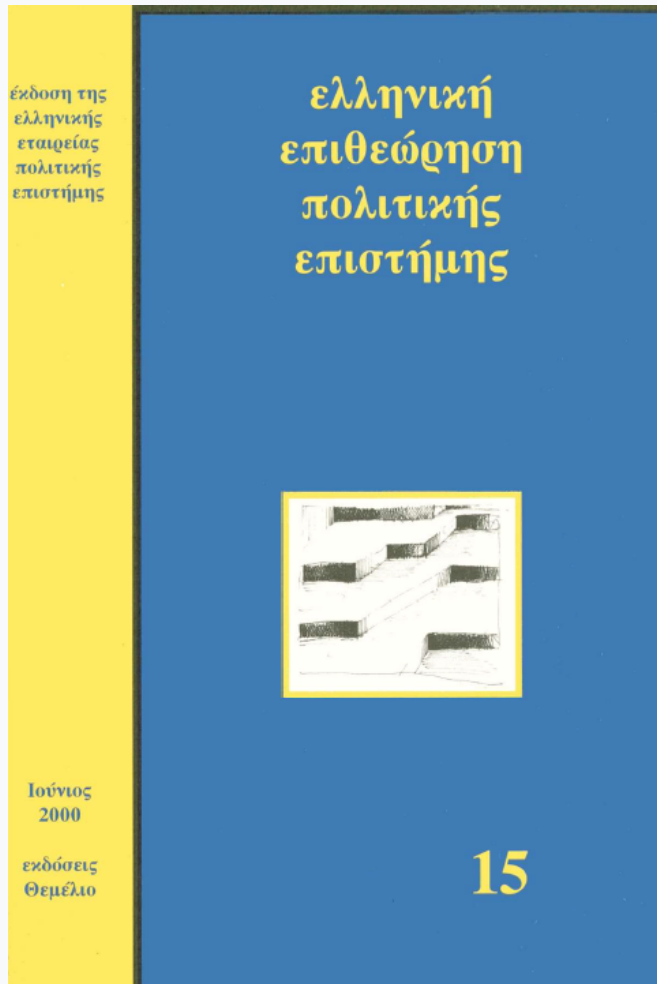


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 15 (2000)



**Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»;**

*N. K. Χλέπας*

doi: [10.12681/hpsa.15172](https://doi.org/10.12681/hpsa.15172)

Copyright © 2017, N. K. Χλέπας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Χλέπας N. K. (2017). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, 36–67. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15172>

**Ν.-Κ. ΧΑΛΕΠΑΣ\***

## **ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ: ΠΡΟΣ ΑΝΑΔΙΑΤΑΞΗ ΤΗΣ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗΣ ΣΥΝΑΛΛΗΛΙΑΣ»;**\*\*

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η κρατική αποκέντρωση συγκροτούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα σχέσεων που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες, αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις. Η εικόνα που διαθέτουμε σήμερα, μετά από τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, χαρακτηρίζεται από ρευστότητα που συχνά προκαλεί σύγχυση. Στο κείμενο που ακολουθεί επιχειρείται, μέσα από την ανάλυση της εξελικτικής δυναμικής του εν λόγω συστήματος, η αποκατάσταση μιας λογικής σειράς κατά την προσέγγιση της συναφούς προβληματικής. Το νέο «διοικητικό τοπίο» εξακολουθεί πάντως να εμφανίζεται ως ανολοκλήρωτο και θολό, ενώ, αντίθετα, το πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας παρουσιάζει σαφείς ενδείξεις ανατροπής των παλαιών ισορροπιών με τη χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού.

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η κρατική νομαρχία αντικαταστάθηκε κατά το 1994/95 από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ενώ και το καθεστώς της κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ αναμορφώθηκε ριζικά. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές προκάλεσαν σοβαρές αντιδράσεις, ενώ αρκετοί (μεταξύ αυτών και το Τμήμα Ε΄ του Συμβουλίου της Επικρατείας)<sup>1</sup> ισχυρίστηκαν ότι το συνταγματικά κατοχυρωμένο αποκεντρωτικό σύστημα αποδυναμώθηκε πλήρως. Μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1998, ολό-

\* Λέκτορας Διοικητικού Δικαίου του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

\*\* Το άρθρο γράφτηκε στα τέλη του 1998, μετά τις δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998.

1. Βλ. ΣτΕ (Τμήμα Ε΄) 263/1997.

τε εκδόθηκαν οι σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ,<sup>2</sup> αιωρούνταν μάλιστα αμφιβολίες ως προς την τύχη μιας σημαντικής μεταρρύθμισης που κινδύνευε να κριθεί ως αντιουσιαστική από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας.

Οι εν λόγω δικαστικές αποφάσεις έθεσαν, είναι η αλήθεια, ένα θεμελιώδες ερώτημα, δηλαδή το τι μέλλει γενέσθαι με το αποκεντρωτικό μας σύστημα μετά τη μετατροπή του παραδοσιακού στυλοβάτη του, της Νομαρχίας, σε κατά τόπο αυτοδιοικούμενο Οργανισμό. Τα συναφή ζητήματα απασχόλησαν κατ' επανάληψη και τον νομοθέτη, όπως προδίδουν οι σχετικές διατάξεις των νόμων 2218, 2240/94, 2307/95, 2399/96 και 2672/1998 για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση, αλλά και οι νεότεροι νόμοι 2503/97 και 2647/98 που ασχολούνται κυρίως με το αποκεντρωτικό σύστημα. Από το 1997 εισέρχεται πάντως στην τελική της φάση η από καιρό δρομολογημένη αναβάθμιση των δεκατριών κρατικών Περιφερειών που αναδύονται ως νέοι πόλοι για την ανασυγκρότηση του αποκεντρωτικού συστήματος. Παράλληλα όμως, οι νεοπαγείς νομαρχιακοί ΟΤΑ εξακολουθούν να αφιερώνουν το σύνολο σχεδόν της διοικητικής τους δραστηριότητας στην επιτόπια διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων για λογαριασμό και με χρηματοδότηση της κεντρικής εξουσίας, ενώ οι δυνατότητές τους για ανάληψη πρωτοβουλιών ως προς τις τοπικές υποθέσεις παραμένουν πολύ περιορισμένες. Αντίστροφα, στους νέους «καποδιστριακούς» Δήμους της υπαίθρου διαγράφεται, για πρώτη φορά από το 1912, η προοπτική πραγματικής άσκησης αρμοδιοτήτων για ικανό αριθμό τοπικών υποθέσεων σε χώρους όπου οι παλαιές Κοινότητες λειτουργούσαν κυρίως ως τοπικοί διεκπεραιωτές κρατικών-γραφειοκρατικών υποθέσεων «ρουτίνας» (έκδοση πιστοποιητικών, ληξιαρχικών πράξεων κ.ά.), δηλαδή ως τοπικά παραρτήματα του κεντρικού κράτους.

Η εικόνα, συνελώς, που διαθέτουμε σήμερα ως προς τη δυναμική των σχέσεων ανάμεσα στην αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωση, και τη μεταξύ τους κατανομή των διοικητικών λειτουργιών, χαρακτηρίζεται από αντίρροπες τάσεις και ρευστότητα που συχνά προκαλεί σύγχυση. Πρόκειται για μια πραγματικότητα που δεν αφορά βέβαια μόνο το διοικητικό μας σύστημα αλλά κατ' επέκταση και το πολιτικό, με συνέπειες που εκφράστηκαν και στις δημοτι-

2. ΣτΕ (Ολομ.) 3440-4/1998.

κές, κοινοτικές και νομαρχιακές εκλογές του 1998, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Στις γραμμές που ακολουθούν θα επιχειρηθεί, αρχικά, η κριτική ανασκόπηση της εξελικτικής πορείας του αποκεντρωτικού συστήματος με ιδιαίτερη έμφαση σε πτυχές που έχει παραμελήσει η μέχρι σήμερα βιβλιογραφία. Στη συνέχεια, η προσοχή θα στραφεί προς την αυτοδιοίκηση και το ρόλο της στο πλαίσιο του διοικητικού και του πολιτικού συστήματος, έτσι όπως αυτός διαμορφώνεται μετά από τις αλληπάλληλες αλλαγές των τελευταίων ετών. Στο τελευταίο τμήμα της μελέτης θα διατυπωθούν, υπό το φως των νεότερων εξελίξεων, ορισμένες εκτιμήσεις ως προς τις τάσεις και τις προοπτικές που διαγράφονται για τις λεπτές ισορροπίες που χαρακτηρίζουν την «ανταγωνιστική συναλληλία»<sup>3</sup> κράτους και αυτοδιοίκησης.

## 2. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ο όρος «αποκεντρωτικό σύστημα» κατάγεται από τον γαλλικό όρο «décentralisation», ο οποίος όμως είναι ευρύτερος, αφού περιλαμβάνει και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.<sup>4</sup> Σ' εμάς, οι όροι «αποκέντρωσις» και «σύστημα αποκεντρωτικών» εμφανίζονται για πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο στον τίτλο του Κεφαλαίου Θ' και στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1925, και από τότε υιοθετούνται σε όλα τα Συντάγματα που ακολούθησαν μέχρι και στο ισχύον (στο άρθρο 101). Ως προς το περιεχόμενο του όρου, ήδη η ελληνική θεωρία του Μεσοπολέμου<sup>5</sup> αλλά και η μεταπολεμική θεω-

3. Ο όρος «ανταγωνιστική συναλληλία» αποδίδει το πλέγμα των σχέσεων ανάμεσα στο κράτος και τους ΟΤΑ: Χαρ. Χρυσανθάκης, «Η τοπική δημοκρατία σε δοκιμασία: Η νομοθετική πραγμάτωση του δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης», *ΕΛΛΔ*, 1995, σ. 334 κ.ε. (345).

4. Βλ. Σπ. Φλογαίτης, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 49, 51 κ.ε. Σήμερα, ο όρος *décentralisation* αντιστοιχεί περίπου στον ελληνικό όρο «αυτοδιοίκηση», ενώ ο όρος «αποκέντρωση» είναι ανάλογος του γαλλικού «*déconcentration*». Ωστόσο, μέχρι τα τέλη του 19ου αιώνα ο όρος *décentralisation* χρησιμοποιήθηκε στη Γαλλία, ακόμη και στη νομοθεσία, τόσο για την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και για τη διοικητική αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών· βλ. R. Chapus, *Droit administratif général*, τόμ. 1, 9η έκδοση, Montchrestien, Παρίσι 1995, σ. 345 κ.ε.

5. Βλ. Σ. Γ. Ανδρεάδης, *Διοικητικόν Δίκαιον*, 2η έκδοση, Αθήνα 1968, σ. 111· Μιχ. Δένδιας, *Διοικητικόν Δίκαιον. Τόμος Β' . Διοικητική Οργάνωσις*, Βίκτωρ

ρία<sup>6</sup> σχεδόν ομόφωνα<sup>7</sup> όρισαν ως αποκεντρωση «τη σύσταση περιφερειακών κρατικών οργάνων και την ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων» – την αντίληψη αυτή ακολούθησε με συνέπεια και η νομολογία.<sup>8</sup> Τα συντάγματα μάλιστα του 1925 και του 1927 έθεταν και τους στόχους της αποκεντρωσης, δηλαδή να είναι η κρατική εξουσία «περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας» (μια διατύπωση που θυμίζει λίγο την περιώνυμη «επικουρικότητα» των ημερών μας),<sup>9</sup> καθώς και να λύνονται «ταχύτερον» και «επί τη βάσει αμεσωτέρας αντιλήψεως των συνθηκών» τα ζητήματα που αφορούν τη διοίκηση.

Ως διοικητικός θεσμός βέβαια, η αποκεντρωση είχε καθιερωθεί από τους επαναστατικούς χρόνους, συστηματοπολήθηκε από τον Ι. Καποδίστρια και εδραιώθηκε οριστικά επί της βασιλείας του Όθωνα,<sup>10</sup> με χώρο αναφοράς τους νομούς, κατά το πρότυπο των Départements της Γαλλίας.<sup>11</sup> Ωστόσο, ήδη μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, η σύσταση των γεωγραφικά ευρύτερων Γ. Διοικήσεων<sup>12</sup> στις «νέες χώρες» και, αργότερα, αρκετών ν.π.δ.δ. με τοπική εμβέ-

Παπαζήσης, Αθήναι 1966, σ. 101. Μιχ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, β' έκδοσις, Αθήναι 1957, σ. 211· Θ. Τσάτσος, «Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι», *ΕΤΑ*, 1933, σ. 3 κ.ε.

6. Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Τρίτη έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 426· Γ. Παλαχατζής, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήναι 1949, σ. 57 κ.ε.· Πρ. Παυλόπουλος, «Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκεντρωσης», *ΕΔΔ*, 1990, σ. 481 κ.ε. (487, 492 κ.ε.)· Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, 5η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 231 κ.ε., 276 κ.ε.

7. Πρβλ. όμως Σπ. Φλογαίτης, *ό.π.*, σημ. 4, σ. 49 κ.ε. Αναλυτικότερα για τη σχετική συζήτηση: Ν.-Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 28 κ.ε.

8. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 263/1997, ΣτΕ ΠΕ 519, 524/1992, 610/1977.

9. Πρβλ. και Δ. Κατσούλης, «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», *ΤοπΑ*, τχ. 89, 1993, σ. 33 κ.ε. (35), όπου γίνεται λόγος για την «αρχή της πλησιέστερης διοίκησης» ως «ταυτόσημης έννοιας με την αρχή της επικουρικότητας».

10. Βλ. Γ. Δημακόπουλος, *Περί του δημοτικού συστήματος και της καθιέρωσης αυτού εν Ηλεία*. Ανάτυπο εκ του Β' τόμου της Επετηρίδος της Εταιρείας Ηλειακών Μελετών, Εν Αθήναις, 1983.

11. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 44 κ.ε.

12. Β. Φραγκόπουλος, «Υπουργείο Αιγαίου: “ρίζα και διάρχεια”», *ΤοπΑ*, τχ. 4-5, 1985, σ. 47 κ.ε.

λεια («ταμεία οδοποιίας» κ.ά.),<sup>13</sup> ή ακόμη και ορισμένων «μονοκλαδικών» διανομαρχιακών υπηρεσιών από τα επιμέρους Υπουργεία (όπως λ.χ. των περιώνυμων Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης του Υπουργείου Συντονισμού κατά τη δεκαετία του '50) σηματοδότησαν μια πορεία αμφισβήτησης του παραδοσιακού, ενιαίου για όλα τα Υπουργεία και τη χώρα νομαρχιακού συστήματος.

#### **α. Υπουργοί, Γ. Διοικητές/«Περιφερειάρχες» και Νομάρχες. Οι αιώνιοι αντίπαλοι;**

Η κατάργηση, με το ν. 3200/55, των Γ. Διοικήσεων,<sup>14</sup> θα μπορούσε, εκ πρώτης όψεως, να εκληφθεί ως η οριστική «νίκη» των Νομαρχών. Ωστόσο, οι Νομαρχίες παρέμειναν ισχνές, ως διοικητικές μονάδες, αφού ουσιαστικά περιοριζόνταν στις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπόλοιπων Υπουργείων παρέμεναν οργανωτικά διάσπαρτες, δηλαδή δεν εντάσσονταν σε μια οριζόντια, διακλαδική και ενιαία διοικητική μονάδα σε επίπεδο νομού, αλλά συνδέονταν άμεσα με τις κεντρικές υπηρεσίες του «δικού τους», κάθε φορά, Υπουργείου. Η κεντρική πολιτική ηγεσία διατηρούσε σε κάθε περίπτωση την πρωτοβουλία των κινήσεων, και με κατάλληλο χειρισμό «γενικών οδηγιών», «ειδικών διαταγών», επιλεκτικών «καθ' υποβολήν αποφάσεων» και «ανατομικών» ήταν σε θέση να υποδουλώσει τους Νομάρχες. Οι τελευταίοι μπορούσαν άλλωστε όταν ήθελαν να αποφύγουν δυσάρεστες συγκρούσεις, με μιαν απλή απόφασή τους, να αναθέσουν «εις τα αρμόδια καθ' ύλην περιφερειακά όργανα των Υπουργείων» την εξουσία, τυπικά, «του υπογράφειν» κατ'

13. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμ. 11, σ. 120, 301.

14. Οι Γενικοί Διοικητές υπήρξαν, μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, τα πρώτα περιφερειακά όργανα για τα οποία ίσχυσε η «γενική ρήτρα» αποφασιστικής αρμοδιότητας (με το άρθρο 1 του ν. 4393/1929), ενώ για τους νομάρχες αντίστοιχη γενική ρήτρα καθιερώθηκε περίπου δέκα χρόνια αργότερα (με τον Α.Ν. 130/1938), αλλά γρήγορα αντικαταστάθηκε (Α.Ν. 179/1938) με την απαρίθμηση των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, οι Γενικοί Διοικητές παγιώθηκαν σε συνεχείς διαφιλονικίες αρμοδιοτήτων, οι οποίες δεν ξεπεράστηκαν με τις αλληπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις (ν. 4537/1930, Α.Ν. 1488/1938) που μάλλον επέτειναν τις αβεβαιότητες. Η κακή πορεία του θεσμού οφειλόταν πάντως και στο γεγονός ότι οι Υπουργοί αισθάνονταν έντονα τον ανταγωνισμό του Γενικού Διοικητή, ενώ αντίθετα δεν εκλάμβαναν τον Νομάρχη ως σοβαρή απειλή για την πολιτική τους επιρροή στην περιφέρεια.

εντολήν τους, στην ουσία όμως την ευχέρεια να αποφασίζουν τα ίδια, μετά από σχετική συνεννόησή τους με τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες. Έτσι, ο πραγματικός βαθμός αποσυγκέντρωσης των αποφάσεων διαμορφωνόταν ανάλογα με την προσωπικότητα του Νομάρχη και, κυρίως, τις διαθέσεις του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου.<sup>15</sup>

Η λειτουργική και οργανωτική ενοποίηση του συνόλου των κρατικών υπηρεσιών στο νομό πραγματοποιήθηκε τελικά από τη δικτατορία, με τη συγκρότηση μιας ενιαίας και διακλαδικής διοικητικής μονάδας, της «Νομαρχίας». <sup>16</sup> Οι πολυάριθμες διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων, «υποτάχθηκαν», εξάλλου, σε μια κοινή διαίρεση με επτά περιφέρειες για ολόκληρη την επικράτεια, όπου αργότερα συγκροτήθηκαν ισάριθμες Περιφερειακές Διοικήσεις με επικεφαλής Υφυπουργό-Προϊστάμενο μιας ενιαίας, επίσης, υπηρεσιακής μονάδας που περιελάμβανε δώδεκα «Επιθεωρήσεις». Ωστόσο, αυτές οι σοβαρές προσπάθειες για τον εξορθολογισμό του αποκεντρωτικού συστήματος δεν ολοκληρώθηκαν, αφού δε συνδυάστηκαν με αντίστοιχη οργανωτική αναδιάταξη στα επιμέρους Υπουργεία, ενώ ήδη στα τέλη του 1973 οι «ιωαννινικοί» πραξικοπηματίες (που έπασχαν από έλλειψη έμπιστων πολιτικών στελεχών) προχώρησαν με σπουδή στην κατάργηση των «παπαδοπουλικών» Περιφερειακών Διοικήσεων.<sup>17</sup>

Έτσι, τα Υπουργεία μπόρεσαν να προωθήσουν την περαιτέρω ανάπτυξη των «μονοκλαδικών» διανομαρχιακών τους υπηρεσιών, ενώ και το νέο, «οριζόντιο» οργανωτικό σχήμα των Νομαρχιών αποδείχτηκε, στην πορεία, δέσμιο των συγκεντρωτικών παραδόσεων: Η εσωτερική μορφολογία της τυπικά ενιαίας αποκεντρωμένης μονάδας απλώς αντανάκλασε τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών (δεν υπήρχε ολοκληρωμένος, δηλαδή διακλαδικός Οργανισμός Νομαρχίας), και δεν αντιστοιχούσε στις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές, ούτε βέβαια στις ιδιαιτερότητες του κάθε νομού. Στις εν λόγω οργανωτικές δομές αποτυπώνονταν η λειτουργία κά-

15. Πρβλ. τις σχετικές διαπιστώσεις του G. Langrod στην πολυσυζητημένη έκθεσή του για την ελληνική διοίκηση που αναδημοσιεύτηκε πρόσφατα στο έργο: Αντ. Μακρυδημήτρης - Νικ. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την ελληνική διοίκηση*, Παταζήσης, Αθήνα 2000, σ. 125 κ.ε.

16. Βλ. Μίν. Μαθιουδάκης - Β. Ανδρονόπουλος, *Αποκέντρωση - Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1974, σ. 296 κ.ε.

17. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμμ. 7, σ. 146 κ.ε.

θετων διοικητικών «φέουδων» τα οποία συνδυάζονταν με αντίστοιχες υπηρεσιακές, μισθολογικές-επιδοματικές και ασφαλιστικές διαφοροποιήσεις του προσωπικού, που καθιστούσαν, και γι' αυτούς τους λόγους, δυσχερή την ολοκληρωμένη οργανωτική ανασύνταξη. Η έλλειψη επιτελικών μονάδων και στελεχών, αλλά και το υπερβολικά μεγάλο εύρος εποπτείας, καθιστούσαν σχεδόν αδύνατο τον έλεγχο σε βάθος καθώς και τον αποτελεσματικό συντονισμό των περιφερειακών υπηρεσιών από τον Νομάρχη.<sup>18</sup>

Παρ' όλα αυτά, οι προσπάθειες των Υπουργών να παρακάμψουν τους Νομάρχες συνεχίστηκαν, και ίσως δεν είναι άσχετες με το γεγονός ότι ως εκλογική περιφέρεια καθιερώθηκε, οριστικά πλέον, ο νομός: Τόσο η κεντρική πολιτική ηγεσία όσο και τα υπηρεσιακά στελέχη των Υπουργείων ήθελαν να αποφύγουν τις παρεμβολές των τοπικών βουλευτών, στις οποίες ήταν πολύ πιο ευάλωτος ο με δοτή πολιτική εξουσία προικισμένος νομάρχης.<sup>19</sup> Έτσι, όπως σε όλη σχεδόν τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, τα Υπουργεία εξακολούθησαν να προωθούν τη συγκρότηση διανομαρχιακών υπηρεσιών. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη της «κάθετης», κλαδικής κατ' Υπουργεία αποκέντρωσης οφειλόταν πάντως και στο όντως μικρό μέγεθος των νομών, καθώς και στην ανάγκη να αντιμετωπίζονται αυστηρώς ενιαία σε ολόκληρη την επικράτεια, από ειδικά εκπαιδευμένα όργανα, ορισμένα «ειδικά ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα» (λ.χ., η προστασία των αρχαιοτήτων). Παράλληλα όμως, η δημιουργία τέτοιων κάθετων και «μονοκλαδικών» οργανωτικών σχημάτων (που συχνά συνδυάζονταν και με ένα ιδιαίτερο μισθολογικό-επιδοματικό καθεστώς για το προσωπικό τους) υποστηρίχτηκε παντοιοτρόπως και από αντίστοιχες επαγγελματικές οργανώσεις και ομάδες συμφερόντων (λ.χ., των αρχαιολόγων, των γεωπόνων, κ.ά.). Οι τελευταίες διασφάλιζαν έτσι τη μεγαλύτερη δυνατή «στεγανοποίηση» της επιρροής τους επί των αρμόδιων υπηρεσιών απέναντι σε παρεμβολές αντίπαλων ομάδων ή ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων που θα διευκολύνονταν, αντιθέτως, από τη διακλαδική και «πολιτικοποιημένη» λογική του

18. Βλ. Νικ. Βαρελίδης - Δημ. Σωτηρόπουλος, *Μελέτη οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, Αθήνα, Μάρτιος 1994, σ. 27 κ.ε.· Ν. Μιχαλόπουλος, «Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση», *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 5, Μάιος 1996, σ. 11 κ.ε. (15).

19. Βλ. Ν. Παναγιωτάτος, «Τινά περί της αποκεντρώσεως και του θεσμού του "ημιμόνιμου" ή επί θητεία νομάρχου», *ΕΛΛΔ*, 1958, σ. 248 κ.ε.

νομαρχιακού συστήματος. Οι «μονοκλαδικές» οργανώσεις τείνουν πάντως να καθίστανται ολόένα και πιο «συμπαγείς», ενώ υιοθετούν άκαμπτες πρακτικές που προδίδουν τη σταδιακή απώλεια της επικοινωνίας με το εξωτερικό κοινωνικό τους περιβάλλον.<sup>20</sup>

## **β. Περιφερειακή διοίκηση και περιφερειακή πολιτική**

Παρά τις εσωτερικές της αδυναμίες και τις προσπάθειες παράκαμψής της, η Νομαρχία διατήρησε, ωστόσο, έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο κατά την κατανομή των κονδυλίων για έργα από το περιφερειακό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων –ΠΔΕ– (το οποίο συνολικά έφτανε το 5% περίπου του ΑΕΠ) που αποτελούσε βασικό μοχλό για την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής στην περιφέρεια. Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους, και ειδικότερα ο προγραμματισμός και η μέριμνα για τις μειονεκτούσες περιοχές της χώρας, βασιζόνταν άλλωστε σε μια ευρύτατη συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων. Αυτή η κοινή αντίληψη αποτυπώθηκε και στο ίδιο το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 106), με την υιοθέτηση ρυθμίσεων που υπογράμμιζαν, μεταξύ άλλων, και την ανάγκη να προωθείται η περιφερειακή ανάπτυξη με στόχο «την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών». Ωστόσο, το απαρχαιωμένο και κατακερματισμένο διοικητικό σύστημα της χώρας δεν επέτρεψε την υλοποίηση μιας συνεκτικής περιφερειακής πολιτικής.<sup>21</sup> Αλλά και η απουσία λαϊκού αντιπροσωπευτικού σώματος στο νομό ματαιώνει τη χειραφέτηση του τοπικού πληθυσμού με την εκεί άρθρωση ενός ολοκληρωμένου «πολιτικού υποσυστήματος», τη σύνθεση των τοπικών συμφερόντων και την επεξεργασία αντίστοιχης αναπτυξιακής πολιτικής. Εξάλλου, η ισχυρή ακόμη επιρροή των παραδοσιακών «τοπαρχών-κομματάρχων», σε συνδυασμό με την πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε μεγάλο αριθμό μικρών κοινοτήτων δυσχέραινε ακόμη περισσότερο την επεξεργασία ολοκληρωμένων

20. Βλ. Jacques Chevallier, *Διοικητική επιστήμη* (επιμέλεια Κ. Σπανού, μτφρ. Β. Ανδρουλάκη - Β. Σουλάνδρου), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 412, 414 κ.ε.

21. Βλ. Κ. Χατζημιχάλης, «Νεοελληνικό κράτος, περιφερειακή πολιτική και κοινωνικός έλεγχος», στο Θ. Μαλούτας - Δημ. Οικονόμου (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα 1988, σ. 115 κ.ε., 126 κ.ε.

και συνεκτικών αναπτυξιακών πολιτικών που θα εξασφάλιζαν την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων που διέθεταν οι κεντρικές κυβερνήσεις για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής.

Έτσι, από το περιφερειακό σκέλος του ΠΔΕ, το ήμισυ περίπου των πόρων κατακερματιζόταν στη Νομαρχία και κατανέμονταν σε πολυάριθμα μικρά έργα των χιλιάδων κοινοτήτων. Ο εν λόγω προγραμματισμός ήταν ετήσιος, με αποτέλεσμα να ενισχύονται «έτι περαιτέρω» οι τάσεις για ένταξη και έναρξη κατασκευής όσο το δυνατόν περισσότερων και ασύνδετων μεταξύ τους έργων, ώστε να ικανοποιούνται—έστω προσωρινά—όσο το δυνατόν περισσότερες Κοινότητες, ακόμη και όταν η αναπτυξιακή επίδραση αυτών των έργων ήταν ασήμαντη και η ολοκλήρωσή τους αμφίβολη. Η εικόνα των ημιτελών έργων έφτασε έτσι να αποτελεί χαρακτηριστικό αξιοθέατο της χώρας μας, ακόμη και στα πιο μικρά και σχεδόν ερημωμένα χωριά, τα οποία ναι μεν δε διέθεταν αρκετό μόνιμο πληθυσμό, διέθεταν όμως αρκετούς ψηφοφόρους που κατοικούσαν πλέον αλλού, παραμένοντας «ετεροδημότες». Η σημασία αυτής της κατανομής των έργων για τη λειτουργία του τοπικού πελατειακού συστήματος και την ανάδειξη της Νομαρχίας σε βασικό του πόλο είναι βέβαια γνωστή και πολυσυζητημένη.<sup>22</sup>

Λιγότερο γνωστές είναι οι εξελίξεις μετά τη δημιουργία των—έμμεσα αιρετών—νομαρχιακών συμβουλίων κατά το 1982,<sup>23</sup> τα οποία επίσης δεν ήταν σε θέση να επεξεργαστούν μια τοπική, εναλλακτική προς τις όποιες κεντρικές/εθνικές πρωτοβουλίες, πρόταση ανάπτυξης για την περιοχή τους.<sup>24</sup> Πέραν των ελλείψεων σε σχετική τεχνογνωσία και των προαναφερθέντων προβλημάτων των Νομαρχιών, αξίζει να σημειωθούν και οι συνέπειες του μακροχρόνιου αποκλεισμού πολλών τοπικών δυνάμεων από τις διαδικασίες κατανομής πόρων και έργων (ένα είδος «στερητικού συνδρόμου» δηλαδή), αλλά και η «κεκτημένη ταχύτητα» από τις μακροχρόνιες πρακτικές ασύνδετης διανομής κονδυλίων κατ' έτος, που δεν υπάκουαν σε κάποια συνεκτική αναπτυξιακή στρατηγική για το νομό. Έτσι, η γενναία αύξηση του ποσοστού του Νομαρχιακού Προγράμματος («ΣΑΝΤ») από 15,5% (1982) σε 23,9%

22. Βλ. Κ. Χατζημιχάλης, *ό.π.*, σ. 135 κ.ε. Βλ. και παρακάτω, τμήμα 3β.

23. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 309 κ.ε.

24. Βλ. Ι. Σαγιάς - Μ. Σπουρδαλάκης, *Νομαρχιακά Συμβούλια: ιστορία, λειτουργία, προοπτικές (μια πρώτη προσέγγιση)*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1990, σ. 52.

(1983) και 24,5% (1984) επί του συνόλου του ΠΔΕ<sup>25</sup> δεν αξιοποιήθηκε αποτελεσματικά για την τοπική ανάπτυξη. Η νέα αποφασιστική αρμοδιότητα του Νομαρχιακού Συμβουλίου (όπου υπήρχε ισχυρή παρουσία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης) για την κατανομή των σχετικών πόρων οδήγησε μάλιστα σε ακόμη μεγαλύτερο κατακερματισμό των πόρων σε πολλά μικρά έργα, με αποτέλεσμα να μην εγκρίνονται πλέον σχεδόν καθόλου έργα μεσαίας ή μεγάλης κλίμακας.<sup>26</sup>

Κατά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), αποκαλύφθηκαν σε όλο τους το μεγαλείο οι οδυνηρές ελλείψεις αυτού του «κατακερματισμένου διοικητικού μορφώματος που συγκροτείται από τις περιφερειακές απολήξεις των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων»,<sup>27</sup> αλλά και πολλών Υπουργείων που αδυνατούσαν να κατευθύνουν και να στηρίξουν την υλοποίηση των ΜΟΠ.<sup>28</sup> Η ανάγκη για οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές έγινε πλέον πειστική, ιδίως ενόψει και της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας. Ωστόσο, ενώ θα ήταν εύλογο να προωθηθεί η συνένωση των Νομαρχιών σε ένα μικρό αριθμό μονάδων (10-20) με αντίστοιχη, ριζική αναμόρφωση των οργανωτικών τους δομών και του τρόπου λειτουργίας τους, η τότε κυβέρνηση προτίμησε την εύκολη λύση και προχώρησε στην καθιέρωση ενός ακόμη διοικητικού επιπέδου, δηλαδή της Περιφέρειας, και μάλιστα υιοθετώντας έναν αρκετά μεγάλο, για τα μεγέθη της χώρας και εφόσον διατηρούνταν και οι 54 Νομαρχίες, αριθμό: 13 μονάδες. Έτσι αποφεύγονταν τα σοβαρότατα πολιτικά και ενδοκομματικά προβλήματα που θα προκαλούσε μια ριζική μείωση του αριθμού των νομών, ενώ αναβάλλονταν επ' αόριστον το δύσκολο έργο της αναμόρφωσης του όλου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών (άρα και των κεντρικών) κρατικών υπηρεσιών, που θα ετίθετο επί τάπητος σε περίπτωση δραστηκής μείωσης του αριθμού των Νομαρχιών. Μια «τελευταία αλλά όχι έσχατη» παράμετρο συνιστούσε το γεγονός

25. Βλ. ΕΕΤΑΑ, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989, σ. 67.

26. Στο ίδιο, σημ. 25, σ. 67 κ.ε. με χαρακτηριστικά παραδείγματα.

27. Ν. Βαρελίδης - Δημ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σημ. 18, σ. 83.

28. Βλ. Gabr. Tondl, «EU Regional Policy in the Southern Periphery: Lessons for the Future», *South European Society and Politics*, τόμ. 3, τχ. 1, καλοκαίρι 1998, σ. 93 κ.ε. (94, 114 κ.ε.).

ότι με τη δημιουργία των Περιφερειών ανέκυπτε και μια πάντοτε καλοδεχούμενη ευκαιρία για τη δημιουργία νέων θέσεων για το πολιτικό και το διοικητικό προσωπικό.

Η νέα, δεύτερη βαθμίδα του –πολυβάθμιου πλέον– αποκεντρωτικού συστήματος συγκροτήθηκε, σε πολλά σημεία, «κατ' εικόνα και ομοίωση» της νομαρχίας. Έτσι, τόσο ο μετακλητός Γ.Γ. της Περιφέρειας όσο και το Περιφερειακό Συμβούλιο θύμιζαν τα αντίστοιχα όργανα στις Νομαρχίες – με ορισμένες διαφορές ως προς τη σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Ωστόσο, ο υπηρεσιακός μηχανισμός των Περιφερειών ήταν αμελητέος, ακόμη και σε σύγκριση με τους μικρότερους νομούς της Επικράτειας. Οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων, παρά τις σχετικές προβλέψεις του νόμου, δεν εντάχθηκαν στο νέο σχήμα της Περιφέρειας αλλά παρέμειναν ως είχαν (αν δεν αυξήθηκαν κιόλας). Μέχρι το 1994 μόνο τα Υπουργεία Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας είχαν συγκροτήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις που είχαν ενταχθεί στον υπηρεσιακό μηχανισμό της Περιφέρειας, ενώ το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας είχε επίσης συστήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις, που όμως δεν είχαν λειτουργήσει.<sup>29</sup>

Έτσι, οι Περιφέρειες λειτουργούσαν κυρίως ως κέντρα για τη διοίκηση και διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Η Ελλάδα υπήρξε, ως γνωστόν, η χώρα του Νότου με τα αναλογικά περισσότερα Επιχειρησιακά Προγράμματα<sup>30</sup> και τις χειρότερες αναπτυξιακές επιδόσεις, ενώ διέθεσε το υψηλότερο ποσοστό πόρων για τα ΠΕΠ, τα οποία στο πρώτο ΚΠΣ έφταναν μάλιστα στο εντυπωσιακό ύψος του 41% του συνόλου των πόρων του λεγόμενου «πρώτου πακέτου Ντελόρ»,<sup>31</sup> αλλά στο δεύτερο (1994-1999)

29. Δημ. Παπαδημητρόπουλος, «Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97)», *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 10, Ιανουάριος 1998, σ. 23 κ.ε. (32).

30. Στο πρώτο ΚΠΣ είχαν ενταχθεί 30 Εθνικά και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Στο δεύτερο ΚΠΣ, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα περιορίστηκαν σε 30 (συμπεριλαμβανόμενων των ΠΕΠ) έναντι 17 της –συγκρίσιμης μ' εμάς– Πορτογαλίας.

31. Κατά την υλοποίηση του πρώτου ΚΠΣ, το εν λόγω ποσοστό αυξήθηκε μάλιστα ακόμη περισσότερο, και συγκεκριμένα από 40,9% σε 50,3%, με τη μεταφορά πόρων από «ελλιπώς εκτελούμενα προγράμματα» και ιδίως από αυτά της «1ης προτεραιότητας» (βελτίωση των βασικών υποδομών) που μειώθηκαν από το προβλεπόμενο 37,4% στο υλοποιηθέν 28,8% των πόρων. Αξίζει να σημειωθεί ότι, με-

μειώθηκαν τελικά στο 24%. Η επιλογή των χρηματοδοτούμενων έργων των ΠΕΠ γίνονταν από τις «Επιτροπές Παρακολούθησης», αφού υποβάλλονταν προτάσεις από το Περιφερειακό Συμβούλιο (τον «φορέα προγραμματισμού»), στο οποίο όμως είχαν ισχυρή παρουσία οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ καθώς και οι Νομάρχες της Περιφέρειας. Το αποτέλεσμα βέβαια ήταν να συνεχιστεί, τηρουμένων των αναλογιών, η δυσμενής για κάθε αναπτυξιακή δυναμική παράδοση του κατακερματισμού σε πολλά μικρά έργα,<sup>32</sup> ιδίως από τη στιγμή που στο Περιφερειακό Συμβούλιο η ίδια η Περιφέρεια, σε αντίθεση με τους νομούς και τους ΟΤΑ, δε διέθετε ισχυρή εκπροσώπηση, ενώ δεν αποτελούσε εκλογική περιφέρεια ούτε υπήρχε ισχυρή «περιφερειακή συνείδηση» (με την εξαίρεση ίσως της Κρήτης), σε αντίθεση με άλλα κράτη της Κοινότητας.

Η εκτέλεση των έργων υλοποιούνταν βέβαια, κατά μεγάλο μέρος, σε επίπεδο νομαρχίας, ενώ τα νομαρχιακά ΠΔΕ έπαψαν ουσιαστικά να χρησιμοποιούνται για την άσκηση εθνικής περιφερειακής πολιτικής και απλώς εξασφάλιζαν πλέον την ελληνική συμμετοχή στα έργα των ΠΕΠ. Οι δυσκολίες που προέκυψαν ακόμη και για την έγκαιρη απορρόφηση των κοινοτικών πόρων οδήγησαν αργότερα στην επιστράτευση ιδιωτικών εταιρειών συμβούλων για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των ΠΕΠ. Δημιουργήθηκαν δηλαδή, εκτός από την Περιφέρεια, και νέες παράπλευρες δομές, ακόμη και με την επιστράτευση ιδιωτών ειδικά για τη διαχείριση

τά τις Περιφέρειες, η άλλη μεγάλη κερδισμένη «προτεραιότητα» του πρώτου ΚΠΣ ήταν εκείνη για την «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού», το ποσοστό της οποίας αυξήθηκε από το προβλεπόμενο 7,5% στο υλοποιηθέν 10,2% των πόρων, επιβεβαιώνοντας έτσι την αξία των αριθμών που αντανακλούν, εν προκειμένω, την αποτελεσματικότητα των άτυπων πελατειακών δικτύων που οδήγησε τελικά στη μετατόπιση πόρων σε προτεραιότητες με ενέργειες (τοπικά έργα, επιδοτούμενη επιμόρφωση ανέργων) που είχαν μεγαλύτερη «ένταση» και «αξία» για το πελατειακό σύστημα απ' ό,τι οι υπόλοιπες. Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία. Ελλάδα. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, σ. 17 κ.ε.

32. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, η αναπτυξιακή επίδραση των πόρων του πρώτου ΚΠΣ που διατέθηκαν στην Ελλάδα κινήθηκε μεταξύ του 1/4 και του 1/5 των επιδόσεων σε άλλες χώρες του Νότου. Βέβαια, αυτά τα απογοητευτικά αποτελέσματα δεν οφείλονταν μόνο στον κατακερματισμό των έργων, αλλά και σε άλλους παράγοντες, όπως λ.χ. τις ελλείψεις κατά την παρακολούθηση και υλοποίηση των προγραμμάτων. Βλ. Δημ. Οικονόμου, «Προβλήματα σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα», *Τόπος*, τόμ. 7/1994, σ. 57 (59 κ.ε., 85). Πρβλ. επίσης Gabr. Tondl, *ό.π.*, σμ. 28, σ. 105, 115, 117.

του ΚΠΣ.<sup>33</sup> Για την ουσία όμως των δομών και τη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού και πολιτικού συστήματος, ουδεμία ριζική ανατροπή προέκυψε παρά μόνον κάποιες επιμέρους αλλαγές, και κυρίως ορισμένες μετατοπίσεις και μεταβολές μεγεθών.<sup>34</sup> Άλλωστε, και μετά τη δημιουργία των διοικητικά «άοπλων» Περιφερειών οι Νομαρχίες διατήρησαν τον παραδοσιακό τους ρόλο ως διοικητικό κέντρο, και οι νομοί τη λειτουργία τους ως βασικό πεδίο συγκρότησης των τοπικών πελατειακών μηχανισμών.<sup>35</sup>

Κατά το 1994, όταν οι παλαιές Νομαρχίες μεταμορφώθηκαν σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς,<sup>36</sup> είχε την αφετηρία της και η προσπάθεια ενίσχυσης και ανάδειξης της Περιφέρειας σε νέο πόλο του αποκεντρωτικού συστήματος, που κορυφώθηκε αργότερα με την ψήφιση του νόμου 2503/1997. Τη δημιουργία, λοιπόν, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης κατά το 1994 ακολούθησε, τρία χρόνια αργότερα, η καθιέρωση ενός ιδιαίτερου, ουσιαστικά ενιαίου («διακλαδικού») Οργανισμού Περιφέρειας. Για την εσωτερική συνοχή, εξάλλου, της νέας αποκεντρωμένης μονάδας, ιδιαίτερα σημαντική μπορεί να αποδειχτεί η παραχώρηση «υπηρεσιακής αυτοτέλειας», αφού το προσωπικό θα υπηρετεί πλέον σε θέσεις που ανήκουν στην Περιφέρεια, ενώ θα διορίζεται και θα εξελίσσεται σε αυτήν, και θα υπάγεται σε αντίστοιχο υπηρεσιακό συμβούλιο. Οι νέες Περιφέρειες θα διαθέτουν άλλωστε και ευρύτερα περιθώρια αυτοτελούς δημοσιονομικής διαχείρισης<sup>37</sup> ενώ θα διοικούνται από Γ. Διευθυντή Περιφέρειας επί θητεία, ο οποίος αναλαμβάνει συντονιστικό και επιτελικό ρόλο. Οι εν λόγω εξελίξεις, και ιδίως η υπηρεσιακή αποσύνδεση των υπαλλήλων της Περιφέρειας από τα «μητρικά» τους Υπουργεία είναι πιθανό να οδηγήσει και σε σταδιακή υποχώρηση της λανθάνουσας συντεχνιακής αντίληψης που τείνει να επικρατεί σε μονοκλαδικές οργανώσεις, προς ό-

33. Βλ. Παρ. Χριστοφιλοπούλου, «Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 1996, τχ. 7, σ. 124 (132 κ.ε.).

34. Πρβλ. όμως H. Heinelt - P. Getimis - G. Bekridaki - Ap. Dedousopoulos - D. Gravaris, *Politische Steuerung in Griechenland*, Leske-Budrich, Opladen 1996, σ. 134 κ.ε.

35. Παρ. Χριστοφιλοπούλου, ό.π., σημ. 33, σ. 143.

36. Βλ. παρακάτω τμήμα 3α και 3β.

37. Βλ. Βασίλης Κουγέας, «Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας», *ΕΣΤΑΙΑ*, τχ. 14, 1998, σ. 40 κ.ε.

φελος μιας νέας, διακλαδικής και «περιφερειακής» (δηλαδή τοπικά προσανατολισμένης) προσέγγισης.<sup>38</sup>

Προς την αντίθετη κατεύθυνση κινείται, ωστόσο, η ανάληψη της ευθύνης για τη λήψη αποφάσεων σε θεμελιώδη ζητήματα αναπτυξιακής πολιτικής (και εφαρμογής της) στην Περιφέρεια από ένα όργανο που εκπροσωπεί κυρίως συντεχνιακά και τοπικιστικά συμφέροντα, έτσι ώστε να μην αντλεί τη νομιμοποίησή του από το σύνολο αλλά από συγκεκριμένα τμήματα της τοπικής «περιφερειακής» κοινωνίας. Η σημερινή σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου θα ανταποκρινόταν καλύτερα σε ένα διαφορετικής αποστολής όργανο που θα εξασφάλιζε την πραγματοποίηση του λεγόμενου «κοινωνικού διαλόγου». Ένα τέτοιο όργανο, δηλαδή μια «οικονομική και κοινωνική επιτροπή», θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο στο επίπεδο των Περιφερειών, αλλά ο νομοθέτης φρόντισε να το θεσμοθετήσει στο οικονομικά ασήμαντο επίπεδο των νομών. Τελικά διατηρήθηκε η επιρροή των συντεχνιών (που είναι ούτως ή άλλως ισχυρή στους κόλπους της «κλαδικά» αναπτυσσόμενης διοίκησης),<sup>39</sup> αλλά και των παραδοσιακών τοπικών σχηματισμών (ΤΕΔΚ, Νομαρχίες) στο Περιφερειακό Συμβούλιο, αντί να προωθηθεί η διαμόρφωση μιας περιφερειακής ταυτότητας, που είναι απαραίτητη για την επιβίωση της χώρας στον διεθνή (και διαπεριφερειακό) ανταγωνισμό.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι τα «θιγόμενα» από την ανάπτυξη των Περιφερειών, ως εν μέρει αυτοτελών, διακλαδικών και ενιαίων αποκεντρωμένων μονάδων, Υπουργεία πέρασαν σταδιακά «στην αντεπίθεση». Στην αρνητική στάση των τελευταίων οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, η απογοητευτική συγκομιδή των προσπαθειών για την «κάθοδο» αρμοδιοτήτων από το κέντρο στις κατώτερες βαθμίδες, και ιδίως στο νέο, «πλούσιο» οργανωτικό σχήμα της Περιφέρειας, η δομή του οποίου ανταποκρίνεται πάντως σε τομείς που είχαν ήδη συγκροτηθεί σε διανομαρχιακή-περιφερειακή κλίμακα αγνοώντας άλλους, εξίσου σημαντικούς (λ.χ. εκπαίδευση, βιομηχανία κ.ά.). Ως προς το οργανωτικό, εξάλλου, σκέλος των προσπαθειών για «ανάκτηση του χαμένου εδάφους», αξίζει να σημειωθεί ότι τα Υπουργεία έχουν πλέον εγκαταλείψει την «παραδοσιακή» τακτική της «διπλής περιφερειακής διάρθρωσης», με τη δημι-

38. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 188 κ.ε.

39. Βλ. παρακάτω τμήμα 3β και 3γ.

οργία νέων περιφερειακών υπηρεσιών εκτός της Περιφέρειας (όπως έκαναν παλαιότερα με τις «διανομαρχιακές» και τις εκτός Νομαρχιών υπηρεσίες τους στο νομό), και στρέφονται στη «μετασυγκεντρωτική» μέθοδο της δημιουργίας Νομικών Προσώπων κάθε είδους, που ελέγχονται από το εθνικό κέντρο – και μάλιστα απευθείας από την πολιτική ηγεσία.<sup>40</sup>

### 3. Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας σημαδεύτηκε ευθύς εξαρχής από την προσπάθεια της –αρχικά αδύναμης– κεντρικής εξουσίας να υποτάξει τις πολυάριθμες τοπικές εστίες εξουσίας που ορθώνονταν ως εμπόδιο στην πορεία για τη συγκρότηση ενός σύγχρονου, ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους. Η αναπόφευκτη μεταφύτευση δυτικοευρωπαϊκών οργανωτικών σχημάτων που βασιζόνταν στην «ακτινωτή» ανάπτυξη κρατικών υπηρεσιών, με κεντρομόλους ιεραρχικές δομές στην περιφέρεια, και στη λειτουργική ενσωμάτωση, κυρίως μέσω της διοικητικής εποπτείας αλλά και της «κατ' εντολήν» ανάθεσης κρατικών υποθέσεων, της τοπικής αυτοδιοίκησης στο *pleno sensu* κράτος δεν κατάφερε παρ' όλα αυτά να απαλείψει τις υποθήκες μιας μακροαίωνης κοινοτικής παράδοσης. Το «διαρθρωτικό ασύμπτωτο» ανάμεσα στην ενδογενή κοινωνική οργάνωση και στο επείσακτο «μοντέρνο» θεσμικό πλαίσιο κατέληξε στη νόθευση του τελευταίου στην πράξη, το οποίο διαπεράστηκε από τις εγχώριες δομές και ακολούθησε τους ρυθμούς λειτουργίας τους.<sup>41</sup>

Η τοπική αυτοδιοίκηση εντάχθηκε από νωρίς στο πολιτικό και κομματικό σύστημα ως κατώτερος τοπικός μηχανισμός νομιμοποίησης και αναπαραγωγής του. Έτσι, οι προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό και την εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού και της πολιτικής στη χώρα μας συχνά στρέφονταν και προς την αυτοδιοίκηση, με πλέον χαρακτηριστική ίσως περίπτωση την απόπειρα του Ελ. Βενιζέλου, κατά το 1912, να συντρίψει τοπικούς κομματάρχες και δημάρχους με την πολυδιάσπαση των περισσότερων από τους ολιγάριθμους τότε δήμους σε χιλιάδες μικρές κοινότητες. Η με-

40. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 207.

41. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 51 κ.ε.

ταρρύθμιση αυτή οδήγησε σε αναδιάταξη του πελατειακού συστήματος, αλλά και γενικότερων συσχετισμών προς όφελος του κεντρικού πολιτικού προσωπικού, ενώ υποβάθμισε αισθητά τις διοικητικές δυνατότητες των ΟΤΑ και διευκόλυνε τη σταδιακή «εκπλαγίου» απογύμνωσή τους από πόρους και αρμοδιότητες, προς όφελος των περιφερειακών κρατικών οργάνων αλλά και πολλών δημόσιων νομικών προσώπων, «ταμείων» κ.ο.κ. με τοπική (συνήθως νομαρχιακή) εμβέλεια. Η τοπική αυτοδιοίκηση βρέθηκε ωστόσο συχνά στο προσκήνιο των πολιτικών αντιπαραθέσεων, χάρη στην άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση αλλά και την τάση της εκάστοτε αντιπολίτευσης να αξιοποιεί το θεσμό ως «πολιορκητικό κριό» κατά της αντίπαλης κεντρικής εξουσίας, που αμυνόταν επιστρατεύοντας, μεταξύ άλλων, και την κρατική εποπτεία. Από την άλλη πλευρά, το εκάστοτε κυβερνών κόμμα διένειμε πόρους και παντοειδείς παραχωρήσεις στους «φιλικούς» ΟΤΑ, χρησιμοποιώντας τους τελευταίους ως μάντες διασύνδεσής της με τις τοπικές κοινωνίες.

#### **α. Μετά το 1974: Λειτουργική επέκταση και οργανωτική αναδιάρθρωση**

Η στάση των συντηρητικών κυβερνήσεων της μεταπολίτευσης απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση χαρακτηριζόταν αρχικά από μια διάχυτη αμηχανία, που αποτυπώθηκε και στις άτολμες, αλλά ανοικτές σε μελλοντικές μεταρρυθμίσεις, διατάξεις του νέου Συντάγματος για το θεσμό. Μερικά χρόνια αργότερα, πάντως, και μετά από αλλεπάλληλες εκλογικές νίκες των δυνάμεων της αντιπολίτευσης σε σημαντικούς δήμους, οι κυβερνήσεις της Ν.Δ. «πέρασαν στην αντεπίθεση» και επιχείρησαν την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με την προώθηση τριών αξιόλογων εκσυγχρονιστικών νομοθετημάτων: επρόκειτο για το ν. 1080/1980 περί προσόδων,<sup>42</sup> το ν. 1065/1980 με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ), που διεύρυνε τον κύκλο των δημοτικών αρμοδιοτήτων και αναγνώρισε τον αναπτυξιακό ρόλο της αυτοδιοίκησης και, τέλος, το ν. 1069/1980 για τις Δημοτι-

42. Επρόκειτο για το νόμο 1080/1980 «περί τροποποίησης και συμπλήρωσης διατάξεων των περί των προσόδων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ Α' 246), βλ. σχετικά Σπ. Φλογαίτης, «Δημοσιονομική και πολιτικο-διοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του ν. 1080/1980», ΔΜΘρ, 1981, σ. 67.

κές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως (ΔΕΥΑ),<sup>43</sup> που δρομολόγησε την πρώτη οργανωτική ιδιωτικοποίηση δημοτικών υπηρεσιών.

Σε αντίθεση με τις συντηρητικές προκατόχους τους, οι πρώτες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ δεν περιορίστηκαν σε μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά απέδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στην ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.<sup>44</sup> Έμφαση δόθηκε εξάλλου και στην «αναπτυξιακή αποστολή» των ΟΤΑ με την υιοθέτηση, μεταξυ άλλων, και σειράς ευνοϊκών ρυθμίσεων που οδήγησε, εντός δώδεκα μόλις μηνών από την ψήφιση του σχετικού ν. 1416/1984, στο διπλασιασμό του αριθμού των δημοτικών επιχειρήσεων.<sup>45</sup> Ο ίδιος νόμος εισήγαγε τον νέο θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων, διαμέσου των οποίων διευκολύνθηκε αποφασιστικά η συνεργασία της αυτοδιοίκησης με άλλους δημόσιους φορείς και ιδίως η επιτόπια παροχή υπηρεσιών και η εκτέλεση έργων τοπικού ενδιαφέροντος.<sup>46</sup>

Κατά τη διάρκεια των ετών που ακολούθησαν μεταφέρθηκαν αρκετές και σημαντικές –για την τοπική κοινωνικοοικονομική ζωή– αρμοδιότητες στους δήμους και τις κοινότητες. Ωστόσο, η εν λόγω επέκταση των δραστηριοτήτων αφορούσε στην πράξη ένα μικρό μόνο ποσοστό των 5.775 ΟΤΑ της χώρας, αφού οι περισσότερες κοινότητες παρείχαν στοιχειώδεις διοικητικές υπηρεσίες κυ-

43. Επρόκειτο για το νόμο «περί κινήτρων διά την ίδρυση επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» (ΦΕΚ Α' 191), ενώ είχαν προηγηθεί άλλοι ειδικοί νόμοι για τις περιοχές του Βόλου και Αθηνών-Πειραιώς. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», στο έργο: Ν.-Κ. Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 183 κ.ε. (282 κ.ε.).

44. Πρβλ. τις εύστοχες επισημάνσεις της Καλλιόπης Σπανού σχετικά με την αντιμετώπιση, συχνά σε βάρος της αποτελεσματικότητας των δημοτικών υπηρεσιών, της τοπικής αυτοδιοίκησης από το ΠΑΣΟΚ ως «κινήματος» και, γενικότερα, την «μεταφορά της λογικής άλλων πεδίων σε εκείνο της δημόσιας διοίκησης», την παραγνώριση των ιδιαιτεροτήτων της τελευταίας και «την απουσία ενδιαφέροντος για τις λειτουργικές απαιτήσεις του διοικητικού μηχανισμού»: Καλλιόπη Σπανού, «ΠΑΣΟΚ και δημόσια διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία», στο Μιχ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα, κράτος, κοινωνία*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 175 κ.ε. (ιδίως 190 κ.ε.).

45. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 286, 288.

46. Στο ίδιο, σ. 295 κ.ε. με περαιτέρω παραπομπές.

ριώς για λογαριασμό του κράτους, ενώ δεν ήταν σε θέση να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις. Από τα μέσα της δεκαετίας του '80, η αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούσε ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης επιχειρήθηκε με την παράλληλη εφαρμογή δύο εναλλακτικών λύσεων: τη δημιουργία ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» (Αναπτυξιακοί Συνδέσμοι, Συμβούλια Περιοχής), αφενός, και την προώθηση εθελοντικών συνενώσεων (ν. 1416/84, 1622/86), αφετέρου. Οι τελευταίες ενθαρρύνθηκαν με γενναία οικονομικά (κρατικές επιχορηγήσεις, άτοκα δάνεια, διαγραφή χρεών) αλλά και πολιτικά (αναγνώριση των νέων ΟΤΑ σε δήμους, εκπροσώπηση των πρώην ΟΤΑ από παρέρδρους και «τοπικά συμβούλια») κίνητρα, ενώ σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων συνενώθηκαν οι ΟΤΑ συγκεκριμένων περιοχών παρά την αντίθεση της εκεί μειοψηφίας (μέχρι και 2/5 των καταργούμενων οργανισμών).<sup>47</sup> Τα αποτελέσματα υπήρξαν, ωστόσο, απογοητευτικά. Μέχρι το 1997 είχαν συνενωθεί μόλις 369 ΟΤΑ (ποσοστό μικρότερο του 10% των 5.100 περίπου Κοινοτήτων με λιγότερους από 2.001 κατοίκους) σε 108 νέους Δήμους.<sup>48</sup> Αλλά και η εθελοντική συμμετοχή των μικρότερων ΟΤΑ στους 573 Αναπτυξιακούς Συνδέσμους του ν. 1416/84, καθώς και –αργότερα– η υποχρεωτική ένταξή τους στα 492 Συμβούλια Περιοχής του ν. 2218/1994 δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα.<sup>49</sup> Έτσι, διατηρήθηκε η ασφυκτική εξάρτηση των μικρών Κοινοτήτων από τις υψηλότερες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης.

Οι ισχυρότεροι Δήμοι (αλλά και ορισμένες Κοινότητες) μπόρεσαν πάντως να αναβαθμίσουν αισθητά την παρουσία τους, αξιοποιώντας και τις νέες δυνατότητες που προσέφεραν οι χρηματοδοτικές εισροές από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.<sup>50</sup> Η αυτοδιοίκηση επιστράτευσε ευέλικτα οργανωτικά σχήματα προκειμένου να ανταποκριθεί ταχύτερα και αποτελεσματικότερα στις προκλήσεις που έθεταν οι νέες αυτές ευκαιρίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις αρχές του 1996, οι ΟΤΑ είχαν οργανώσει (υπό ποικίλες νομικές μορφές) 77 Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) σε ολόκλη-

47. Βλ. ΣτΕ 3194/1990 και Δ. Κατσούλης, «Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα», *ΕΔΔ*, 1989, σ. 494 κ.ε.

48. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Παρελθόν και μέλλον των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα», *ΕΤΑ*, τχ. 92, 1997, σ. 84 κ.ε. (86 κ.ε.).

49. Στο ίδιο, σ. 86 κ.ε.

50. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 7, σ. 328 κ.ε.

ρη την επικράτεια,<sup>51</sup> ενώ στις αρχές του 1997 οι λεγόμενες «Αναπτυξιακές Εταιρείες» τους είχαν φτάσει τις 149.<sup>52</sup> Στις χρηματοδοτικές εισροές από την Κοινότητα προστέθηκαν, μετά την ψήφιση του ν. 1828/1989, και νέοι εθνικοί πόροι, οι λεγόμενοι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), καθώς και νέες δυνατότητες για την επιβολή τελών ή εισφορών ανταποδοτικού χαρακτήρα.<sup>53</sup> Στο πλαίσιο της γενικότερης λειτουργικής επέκτασης των ΟΤΑ εντάσσονταν εξάλλου τόσο η εκτίναξη του συνολικού αριθμού των διάφορων δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων σε περισσότερες από 800 (1998), όσο και η εντυπωσιακή αύξηση των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων από 24.429 (1981) σε 60.000 άτομα περίπου (1998).<sup>54</sup>

Η δημιουργία, πάντως, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) κατά το 1994 δε δικαίωσε τις προσδοκίες για ένα αληθινό «άλμα» στην πορεία αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης και για αποφασιστική περαιτέρω επέκταση του μεριδίου των ΟΤΑ στις εν γένει δημόσιες διοικητικές δραστηριότητες, αλλά και στους δημόσιους πόρους σε βάρος του *stricto sensu* κράτους. Ως διοικητικός μηχανισμός, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κληρονόμησε τα προβλήματα της κρατικής Νομαρχίας, ενώ επιβαρύνεται μέχρι και σήμερα από τις αμφισβητήσιμες αρμοδιοτήτων που προκάλεσαν οι αβασάνιστες επιλογές των μεταρρυθμιστών του 1994.<sup>55</sup> Με προσωπικό που εξακολουθούσε να ανήκει (πλην εξαιρέσεων) στα διάφορα Υπουργεία, χωρίς δικούς τους πόρους και με οργανωτικές δομές που λίγο διέφεραν από εκείνες των προκατόχων τους κρατι-

51. Βλ. Τ. Σαπουνάκης, «1984-1998. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τχ. 2/1998, σ. 122 (127).

52. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 290 κ.ε.

53. Βλ. Ν. Τάτσος, *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 1999, σ. 67 κ.ε.

54. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 287 κ.ε. και Τ. Σαπουνάκης, *ό.π.*, σημ. 51, σ. 127, 130 κ.ε., 134 κ.ε. Σύμφωνα με στοιχεία που παραθέτει ο τελευταίος, μόνο το προσωπικό των εν λόγω επιχειρήσεων έφτανε στις αρχές του 1996 τα 6.434 άτομα. Για τον συνολικό αριθμό των απασχολούμενων (συμπεριλαμβανόμενων και των συμβασιούχων) σε φορείς της αυτοδιοίκησης, βλ. *ΕΤΑ*, 1998, τχ. 93, σ. 25.

55. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας - Γ. Α. Τασόπουλος (επιμ.), *Η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ περιφερειακής διοίκησης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Σε αναζήτηση της κατάλληλης τομής*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

κών Νομαρχιών, οι Ν.Α. παρέμειναν αιχμάλωτες της παλιάς νομαρχιακής κληρονομιάς που τους προκαλούσε «εκ γενετής αναπηρία». Από τα τέλη της δεκαετίας του '90 επιχειρούνται, πάντως, αλλεπάλληλες «διορθωτικές» τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου με την –έστω συντηρητική– αντιμετώπιση του ζητήματος των οικονομικών πόρων με το ν. 2672/1998, την –έστω σπασμωδική– αναζήτηση λύσεων για τις αρμοδιότητες (με το ν. 2647/1998) και το προσωπικό. Οι εν λόγω εξελίξεις, σε συνδυασμό με την «ενοποιητική» επίδραση που θα ασκεί στο νομαρχιακό διοικητικό μηχανισμό η καθοδήγηση από τον «μονοκράτορα» αιρετό νομάρχη<sup>56</sup> θα έχουν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή απελευθέρωση από τον –ασφυκτικό σήμερα– εναγκαλισμό των κεντρικών υπηρεσιών. Έτσι, και οι Ν.Α. θα αρχίσουν πλέον να ασκούν στην πράξη τον όντως μεγάλο αριθμό κρατικών αρμοδιοτήτων που τους έχει ανατεθεί, όπως και πολλοί μεγάλοι δήμοι με υψηλό βαθμό αυτοτέλειας.

Σημαντικές προοπτικές για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης φαίνεται εξάλλου να διαγράφονται με την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», εφόσον τηρηθούν τα εξαγγελθέντα.<sup>57</sup> Με δεδηλωμένο προσανατολισμό σε ευρωπαϊκά πρότυπα, το εν λόγω Πρόγραμμα περιλαμβάνει και φιλόδοξα σχέδια για την ορθολογική συγκέντρωση των μέχρι σήμερα διάσπαρτων πόρων σε συνεκτικές αναπτυξιακές παρεμβάσεις, έτσι ώστε να δημιουργηθούν, μέσα σε λίγα χρόνια, σύγχρονες υποδομές στην ελληνική ύπαιθρο, ενόψει και των έντονων πιέσεων από την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και τη μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Οι συνενώσεις των περισσότερων από τους 5.775 δήμους και κοινότητες προκαλούν σοβαρές μεταβολές μεγεθών και αλλάζουν το τοπίο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο και τα μικρότερα αστικά κέντρα.<sup>58</sup> Στη θέση των χιλιάδων μη

56. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Οι ρυθμίσεις του (νέου) θεσμικού πλαισίου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», στο Κ. Σπανού - Α. Ρήγος - Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 121 κ.ε. (133 κ.ε.).

57. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόταση για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.

58. Βλ. Χαρ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας,

βιώσιμων Κοινοτήτων που λειτουργούσαν με ελάχιστο προσωπικό και ανεπαρκείς πόρους, όπως ήδη τονίστηκε, ως τοπικά παραρτήματα του κράτους και δεν ήταν σε θέση να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, έρχονται τώρα μεγαλύτεροι δήμοι, οι οποίοι και περισσότερες κρατικές υποθέσεις θα μπορούν να διεκπεραιώνουν «κατ' εντολή» και αρκετές τοπικές υποθέσεις θα αναλάβουν, συχνά σε βάρος των Νομαρχιών, οι οποίες κάλυπταν, μέχρι σήμερα, το κενό.

Οι νέοι δήμοι είναι πιθανόν να μειώσουν, λοιπόν, ως προς τις αρμοδιότητες εκτελεστικού-διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, το σχετικό βάρος που φέρουν σήμερα οι νομαρχιακές αλλά και οι κρατικές-περιφερειακές υπηρεσίες, θα αυξήσουν όμως κατακόρυφα, ως νέες εστίες εξουσίας και άσκησης πολυάριθμων αρμοδιοτήτων, τις ανάγκες για διοικητική εποπτεία, δημοσιονομικό και δικαστικό (ιδίως ακυρωτικό) έλεγχο. Μέχρι πρόσφατα, η απουσία σχετικών υπηρεσιών και η έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού σε πολλές Περιφέρειες είχε οδηγήσει, μετά την κατάργηση της κρατικής Νομαρχίας και την αναμόρφωση του συστήματος εποπτείας (1994), σε ατονία, αν όχι σε ατροφία το σύστημα διοικητικής εποπτείας – ιδίως όταν πρόκειται για θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία (όπως λ.χ. τα πολεοδομικά). Αυτά τα σοβαρότατα προβλήματα είναι ενδεχόμενο να μειωθούν σημαντικά μετά την αναβάθμιση και την αντίστοιχη στελέχωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας, καθώς και την υλοποίηση των σχεδιαζόμενων τροποποιήσεων του υφιστάμενου συστήματος εποπτείας. Ο δικαστικός έλεγχος, όμως, ιδίως εφόσον διατηρηθεί το ισχύον χρονόβροχο συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, είναι αμφίβολο αν θα μπορέσει να παρακολουθήσει τους νέους ρυθμούς άσκησης αρμοδιοτήτων και να ελέγξει αποτελεσματικά τις νέες, διάσπαρτες εστίες εξουσίας που αναδύονται στην ελληνική ύπαιθρο.<sup>59</sup>

Αθήνα-Κομοτηνή 1998· Αντ. Μακροδημήτρης, «Συν(αίν)εση για Καποδίστρια», εφημ. *Τα Νέα*, 25.9.1997, σ. 6. Για τους κινδύνους «αποξένωσης» των μικρών τοπικών κοινωνιών στους νέους, μεγαλύτερους και «αστικοποιημένους» δήμους, βλ. Ματ. Τομαρά-Σιδέρη, «Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση στο πρόγραμμα “Καποδίστριας”», στο έργο της ίδιας: *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου – κράτος – πολιτική)*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ. 113 κ.ε. (116 κ.ε., 120 κ.ε.).

59. Οι εν λόγω δυσκολίες του υπάρχοντος συστήματος ακυρωτικού ελέγχου εί-

## β. Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολιτικό σύστημα

Το Σύνταγμα του 1975, παρά την ήδη επισημανθείσα «αυτοσυγκράτησή» του, εγκαθίδρυσε ένα σύστημα ανοικτό προς όλες τις πλευρές της «δημοκρατικής δυναμικής» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, με τη διαφοροποίηση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό τής καθ' ύλην αρμοδιότητας της *stricto sensu* κρατικής διοίκησης, άρα και του μεριδίου της εκτελεστικής εξουσίας που αυτή διαθέτει. Ενόψει εξάλλου της σημερινής ταύτισης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και κυβερνήσεως, καθώς και του μεγέθους των πόρων και των δραστηριοτήτων που ελέγχονται από αυτήν, καθίσταται προφανής η χρησιμότητα, για την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, τέτοιων περιορισμών της εξουσίας του εθνικού κράτους και, κατ' επέκταση, του κυβερνώντος και πλειοψηφούντος στη Βουλή κόμματος. Η κατοχή από μη κυβερνώσες πολιτικές δυνάμεις σημαντικών μεριδίων της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να αναιρέσει την παραδοσιακή μονολιθικότητά της στη χώρα μας, να δημιουργήσει νέους μηχανισμούς αλληλοελέγχου και αλληλοεξισορρόπησης («checks and balances») και να εξασφαλίσει την τοπική δοκιμή εναλλακτικών προτάσεων διαχείρισης της εξουσίας.<sup>60</sup>

Στην Ελλάδα των πρώτων χρόνων της μεταπολίτευσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στραγγαλιζόταν διοικητικά και οικονομικά από τον κρατικό συγκεντρωτισμό, αλλά στεκόταν στο προσκήνιο των πολιτικών και κομματικών ανακατατάξεων. Η νικηφόρα στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1975 αντιπολίτευση αξιοποίησε πολύ γρήγορα τους ΟΤΑ, προκειμένου να προβάλει τις πολιτικές της θέσεις, να φθείρει μέσω της δυναμικής προβολής τοπικών αιτημάτων την κυβέρνηση, και να αποδείξει στην πράξη τις δυνατότητες του πολιτικού της προσωπικού να διαχειρίζεται με επιτυχία την εξουσία. Το προδικτατορικό πρότυπο του «αγωνιστή

---

και πιθανό να προσφέρουν και μια εξήγηση για τη διάχυτη αλλά οφθαλμοφανή δυσπιστία του Συμβουλίου της Επικρατείας απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πρβλ. Ν.-Κ. Χλέπας, «Σχόλιο στο Π.Ε. 2/1996», *Νόμος και Φύση*, τχ. 1, 1997, σ. 124 κ.ε. (129) και Αικ. Ρωξάνα, «Σχόλιο στο Π.Ε. 476/1997», *Νόμος και Φύση*, τχ. 2, 1998, σ. 487 κ.ε.

60. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 11, σ. 236 κ.ε.

δημάρχου» επανήλθε στο προσκήνιο, αν και οι πειθαρχικές ποινές σε βάρος αιρετών επιστρατεύονταν πλέον πολύ πιο σπάνια από τις κρατικές αρχές. Οι συμμαχίες των δυνάμεων της αντιπολίτευσης οδήγησαν στον έλεγχο (με τη βοήθεια του εκλογικού συστήματος) όχι μόνον πολλών σημαντικών ΟΤΑ, αλλά και των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ, ΤΕΔΚ). Ο «μεγάλος κερδισμένος» αυτών των εξελίξεων ήταν, όπως αποδείχτηκε στη συνέχεια, το ΠΑΣΟΚ, που είχε ενσωματώσει στην επίσημη ιδεολογία του την αυτοδιοίκηση.<sup>61</sup> Στο πλαίσιο, εξάλλου, της κομματικής τακτικής για «ρητορική πόλωση»,<sup>62</sup> η προβολή των θέσεων για την παραμελημένη από το «αθηναιοκεντρικό κράτος» επαρχία και για την «ξεχασμένη Ελλάδα» αποδείχτηκε χρήσιμη για την κομματική χειραγώγηση της τοπικιστικής δυσαρέσκειας στους «εκτός των τειχών» ΟΤΑ, συχνά δηλαδή σε εκείνες ακριβώς τις περιοχές που αποτελούσαν τα παραδοσιακά «οχυρά» της συντηρητικής παράταξης. Η τοπική αυτοδιοίκηση χρησίμευσε επιπλέον ως εύκολα προσπελάσιμος πολιτικός στίβος για την ανάδειξη πολλών νέων και φιλόδοξων κομματικών στελεχών, κυρίως από τις τάξεις των επαγγελματιών.<sup>63</sup>

Η κυριαρχία της αντιπολίτευσης στους ΟΤΑ, που φάνηκε να σταθεροποιείται μετά τις εκλογές του 1978, επηρέασε ασφαλώς τη στάση της κυβέρνησης απέναντι στην αυτοδιοίκηση, ωστόσο δεν οδήγησε στην αλλαγή του (εν μέρει πλειοψηφικού) εκλογικού συστήματος που ευνοούσε σαφώς το σχηματισμό «αντιδεξιών» συσπειρώσεων<sup>64</sup> στους μεγαλύτερους δήμους, με σοβαρές συνέπειες και για το ευρύτερο πολιτικό σκηνικό. Είναι χαρακτηριστικό ότι, πα-

61. Βλ. σχετικά: Καλλιόπη Σπανού, *ό.π.*, σμ. 44· Νικ. Λιοναράκης, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τόμ. 5, 1984 σ. 86 κ.ε.: Παρ. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές», στο Μιχ. Σπυρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, κράτος, κοινωνία*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 195 κ.ε.

62. Σχετικά με τη συνέχιση αυτής της τακτικής και μετά την ανάληψη της εξουσίας, βλ. Στ. Kalyvas, «Polarization in Greek Politics: PASOK's first four years, 1981-1985», *Journal of the Hellenic Diaspora*, τόμ. 23 (1), (1997), σ. 83.

63. Βλ. Ρ. Christofilopoulou, «Professionalism and Public Policy Making in Greece: The influence of engineers in the local government reforms», *Public Administration*, καλοκαίρι 1992, σ. 99 κ.ε.

64. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλοί από τους επιτυχείς συνδυασμούς της αντιπολίτευσης είχαν τίτλους όπως «αγωνιστική συμμαχία», «προοδευτική συσπείρωση», «δημοκρατική συνεργασία» ή άλλα παρόμοια.

ρά τις διακηρύξεις του παρελθόντος, το ΠΑΣΟΚ απέφυγε επιμελώς να υιοθετήσει αναλογικό εκλογικό σύστημα,<sup>65</sup> καθ' όλη τη διάρκεια των αλλεπάλληλων (με τη μικρή διακοπή του 1989-1993) κυβερνητικών του θηριών.

Με ιδιαίτερη αποφασιστικότητα πραγματοποιήθηκε αντίθετα, όπως ήδη τονίστηκε, η θεαματική αναβάθμιση, με το ν. 1235/1982, του Νομαρχιακού Συμβουλίου με την απονομή σημαντικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (όπως για την κατανομή των πόρων από το ΠΔΕ) σε συνδυασμό με την ανασύνθεσή του σε όργανο συμμετοχής των εκπροσώπων των ΟΤΑ και ορισμένων επαγγελματικών τάξεων. Πολύ γρήγορα, αυτό το –έμμεσα– αντιπροσωπευτικό όργανο αναδείχθηκε σε νέο πόλο της τοπικής νομαρχιακής ζωής. Επρόκειτο για θεσμό που ενίσχυε τους τοπικούς κομματικούς μηχανισμούς, οι οποίοι είχαν ήδη «αλώσει» τις τοπικές επαγγελματικές οργανώσεις και ασκούσαν αυξανόμενη επιρροή στους ΟΤΑ, σε βάρος των παραδοσιακού τύπου δικτύων που εξακολουθούσαν να διατηρούν πολλοί βουλευτές. Έτσι αναδυόταν στο επίπεδο της Νομαρχίας μια νέα πολιτική «ελίτ» με τοπικό προσανατολισμό. Εξάλλου, η αισθητή άνοδος του βιοτικού επιπέδου στην ύπαιθρο, σε συνδυασμό με την προϊούσα εξομοίωση των βιοτικών προσδοκιών και αντιλήψεων σε εθνική κλίμακα, διευκόλυνε και την πολιτικά επικερδή προβολή του οράματος για «ισότιμες συνθήκες σε αστικούς και αγροτικούς οικισμούς», ουσιαστικά για μια αστική ζωή στην ύπαιθρο.<sup>66</sup> Οι οικονομικές εξελίξεις ευνοούσαν άλλωστε συγκριτικά την «επαρχία», ενώ, αντίθετα, τα εκτεθειμένα –ιδίως μετά την ένταξη στην ΕΟΚ– στον ανελέητο ανταγωνισμό και στην αύξηση της φορολόγησης μεγάλα αστικά κέντρα άρχισαν να «αποβιομηχανίζονται». Η σχετική βελτίωση της οικονομικής θέσης της υπαίθρου επιβεβαιώνεται από μελέτες που διαπιστώνουν μείωση των παλαιών περιφερειακών ανισοτήτων,<sup>67</sup> ενώ εκφράζεται πολι-

65. Με το νόμο 1270/1982 η κατανομή των εδρών μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών έγινε ελαφρώς αναλογικότερη, αφού η «αντιπολίτευση» εξασφάλιζε πλέον τα 2/5 (έναντι του 1/3 υπό το προηγούμενο καθεστώς) των εδρών. Ως προς την εκλογή δημάρχου ή προέδρου κοινότητας το σύστημα παρέμεινε αμιγώς πλειοψηφικό, όπως και προηγούμενως. Πρβλ. την κριτική του Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.

66. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμ. 7, σ. 379 κ.ε. με σχετικές αναφορές για το πολυυζητημένο, τότε, σχέδιο του ΥΧΟΠ για τις 502 «ανοικτές πόλεις».

67. Βλ. Δ. Γιαννιάς - Π. Λιαργκόβας - Γ. Μανώλας, «Περιφερειακές Ανισότη-

τικά και με την προϋούσα άμβλυνση των περιφερειακών διαφοροποιήσεων της ψήφου (αν και η τελευταία οφείλεται και σε άλλους παράγοντες όπως την ισχυροποίηση των κομμάτων ή τη μνημονευθείσα επικράτηση εθνικά ομοιόμορφων προτύπων ζωής).<sup>68</sup>

Δε χωρεί, λοιπόν, αμφιβολία πως θεσμοί και πρακτικές που υιοθετήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του '80 οδήγησαν πολύ γρήγορα σε αισθητή αναζωογόνηση το τοπικό πολιτικό γίγνεσθαι. Ωστόσο, η αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού προσωπικού δεν οδήγησε αμέσως σε εκτεταμένες και ανοικτές συγκρούσεις με τους μηχανισμούς του «κέντρου» και τις περιφερειακές απολήξεις τους. Το κυβερνητικό κόμμα διατηρούσε «πολυσυλλεκτικές» μεν, αλλά ισχυρές, πειθαρχημένες και άκρως συγκεντρωτικές δομές, ενώ η ιδεολογία του αντιμετώπιζε με –παραδοσιακή για τα ελληνικά κόμματα– δυσπιστία ή με διαθέσεις ποδηγέτησης τις ανεξάρτητες τοπικές πρωτοβουλίες και ιδίως τις εκφράσεις της «κοινωνίας των πολιτών». Συναφείς και αξιοσημείωτες υπήρξαν και οι επιλογές για τις πολυδιαφημισμένες διαδικασίες «λαϊκής συμμετοχής», οι οποίες κατ' αποτέλεσμα επιφύλασσαν την όποια «συμμετοχή» σχεδόν αποκλειστικά σε μέλη των κομμάτων που διέθεταν ισχυρή οργάνωση και πειθαρχημένους οπαδούς. Έτσι, η γνήσια και πλουραλιστική άρθρωση των τοπικών συμφερόντων εξακολουθούσε να παραμένει ζητούμενο, ενώ ήταν εμφανής η συνεχιζόμενη απουσία σοβαρού προβληματισμού ως προς την αποδοτικότητα των διοικητικών υπηρεσιών.<sup>69</sup>

Η δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά το 1994 αποτέλεσε αναμφισβήτητα σημαντικό ορόσημο στην πορεία (που είχε, εν μέρει «αφανώς», ξεκινήσει από τη δεκαετία του '80) προς τη σταδιακή χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού. Σε μια κρίσιμη μεταβατική φάση των ενδοκομματικών εξελίξεων στο ΠΑΣΟΚ, δημιουργήθηκε ένας νέος πολιτικός στίβος που

τες στην Ελλάδα 1961-1991», *Τόπος*, τόμ. 13/1997, σ. 47 (49). Οι συγγραφείς διαπιστώνουν «δραστικό περιορισμό των ανισοτήτων ανάμεσα στο κέντρο και την περιφέρεια» και αποδίδουν αυτές τις εξελίξεις, «σε μεγάλο βαθμό», στην «περιφερειακή πολιτική που εφαρμόστηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970».

68. Βλ. Ηλ. Νικολακόπουλος, «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 203 κ.ε. (235 κ.ε.) όπου και σχετικός πίνακας με βάση το «δείκτη περιφερειακής ανισοκατανομής».

69. Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *ό.π.*, σμμ. 44.

προσφερόταν κυρίως για τη δραστηριοποίηση «μεσαίων» κομματικών στελεχών.<sup>70</sup> Η συνεχιζόμενη διοικητική και οικονομική εξάρτηση των Ν.Α. από την κυβέρνηση και τις κεντρικές υπηρεσίες προκάλεσε πάντως σημαντικές στρεβλώσεις στη δυναμική που, ούτως ή άλλως, θα ανέπτυξε ο νέος θεσμός χάρη στην άμεση δημοκρατική του νομιμοποίηση. Έτσι, αρκετοί αιρετοί των Ν.Α. αναγκάστηκαν, προκειμένου να υπερασπιστούν την πολιτική τους ύπαρξη στις τοπικές κοινωνίες, να στραφούν κυρίως σε πελατειακές πρακτικές ή στην υιοθέτηση τοπικών διαμαρτυριών κάθε είδους, με αποτέλεσμα να γίνουν στόχος μιας σφοδρής κριτικής που τους ασκεί (με ισχυρό μερίδιο υποκρισίας) και το κεντρικό πολιτικό προσωπικό, και ιδίως οι βουλευτές, οι οποίοι αισθάνονται ότι κλονίζεται η κυριαρχία τους στον παραδοσιακό τοπικό τους στίβο.

Λίγα χρόνια αργότερα, η εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» άνοιξε κυριολεκτικά τους ασκούς του Αιόλου για την ακόμη εντονότερη αμφισβήτηση του πολιτικού και κομματικού κατεστημένου από τις τοπικές κοινωνίες<sup>71</sup> και την αναζωογόνηση της τοπικής πολιτικής ταυτότητας. Εκατοντάδες υποψηφιότητες με καθαρά τοπικιστικό χαρακτήρα εμφανίστηκαν στους «καποδιστριακούς» δήμους και σε περισσότερες από εκατό περιπτώσεις επέτυχαν να αλώσουν τους νέους ΟΤΑ, ενώ ιδιαίτερα μεγάλο ήταν το ποσοστό των υποψήφιων «ανταρτών» που ανήκαν στο κυβερνών κόμμα.<sup>72</sup> Η περιφρόνηση των άνωθεν εντολών για υποστήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων και η παράκαμψη «συμφωνιών κορυφής» ανάμεσα στα κόμματα, που είχαν ήδη εμφανιστεί το 1994, έγιναν τόσο συχνές κατά το 1998, ώστε να μην προκαλούν έκπληξη και να αντιμετωπίζονται ήπια ως «αναμενόμενες» από την κομματική ηγεσία. Από την άλλη πλευρά, η εντυπωσιακή επέ-

70. Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σμ. 56, σ. 124: «Ο ίδιος άλλωστε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, ως επικεφαλής του κομματικού μηχανισμού, υπήρξε άμεσος δέκτης ισχυρών πιέσεων, ιδίως από το μεσαίο στελεχιακό δυναμικό που αναδείχθηκε μέσα από τοπικές οργανώσεις και διεκδικούσε την άμεση πολιτική του νομιμοποίηση σε ένα νέο θεσμό που θα του προσέφερε, επιτέλους, έναν βατό αλλά καθόλου ασήμαντο πολιτικό στίβο».

71. Πρβλ. τις ιδιαίτερα επίκαιρες σήμερα διαπιστώσεις του Γ. Μαυρογορδάτου για την αντίσταση του τοπικισμού στον κομματισμό: Γ. Θ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη. Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, Οδυσσεάς, Αθήνα 1988, σ. 199 κ.ε.

72. Υπολογίζεται ότι στο 1/3 περίπου των «καποδιστριακών» δήμων διεκδικήσαν την εξουσία συνδυασμοί «ανταρτών» του ΠΑΣΟΚ.

κταση της εκλογικής προσφοράς με μεγάλο αριθμό νέων υποψηφιοτήτων από τοπικές προσωπικότητες και κατακόρυφη άνοδο του οικονομικού κόστους (και συχνά της έντασης) του εκλογικού αγώνα, αποτελεί σαφή ένδειξη της αναβάθμισης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης των τοπικών διακυβευμάτων την ώρα που τα εθνικά διακυβεύματα δίνουν την εντύπωση, ενόψει της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της παγκοσμιοποίησης, ότι αποδυναμώνονται.

Ωστόσο, παρά τις εντυπωσιακές ποσοτικές αλλαγές και τα συμπτώματα αποκομματικοποίησης, παραμένει ασαφής και απρόβλεπτη η τελική κατεύθυνση των σημερινών εξελίξεων. Το ισχύον εκλογικό σύστημα οδηγεί πάντως στην επιβολή «μονοκρατορικών», «δημαρχοκρατούμενων» και «νομαρχοκρατούμενων» συνδυασμών, αφού οι υποψηφιότητες συμβούλων που δεν εντάσσονται σε συνδυασμό υποψήφιου δημάρχου ή νομάρχη απαγορεύονται, ενώ η θέση του τοπικού αντιπροσωπευτικού σώματος, δηλαδή του δημοτικού/κοινοτικού ή νομαρχιακού συμβουλίου, και ιδίως της μειοψηφίας, παραμένει ασθενής. Πρόκειται για ένα σύστημα που δεν ευνοεί την ανανέωση του τοπικού πολιτικού προσωπικού και την ανάδειξη και δοκιμή νέων, πραγματικά ανεξάρτητων, προσωπικοτήτων. Έτσι, οι δραστηριοποιούμενοι σε κομματικούς μηχανισμούς και επαγγελματικές οργανώσεις εξακολουθούν, ακόμη και ως «αντάρτες», να δίνουν τον τόνο στις τοπικές εκλογές.

Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται ακόμη και από τις πολυσυζητημένες στον Τύπο σαρωτικές επιτυχίες τών, σε υψηλότατο ποσοστό κομματικά ενταγμένων, δημοσίων υπαλλήλων σε βάρος τών –παραδοσιακά κυρίαρχων στο τοπικό πολιτικό στίβο– ελεύθερων επαγγελματιών.<sup>73</sup> Η στροφή των διοικητικών στελεχών προς αιρετά αξιώματα φαίνεται επίσης να αντανακλά την προϊούσα χαλάρωση των κάθετων ιεραρχικών δομών και τις τάσεις για «αυτονόμηση» των στελεχών της διοίκησης, ιδίως στις περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες και, ακόμη περισσότερο, στις υπηρεσίες των Ν.Α.

73. Βλ. αντί πολλών το δημοσίευμα της εφημερίδας *Το Βήμα* της 22ας Νοεμβρίου 1998 (σ. Α16) υπό τον χαρακτηριστικό τίτλο: «Πρώτοι σε σταυρούς αστυνομικοί, εφοριακοί...». Σύμφωνα με το εν λόγω δημοσίευμα: «Περίπου 800 νομαρχιακοί και δημοτικοί σύμβουλοι σε όλη τη χώρα ήθελαν πρώτοι για έναν και μόνο λόγο. Όλοι τους ήταν αστυνομικοί, εφοριακοί, ελεγκτές του ΙΚΑ, υπάλληλοι της ΣΔΟΕ, αστυκηνίατροι, αγορανομικοί, υγειονομικοί και ελεγκτές δημοσίας διοίκησης [...] Και οι 800 ήθελαν πρώτοι στις εκλογικές περιφέρειές τους».

Σε αρκετές περιπτώσεις, τέλος, στη θέση των παραδοσιακών «διαδρομιστών-κοινοταρχών» με διεκδικητικό προσανατολισμό που συχνά προσωποποιούσαν την τοπική πολιτική ταυτότητα αναδείχθηκε νέο πολιτικό προσωπικό, το οποίο είναι πιθανό να αναπτύξει μια διαφορετική, περισσότερο «διαχειριστική» σχέση με το λειτούργημά του που δεν εννοεί απαραίτητα την αποστασιοποίησή του από « το κόμμα». Άλλωστε, οι πρόσφατες συνενώσεις των περισσότερων οικισμών σε δήμους και η συνακόλουθη αύξηση των μεγεθών οδηγούν στην εφαρμογή, στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας, των εκλογικών διατάξεων που ισχύουν για τους μεγαλύτερους ΟΤΑ και εννοούν μακροπρόθεσμα, ακόμη περισσότερο απ' ό,τι οι αντίστοιχες για τους μικρότερους ΟΤΑ, την κομματικοποίηση των τοπικών εκλογών.<sup>74</sup>

Οι εν λόγω εξελίξεις, ανεξάρτητα από τις επιφυλάξεις που διατυπώνονται εδώ ως προς τις μακροπρόθεσμες προοπτικές «αποκομματικοποίησης» του τοπικού πολιτικού στίβου, είναι βέβαιο ότι θα προκαλέσουν σοβαρές ανακατατάξεις, ιδίως στο εσωτερικό των πολιτικών κομμάτων. Οι σχετικές συζητήσεις στρέφονται συνήθως προς το κυβερνών και «πολυ-μελετημένο» ΠΑΣΟΚ, ενώ οι συναφείς αναταράξεις μπορεί τελικά να αποδειχθούν περισσότερο σημαντικές (και ενδεχομένως επώδυνες) για τη Νέα Δημοκρατία. Η συντηρητική παράταξη συχνά μεν αντέγραψε, κατά τρόπο αδιανόητο για το παρελθόν της, στην τοπική αυτοδιοίκηση τις πρακτικές του ΠΑΣΟΚ, με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα τις συνειδητές παρανομίες επιφανών δημάρχων της, κατά τη δεκαετία του '80, με στόχο την «ελεύθερη ραδιοφωνία». Ωστόσο, παρά τις αλληπάλληλες επιτυχίες στις τοπικές εκλογές, η Ν.Δ. δεν κατάφερε να αναπτύξει σαφή στρατηγική για έναν θεσμό που αντιμετωπιζόταν από την επίσημη ιδεολογία της με αμηχανία. Ακόμη και η πρόσφατη προβολή των «δικαιωμάτων των τοπικών κοινωνιών», σε συνδυασμό με την «αντικρατική» καταδίκη των αναγκαστικών συνενώσεων που επιβλήθηκαν «άνωθεν», δεν μπορεί –μολονότι προσφέρεται– να αξιοποιηθεί ως αφετηρία για μια νέα, «φιλελεύθερη

74. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, στους μικρότερους ΟΤΑ «επιτυχών» είναι ο σχετικώς πλειοψηφίας συνδυασμός, ενώ στους μεγαλύτερους απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία που συχνά επιτυγχάνεται μετά από δύο γύρους. Στην τελευταία περίπτωση, το έδαφος είναι ακόμη πιο πρόσφορο για διακομματικές συνεννοήσεις και συμμαχίες, ενώ οι ανεξάρτητοι συνδυασμοί βρίσκονται, κατά κανόνα, σε μειονεκτική θέση. Βλ. Ματ. Τομαρά-Σιδέρη, *ό.π.*, σμμ. 58, σ. 116 κ.ε.

αλλά και συντηρητική» προσέγγιση του θεσμού, εφόσον εξακολουθεί παράλληλα να καταδικάζεται η αυτοδιοίκηση των νομών επειδή «συρρίκνωσε» την εκεί παρουσία του κράτους. Στους κεντρικούς μηχανισμούς του κόμματος, μάλιστα, και ιδίως στους κόλπους των βουλευτών, είναι ευδιάκριτη η ανησυχία για τη μετατόπιση αξιολογών μεριδίου εξουσίας προς τοπικές εστίες.

Παρά την εντυπωσιακή οργανωτική ανάπτυξή της από τη δεκαετία του '80, η Ν.Δ. παρέμεινε ένα κόμμα όπου οι βουλευτές και τα προσωπικά τους δίκτυα διαθέτουν πολύ μεγαλύτερη ισχύ απ' ό,τι οι συνάδελφοί τους στο ΠΑΣΟΚ. Είναι λοιπόν προφανές ότι η δημιουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των νέων «καποδοστριακών» δήμων συνεπάγονται, μετά τις πρωτοφανείς εκλογικές επιτυχίες του 1998, την ανατροπή των μέχρι σήμερα ισορροπιών με τη θεαματική ενίσχυση του ειδικού βάρους των τοπικών στελεχών μέσα στο κόμμα. Τα τελευταία θα υιοθετήσουν, κατά κανόνα, εφόσον η κεντρική εξουσία βρίσκεται στα χέρια του αντίπαλου κόμματος, μια «αντισυγκεντρωτική» ρητορική διεκδικώντας μεγαλύτερο μερίδιο από τους δημόσιους (και ευρωπαϊκούς) πόρους, ενώ θα προβάλλουν και τις –πραγματικές ή όχι– «αδικίες» σε βάρος των «δικών τους» ΟΤΑ, αλλά και της αυτοδιοίκησης γενικότερα. Έτσι, είναι πιθανό να διαμορφωθεί πλέον και στη χώρα μας, αν και με μεγάλη χρονική καθυστέρηση, μια –εναλλακτική προς τη μέχρι σήμερα επικρατούσα «αριστερή»– «συντηρητική» ιδεολογία περί αυτοδιοίκησης με ισχυρή επιρροή στον κεντροδεξιό χώρο. Σε περίπτωση όμως επανόδου της Ν.Δ. στην –κεντρική– εξουσία, είναι πιθανό οι νέοι αυτοί συσχετισμοί να λειτουργήσουν ως «εκρηκτικό μείγμα» για απροκάλυπτες και έντονες αντιπαραθέσεις ανάμεσα στο τοπικό και το κεντρικό στελεχιακό δυναμικό αυτού του κόμματος.

#### 4. ΠΡΟΣ ΑΝΑΔΙΑΤΑΞΗ ΤΗΣ «ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗΣ ΣΥΝΑΛΛΗΛΙΑΣ»:

Η διάκριση ανάμεσα σε τοπικές και γενικές υποθέσεις αποτελεί τη λυδία λίθο για την οριοθέτηση της σφαιρας ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την αντίστοιχη της *stricto sensu* κρατικής διοίκησης. Ωστόσο, είναι γνωστό ότι η φύση των δημόσιων υποθέσεων, ο «χώρος αναφοράς» τους και τα εμπλεκόμενα συμφέροντα μεταβάλλονται συνεχώς, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε *in concreto*

κατάταξη σε μια από τις δύο προαναφερθείσες βασικές κατηγορίες υποθέσεων να μην μπορεί παρά να είναι προσωρινή. Επιπλέον, η διαρκώς αυξανόμενη πολυπλοκότητα των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση επιβάλλει τον συντονισμό και τη συνεργασία των διάφορων διοικητικών φορέων, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η ολοκληρωμένη και συστηματική αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων, και να αποφεύγονται οι –εξορισμού αναποτελεσματικές– αποσπασματικές δράσεις. Το παράδειγμα μιας «κλασικής», κατά το παρελθόν, τοπικής υπόθεσης, δηλαδή της διαχείρισης των απορριμμάτων, η οποία προϋποθέτει πλέον γενικότερο σχεδιασμό και συνεργασία περισσότερων κρατικών και τοπικών υπηρεσιών διαφόρων βαθμίδων,<sup>75</sup> είναι πολύ χαρακτηριστικό. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί και μια περισσότερο «παραδοσιακή» μορφή συνεργασίας: Πρόκειται για την παλαιά πρακτική της διεκπεραίωσης κρατικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ, τα όργανα των οποίων μάλιστα, σύμφωνα με διαδεδομένη και σ' εμάς αντίληψη, συχνά μεταλλάζουν τότε, διαμέσου ενός «λειτουργικού διπλασιασμού», σε κρατικά όργανα.<sup>76</sup>

Η μόλις προηγηθείσα συνοπτική παρουσίαση ορισμένων χαρακτηριστικών πτυχών των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσα στο ελληνικό κράτος, την περιφερειακή του διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση σχηματίζει μια εικόνα «συναλληλίας». Πράγματι, η αλληλεξάρτηση, η διαπλοκή, η συνεργασία διέπουν, κατά κανόνα, την καθημερινότητα αυτής της σχέσης. Από την άλλη πλευρά όμως, είναι εμφανής και ο ανταγωνισμός, ή ακόμη και η απροκάλυπτη αντιπαλότητα, που συχνά οδηγούν σε οξύτατες συγκρούσεις. Τα φαινόμενα αυτά είναι αναμενόμενα αφού η άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων δεν είναι απλώς μια τυποποιημένη «τεχνική» διαδικασία, αλλά συνεπάγεται την άσκηση εξουσίας, η οποία κατανέμεται, εν προκειμένω, σε όργανα που αντλούν από διαφορετικές πηγές την πολιτική τους νομιμοποίηση και συχνά εκπροσωπούν διαφορετικά συμφέροντα σε ταυτόσημη (εν όλω ή εν μέρει) εδαφική περιφέρεια.

Αυτό λοιπόν το εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα

75. Βλ. την ιδιαίτερα εύστοχη και ενδιαφέρουσα επιχειρηματολογία της απόφασης 2594/1998 του Τμήματος Ε' του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων στην Αττική.

76. Βλ. για τη σχετική προβληματική, Ν.-Κ. Χλέπας, *ό.π.*, σημ. 43, σ. 191 κ.ε.

σχέσεων, που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις, έχει υποστεί ισοχυρούς κλονισμούς από τις αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, οι οποίες μάλιστα δεν εντάσσονταν σε ένα ευρύτερο και συνεκτικό σχέδιο που θα διέπονταν από μια συνολική στρατηγική αντίληψη για την αναμόρφωση της τοπικής, συνακόλουθα λοιπόν και της κεντρικής διοίκησης. Η σύγχυση που επικράτησε σε αρκετές περιπτώσεις οφειλόταν στην αποσπασματική αντιμετώπιση των συναφών προβλημάτων η οποία εξακολούθει, παρά την αύξηση των «θετικών δειγμάτων γραφής», να αποτελεί τον κανόνα όταν επιχειρούνται αλλαγές στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Παρά την κινητικότητα που έχει αναπτυχθεί και τις τολμηρές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν –ιδίως κατά τα τελευταία έτη– το «συνταγματικό πρόγραμμα» για την τοπική διοίκηση που προέβλεπε την ανάπτυξη δύο παράλληλων ολοκληρωμένων συστημάτων, ενός «πολυβάθμιου» για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφενός, και ενός ενιαίου-«διακλαδικού» για την περιφερειακή διοίκηση του κράτους, αφετέρου, εξακολούθει, λοιπόν, να μην έχει υλοποιηθεί σε όλη του την έκταση. Η δυναμική, ωστόσο, που έχει αναπτυχθεί οδηγεί στη σταδιακή υπέρβαση του συγκεντρωτικού προτύπου, προς το οποίο προσανατολίστηκε, υπό διάφορες παραλλαγές, η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας από τα πρώτα της βήματα.

Η αναδιάταξη των συσχετισμών μεταξύ κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ήδη οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ειδικού βάρους της τελευταίας στο διοικητικό και το πολιτικό σύστημα. Πρόκειται για μια εξέλιξη που αποτυπώθηκε ευκρινώς και στα αποτελέσματα των τελευταίων τοπικών εκλογών, το μακροπρόθεσμο «μήνυμα» των οποίων αφορούσε λιγότερο τις αμφίβολες αλλά πολυσυζητημένες τάσεις για «αποκομματικοποίηση» (που είναι χαρακτηριστικό ότι δε συνοδεύονται από ανάλογη ανάπτυξη της «κοινωνίας των πολιτών»), και πολύ περισσότερο τις προσπάθειες για χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού και των τοπικών κοινωνιών. Το ορατό αποτέλεσμα μπορεί να μην είναι η αποδυνάμωση αλλά απλώς η εσωτερική μεταμόρφωση των πολιτικών κομμάτων, και ιδίως η εγκατάλειψη των συγκεντρωτικών δομών καθώς και η οπισθοχώρηση αυταρχικών-ιεραρχικών αντιλήψεων.

Η μετάβαση σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό, πολιτικοκομματικό και διοικητικό σύστημα συνοδεύεται βέβαια στη χώρα μας, αυ-

τήν τη στιγμή, από την επέκταση των πελατειακών πρακτικών, την προκλητική –σε αρκετές περιπτώσεις– παράκαμψη της νομιμότητας και την αύξηση της διαφθοράς. Η υιοθέτηση, ωστόσο, των κατάλληλων θεσμικών μέτρων (εκσυγχρονισμός των συστημάτων ελέγχου, μεταρρύθμιση της διοικητικής διαδικασίας, αναβάθμιση των «τοπικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων» κ.ά.) που θα λάβουν υπόψη τους αυτήν ακριβώς την ανάδυση σημαντικών τοπικών εστιών εξουσίας, σε συνδυασμό με την αναζωογόνηση του τοπικού πολιτικού βίου που αυξάνει τη διαφάνεια,<sup>77</sup> είναι πιθανό να διευκολύνουν, μακροπρόθεσμα, την ανάπτυξη μιας νέας δυναμικής για την «κάτωθεν» ανανέωση του πολιτικοκομματικού συστήματος της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας.

77. Πρβλ. τις ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες εκτιμήσεις του Δημ. Χριστόπουλου, που βασίζονται και σε σχετική έρευνα: D. Christopoulos, «Clientelistic Networks and Local Corruption: Evidence from Western Crete», *South European Society & Politics*, τόμ. 3, τχ. 1, καλοκαίρι 1998, σ. 1 κ.ε. (16 κ.ε.).