

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 7, Αρ. 1 (1996)

περιοδική έκδοση της ελληνικής εταιρείας πολιτικής επιστήμης

εκδόσεις Θεμέλιο

# ελληνική ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Π. ΚΑΖΑΚΟΣ: Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996. ●  
Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ: Θεωρία και Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη. ●  
Ν. ΓΙΑΝΝΗΣ: Εθνικά κοινοβούλια και Ευρωπαϊκή Ένωση. ●  
ΣΤ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΠΟΥΛΟΣ: Η οικονομία της συλλογικής δράσης. ●  
Π. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ: Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση. ●  
Π. ΠΙΖΑΝΙΑΣ: Η διπλή ζωή της ιστορικής πραγματικότητας. ●

# 7

1996 ΜΑΡΤΙΟΣ

### Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα

Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου

doi: [10.12681/hpsa.15277](https://doi.org/10.12681/hpsa.15277)

Copyright © 2017, Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου



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

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Χριστοφιλοπούλου Π. (2017). Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7(1), 124–153. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15277>

ΠΑΡΑΣΚΕΥΗ ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ\*

## ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Μέχρι πρόσφατα η Ελλάδα δεν είχε δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α.), σε αντίθεση με όλες σχεδόν τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη και οι χώρες-μέλη με συγκεντρωτική διοικητική παράδοση και συστήματα διοίκησης νομαρχιακού τύπου, όπως το ελληνικό, έχουν προ πολλού θεσμοθετήσει δευτεροβάθμια αιρετά συμβούλια και πιο πρόσφατα έχουν δημιουργήσει περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.<sup>1</sup> Στην Ελλάδα ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει κατά καιρούς έντονα τα πολιτικά κόμματα, τις κυβερνήσεις και τις ενώσεις των ΟΤΑ. Τα σχετικά νομοσχέδια όμως είτε χάνονταν, είτε δεν ψηφίζονταν, είτε ψηφίζονταν χωρίς ποτέ να εφαρμοστούν. Επικρατούσε μια λανθάνουσα πολιτική συναίνεση για τη μη εφαρμογή του δεύτερου βαθμού Τ.Α. Παρά την κατά καιρούς έντονη συζήτηση περί της αναγκαιότητας της αποκέντρωσης, η Ελλάδα διατήρησε τις αυστηρά συγκεντρωτικές διοικητικές δομές του περασμένου αιώνα. Παρ' όλα αυτά, μετά από ενάμισι περίπου αιώνα άκαρπων προσπαθειών, τον Οκτώβριο του 1994 γίνονται οι πρώτες νομαρχιακές εκλογές και οι νέοι αιρετοί ορκίζονται τον Ιανουάριο του 1995. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αντικαθιστούν εν μέρει τη νομαρχιακή διοίκηση, αντί να λειτουργήσουν παράλληλα με τον κρατικό νομάρχη

\* Η Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου είναι Πολιτικός Επιστήμων, Msc, Ph.D. (Lond.), Εντεταλμένη Διδασκαλίας Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

1. Για την περίπτωση της Γαλλίας βλ. Y. Mény, "France", στο E. Page - M. Goldsmith (επιμ.), *Central and Local Government Relations*, Sage, Λονδίνο 1987, σ. 89-106. Για την Ιταλία και Ισπανία βλ. αντίστοιχα B. Dente, «The Fragmented Reality of Italian Local Government», και L. Alfonso, «Local Government in Spain: Implementing the Basic Law», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, σ. 517-551 και 463-496 αντίστοιχα.

και τη νομαρχία, όπως συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες που αναφέραμε.

Οι πολιτικές εντάσεις και συγκρούσεις ήταν αναπόφευκτες. Οι παλαιοκομματικοί μίλησαν για καταστροφή της ενότητας του κράτους προειδοποιώντας για εθνικούς κινδύνους. Οι εκσυγχρονιστές προέτρεψαν την κυβέρνηση για περαιτέρω αποκέντρωση και επισήμαναν τις ελλείψεις του θεσμικού πλαισίου. Οι σκεπτικιστές παρατήρησαν ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δε θα επιφέρει καμία αλλαγή στον απαρχαιωμένο και διαβλητό κρατικό μηχανισμό. Ταυτόχρονα, το εκλογικό σώμα παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό ανενθάρμοτο και αδιάφορο όπως μας έδειξε το ασυνήθιστα υψηλό ποσοστό αποχής αλλά και άκυρων/λευκών ψήφων στις εκλογές του Οκτωβρίου 1994.<sup>2</sup> Στη συνέχεια, η πορεία εφαρμογής των νόμων 2218 και 2240 του 1994 έχει προκαλέσει διοικητικό χάος. Πολιτική εξουσία και δημόσια διοίκηση χωλαίνουν εμπρός στις διαδικασίες αποκαθής της νομαρχίας, αναδιοργάνωσης της περιφέρειας και συγκρότησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Εν μέσω καταγισμού κριτικής, αντεγκλήσεων, διεκδικήσεων και παραπόνων, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κάνει τα πρώτα της βήματα στην πολιτική ζωή του τόπου.

Οι εξελίξεις αυτές γεννούν το ερώτημα πώς στη σημερινή συγκυρία απέκτησε επιτέλους η Ελλάδα δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης έπειτα από 120 χρόνια άκαρπων προσπαθειών; Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι δε δημιουργήθηκαν αμετά συμβούλια και στην περιφέρεια, παρά το ραγδαία αυξανόμενο ρόλο της στα πλαίσια της κατεύθυνσης για περιφερειοποίηση της Ευρώπης. Στο άρθρο αυτό επιχειρείται να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά μέσα από την ανάλυση των σχέσεων κράτους και πολιτικών κομμάτων με κεντρική εστίαση στο νομαρχιακό και το περιφερειακό επίπεδο.

Στην πρώτη ενότητα του άρθρου αναλύεται αφενός η διαπλοκή της νομαρχίας με τα τοπικά πελατειακά δίκτυα και αφετέρου οι αλλαγές που επήλθαν μετά τη θεσμοθέτηση των περιφερειών και γενικότερα τη συμμετοχή της χώρας στην τριμερή εταιρική σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη δεύτερη ενότητα αναλύονται οι δι-

2. Η αποχή ανήλθε στο 24,2% σε σύγκριση με το 20,7% και και το 21,5% των γενικών εκλογών του 1993 και των ευρωεκλογών του 1994 αντίστοιχα. Τα λευκά ανήλθαν σε 6,8% ενώ το ποσοστό τους στις γενικές εκλογές και στις ευρωεκλογές ήταν 1,7% και 4,0% αντίστοιχα, *Η Καθημερινή*, 24.10.1994.

οικητικές πολιτικές (administrative policies) για τη νομαρχιακή διοίκηση και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερα της περιόδου της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, και περιγράφονται οι βασικές θεσμικές παράμετροι των Ν. 2218 και 2240 του 1994.

## 1. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

### α. Νομαρχιακή διοίκηση

Κατά τη συγκεντρωτική διοικητική παράδοση της χώρας, η ενιαία και ομοιόμορφη διοίκηση των διαφόρων περιοχών της επικράτειας υπαγορεύει την οργάνωση των νομαρχιών με βάση το πρότυπο της κεντρικής διοίκησης. Ο νομός έτσι αποτελεί, σχεδόν από συστάσεως του νεοελληνικού κράτους, το επίπεδο όπου συγκροτούνται τοπικά με ενιαίο τρόπο οι δημόσιες υπηρεσίες. Σε κάθε νομό οι νομαρχίες λειτουργούν ως διοικητικά κέντρα, συγκεντρώνοντας το σύνολο σχεδόν των κρατικών υπηρεσιών και έχουν ιδιαίτερη πολιτική σημασία για τη διατήρηση της εξουσίας, από την εκάστοτε κυβέρνηση, όπως θα φανεί και από την ανάλυση που ακολουθεί.

Προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών και εκπρόσωποι της κεντρικής εξουσίας στο νομό είναι οι νομάρχες. Δεν αποτέλεσαν επίλεκτο σώμα δημοσίων υπαλλήλων όπως οι ομόλογοί τους στη Γαλλία, εξάλλου διοικητικές ελίτ δε δημιουργήθηκαν ποτέ στην Ελλάδα. Πότε ως μετακλητοί υπάλληλοι, διοριζόμενοι και παυόμενοι από την κυβέρνηση, και πότε ως οιονεί δημόσιοι υπάλληλοι, οι νομάρχες έχουν ως κύριο καθήκον την τήρηση της έννομης τάξης, την εποπτεία των δήμων και των κοινοτήτων, την εκπροσώπηση της κυβέρνησης και τη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών στο νομό.<sup>3</sup> Το έργο τους είναι συνδεδεμένο άρρηκτα με τις κεντρικές πολιτικές επιλογές. Σε περιόδους αυξημένης κρατικής καταστολής εφαρμόζουν τα αντίστοιχα μέτρα ή επικουρούν άλλες «ειδικές υπηρεσίες» στην περιοχή τους. Σε εκσυγχρονιστικές εποχές φέρουν το βάρος της εφαρμογής των αναπτυξιακών πολιτικών της κυβέρνησης στο νομό.

3. Βλ. Κ. Μπακογιάννη, «Το καθεστώς του Νομάρχη», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 24, Οκτ.-Δεκ. 1985. Για την περίπτωση της Γαλλίας βλ. H. Machin, *The Prefect in French Public Administration*, Croom Helm, Λονδίνο 1977. Γενικότερα βλ. G.W. Jones, «Μοντέλα περιφερειακής διοίκησης και τοπική αυτοδιοίκηση», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τχ. 29, 1987.

Η κάθε νομαρχία αποτελείται από ξεχωριστές υπηρεσίες που αντιστοιχούν στα κεντρικά υπουργεία και στερείται νομικής προσωπικότητας. Η διαχείριση των επενδυτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων στο νομό γίνεται από τα νομαρχιακά και τα άλλα ταμεία, ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που ιδρύθηκαν στη δεκαετία του '50 ακριβώς για το σκοπό αυτό. Το Υπουργείο των Εσωτερικών συντονίζει και ελέγχει τη νομαρχιακή διοίκηση, ενώ τα υπόλοιπα υπουργεία διατηρούν τον ιεραρχικό έλεγχο των υπηρεσιών τους. Έτσι, μια τυπική νομαρχία είναι το σύνολο των πολικερματισμένων οργανωτικών μονάδων –διευθύνσεων και τμημάτων– οι οποίες λειτουργούν με εντολές των κεντρικών υπηρεσιών από την Αθήνα. Το μόνο τοπικό σημείο αναφοράς είναι ο νομάρχης που έχει εκτός των άλλων και το ρόλο του τοπικού «manager». Ωστόσο, οι νομαρχίες έχουν υπερβολικά μεγάλο εύρος εντολής<sup>4</sup> και ο νομάρχης, που είναι ταυτόχρονα και διοικητής των κρατικών νομικών προσώπων στο νομό, αδυνατεί πρακτικά να ασκήσει διοίκηση.

Η εκτεταμένη πολυδιάσπαση ομοειδών λειτουργιών είναι άλλο ένα χαρακτηριστικό των νομαρχιών. Για παράδειγμα υπάρχουν από τέσσερις έως και επτά διαφορετικές μονάδες σε κάθε νομαρχία που εκτελούν δημόσια έργα αρμοδιότητας διαφόρων υπουργείων και οι οποίες απασχολούν προσωπικό ομοειδών ειδικοτήτων.<sup>5</sup> Η οργανωτική πολυδιάσπαση της νομαρχίας και η συνακόλουθη αδυναμία διοίκησής της δημιουργεί τεράστιες ανάγκες ενοποίησης οι οποίες μπορούν να καλυφθούν μόνο με «ριζοσπαστικά μέτρα θεσμικής μεταρρύθμισης».<sup>6</sup>

Έρευνα που έγινε την περασμένη δεκαετία σε έξι νομαρχίες έ-

4. Στην περίπτωση της Κορινθίας αναφέρεται ότι υπάρχουν σαράντα διευθύνσεις κάτω από το νομάρχη. Ο αριθμός αυτός θεωρείται τυπικός για μεσαίες νομαρχίες μη μητροπολιτικών περιοχών και αυξάνεται στις νομαρχίες των πολεοδομικών συγκροτημάτων και των μεγάλων πόλεων. Βλ. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *Μελέτη Οργάνωσης και Επικοινωνίας των Υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, αδημοσίευτη μελέτη, Κέντρο Αναπτυξιακών Σπουδών, Αθήνα 1994. Για την έννοια εύρος εντολής βλ. ιδιαίτερα το κλασικό έργο των Gullick - Urwick, *Papers in the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.

5. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών (ΥΠΕΧΩΔΕ), οι Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων (ΥΠΕΣ), η Τοπογραφική Υπηρεσία (ΥΠΓΕΩ) και το Νομαρχιακό Ταμείο είναι ο τυπικός πυρήνας των τεχνικών υπηρεσιών σε μια νομαρχία. Υπάρχουν ωστόσο πολλές φορές και άλλες μικρότερες υπηρεσίες που εκτελούν τεχνικά έργα. Βλ. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*

6. Στο ίδιο.

δειξε ότι λειτουργούν με βάση την εσωτερική τους πολυκερματισμένη διοικητική λογική τείνοντας να υποβαθμίσουν τις ιδιαιτερότητες των τοπικών προβλημάτων.<sup>7</sup> Το αναχρονιστικό οργανωτικό σχήμα (organisational pattern) των νομαρχιών δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας στην καθημερινή διοίκηση, ενώ αποτελεί σοβαρότατο εμπόδιο για την προσαρμογή των κεντρικών πολιτικών στις τοπικές συνθήκες. *Η κακή οργάνωση των νομαρχιών και η πλήρης εξάρτησή τους από την κεντρική εξουσία διευκολύνει τη δημιουργία και τη διατήρηση των πελατειακών δικτύων, που αποτελούν παραδοσιακό μηχανισμό πολιτικής ενσωμάτωσης στην Ελλάδα.*<sup>8</sup> Με την πολυκερματισμένη δομή τα ζητήματα που οι πολίτες και τα διάφορα νομικά πρόσωπα απευθύνουν για επίλυση ή διευθέτηση συνήθως χρειάζονται να διασπαστούν σε μέρη αντίστοιχα με τις αρμοδιότητες των επιμέρους υπηρεσιών. Οι διαφορετικές πλευρές ενός ζητήματος (π.χ. περιβαλλοντικός έλεγχος, χρηματοδότηση, άδεια λειτουργίας, άδεια κατασκευής, κ.ο.κ.) πρέπει να αντιμετωπιστούν χωριστά καθώς δεν υπάρχει εσωτερική διοικητική διεργασία σύνθεσης και ιεράρχησης προτεραιοτήτων. Ο πολίτης, η επιχείρηση ή το οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο πρέπει να δημιουργήσει ένα ιδιαίτερο «προνομιακό καθεστώς» με τη διοίκηση, έτσι ώστε η τελευταία να ακολουθήσει μια ανεπίσημη εσωτερική διεργασία θέσπισης προτεραιοτήτων και σύνθεσης ως προς την ειδική περίπτωση.<sup>9</sup> Οι παρεμβάσεις είτε των επιμέρους πολιτικών, είτε και των κομματικών οργανώσεων, δεδομένης της προϊούσας κομματικοποίησης του πελατειακού συστήματος κατά τη μεταδικτατορική περίοδο, προάγουν το προνομιακό καθεστώς ατόμων και οργανώσεων που αποτελούν την εκλογική τους πελατεία και εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση έργων πολιτικών φίλων στον ιδιωτικό, ή/και στο δημόσιο τομέα. Καθώς οι νομοί είναι ταυτόχρονα οι περιφέρειες των βουλευτικών εκλογών, η μη ύπαρξη άλλου αιρετού σώματος εξουσίας μεταξύ κέντρου και πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανάγει το νομό σε πεδίο συγκρότη-

7. Κ. Ψυχολαίδης - Π. Γετίμης, *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989.

8. Βλ. Για το πελατειακό σύστημα και το λαϊκισμό ως μηχανισμούς πολιτικής ενσωμάτωσης σε ημι-περιφερειακά κράτη βλ. Ν. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, MacMillan, Λονδίνο 1986.

9. Στο ίδιο.

σης των πελατειακών σχέσεων. Η ενοποίηση του νομαρχιακού διοικητικού συστήματος παρέχεται έτσι από την πολιτική εξουσία με τρόπο ιδιαίτερα λειτουργικό για την επιβίωση και ενδυνάμωσή της.

Επιπλέον, οι νομαρχίες έχουν και το ρόλο της εφαρμογής των εθνικών αναπτυξιακών επιλογών. Η εκ των άνω προώθηση της περιφερειακής και τοπικής οικονομικής ανάπτυξης προϋποθέτει το διοικητικό εκσυγχρονισμό στα αντίστοιχα επίπεδα. Η ενδογενής ανάπτυξη, ωστόσο, προϋποθέτει την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση της αυτοτέλειας των θεσμών δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα έτσι ώστε να υπάρξει επαρκής συγκρότηση του τοπικού για τη δημιουργία στρατηγικών ανάπτυξης. Ωστόσο, οι αναπτυξιακές πολιτικές κατευθύνονται εξ ολοκλήρου από το κέντρο. Στη μεταπολεμική Ελλάδα οι διοικητικές αλλαγές της δεκαετίας του '50 στόχευσαν στον εκσυγχρονισμό της νομαρχιακής διοίκησης με τη δημιουργία των νομαρχιακών ταμείων, τη συγκρότηση των, σχεδόν αμιγώς υπηρεσιακών, νομαρχιακών συμβουλίων και την προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις νομαρχιακές υπηρεσίες. Παράλληλα, η διατήρηση των πελατειακών σχέσεων ως βασικού τρόπου ενσωμάτωσης στην πολιτική ζωή υπαγορεύει την πολυδιάσπαση των κονδυλίων για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά και τη διατήρηση του αυστηρά διοικητικού χαρακτήρα της νομαρχίας.

Έτσι οι νομαρχιακές υπηρεσίες διαχειρίζονται το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων που αποτελεί τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης έργων σε κάθε νομό. Γύρω από τις πιστώσεις του περιφερειακού ΠΔΕ διαπλέκονται τα συμφέροντα των ΟΤΑ και των άλλων φορέων του δημοσίου της περιοχής, τα οποία με τη σειρά τους έχουν τη δική τους εκλογική πελατεία και τα συνεργαζόμενα γραφεία μελετών και τεχνικών έργων να εξυπηρετήσουν μέσα από την εκτέλεση ή την ανάθεση των έργων αντίστοιχα. Η κατανομή των κονδυλίων αυτών από τη διεύθυνση προγραμματισμού της νομαρχίας αποτελεί σημαντικό μέρος του μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο. Δεν είναι τυχαίο το ότι οι διευθύνσεις προγραμματισμού υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) αντί στο πλέον αρμόδιο για τον οικονομικό προγραμματισμό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ). Το κατεξοχήν συντηρητικό ΥΠΕΣ, το οποίο διαμορφώνει τις πολιτικές για την περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και την ε-

κλογική νομοθεσία, υποστηρίζει πολιτικές ίσης κατανομής και γενικής εξισορρόπησης αντιτιθέμενων πιέσεων.<sup>10</sup>

Η αναδιανεμητική λογική κυριαρχεί στη διαδικασία κατανομής των περιφερειακών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων. Δεν υπάρχουν αναπτυξιακά κριτήρια που να εντάσσονται σε μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό δεδομένης της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει με συνέχεια και σταθερότητα και της πλήρους εξάρτησής της από την πολιτική εξουσία.<sup>11</sup> Η διαδικασία λήψεως αποφάσεων για τα περιφερειακά ΠΔΕ αρχίζει μετά τον καθορισμό των προς επένδυση ποσών ανά νομό από τα διάφορα υπουργεία στην Αθήνα. Ακολουθούν διαπραγματευτικές συσκέψεις και επαφές στο νομό, όπου τα ενδιαφερόμενα μέρη ασκούν πιέσεις για τη χρηματοδότηση των έργων τους. Στη διαδικασία κατανομής προτάσσονται οι «τοπικές ανάγκες», έννοια λίαν ασαφής, όταν δεν συνδυάζεται με προηγούμενη ύπαρξη κριτηρίων τα οποία τις προσδιορίζουν. Το νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων δεν είναι παρά ένας κατάλογος έργων για την αντιμετώπιση των διαφόρων αναγκών των ΟΤΑ και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Είναι εύλογο και εύκολο κάτω από τέτοιες συνθήκες να υπεισέρχονται και να εξυπηρετούνται πολιτικές σκοπιμότητες. Οι νομάρχες, ως εκπρόσωποι της κυβέρνησης, πρέπει να προσαρμόζουν τις κεντρικές πολιτικές στα τοπικά προβλήματα αλλά και να ικανοποιούν τις βασικότερες και πλέον επείγουσες τοπικές ανάγκες. Με τα παραπάνω συνδέεται απόλυτα και η ύπαρξη ειδικής γραμμής πίστωσης στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, την οποία μπορεί να χειρίζεται ο νομάρχης κατά το δοκούν, για τη διευκόλυνση του έργου του.

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι οι νομαρχίες αφενός αποτελούν τις κατά τόπον διοικητικές ενότητες γύρω από τις οποίες συγκροτούνται οι πελατειακές σχέσεις και αφετέρου είναι τα τοπικά κέντρα συντονισμού των χρηματοδοτήσεων των δημοσίων επενδύσεων, που αποτελούν μέρος της κεντρικής πολιτικής ανάπτυξης αλλά και σημαντικότερο εργαλείο αύξησης της επιρροής αλλά και της κυριαρχίας της κεντρικής πολιτικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο. Είναι προφανές ότι η νομαρχιακή διοίκηση συγκαταλέγεται

10. Christofilopoulou-Kaler, *Decentralisation in Post Dictatorial Greece*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1989.

11. Βλ. και D. Sotiropoulos, *State and Party: The Greek State Bureaucracy and the Panhellenic Socialist Party*, Ph.D. Thesis, Yale University, 1991, σ. 394-398.



μεταξύ των σπουδαιότερων μηχανισμών για τη διατήρηση της εξουσίας από το εκάστοτε κυρίαρχο πολιτικό κόμμα.

### **β. Η ευρωπαϊκή πρόκληση και οι περιφέρειες**

Ωστόσο, η θεσμοθέτηση των περιφερειών επιφέρει ενδιαφέρουσες διαρθρωτικές αλλαγές στην τοπική διεργασία λήψης αποφάσεων. Αρχικά, η εισαγωγή και η απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση - Ε.Ε.) συναντά εμπόδια που σχετίζονται με την οργανωτική ανεπάρκεια των νομαρχιών. Οι νομάρχες αντιμετωπίζουν αξιόπεραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση των προτάσεων για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα εξαιτίας των ασαφών και αντιφατικών κατευθύνσεων που λαμβάνουν από τα κεντρικά υπουργεία και της ανικανότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών.<sup>12</sup> Στη συνέχεια, η αναδιοργάνωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και οι νέες τριμερείς σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των εθνικών κρατών και των περιφερειών απαιτούν την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ).

Οι περιφέρειες ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης θεσμοθετούνται το 1986 και εφαρμόζονται το 1987 με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Η χώρα διαιρείται σε δεκατρείς ενότητες με όργανα το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, που διορίζει η κυβέρνηση, και τα περιφερειακά συμβούλια όπου εκπροσωπούνται οι νομαρχιακές διοικήσεις και οι ΟΤΑ των νομών. Οι περιφερειακές υπηρεσίες διαμορφώνονται από τις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠΕΘΟ, από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ και κατά δεύτερο λόγο άλλων υπουργείων. Ωστόσο, τα δύο αρμόδια καθ' ύλην υπουργεία (ΥΠΕΘΟ και ΥΠΕΧΩΔΕ) δεν προτείνουν ούτε και εποπτεύουν τους γενικούς γραμματείς των περιφερειών, όπως θα ήταν εύλογο. Το έργο αυτό ανήκει στο Υπουργείο των Εσωτερικών.

Το οργανωτικό σχήμα της περιφέρειας είναι πολυδιασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες που υπάγονται στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονται τοπικά από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, γνωστό και ως «περιφερειάρχης». Οι περιφερειακές υ-

12. Κ. Ψυχοπαίδης - Π. Γετίμης, *ό.π.*, σ. 92.

πηρεσίες στερούνται ενότητας και ομοιογένειας, όπως και αυτές των νομαρχιών, και λειτουργούν με βάση τους υπάρχοντες κανόνες και δυναμικές διοργανωτικών σχέσεων. Οι περιφέρειες αποτελούν έτσι αναπόσπαστο μέρος του κράτους και ελέγχονται στενά από την κεντρική πολιτική εξουσία στην οποία και είναι υπόλογες. Με τον τρόπο αυτό καταστρατηγείται στην ουσία η τριμερής σχέση (Ευρωπαϊκή Ένωση, Εθνικό Κράτος, Περιφέρεια) και οι πόροι τους οποίους διαχειρίζονται οι περιφέρειες κατανέμονται με βάση τα συμφέροντα και τις επιλογές της κεντρικής πολιτικής εξουσίας.

Η αυξανόμενη σπουδαιότητα της περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των «Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» (ΠΕΠ) που, ως επί το πλείστον, χρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και κατά 25% από το ελληνικό δημόσιο. Η συνολική ευθύνη για το σχεδιασμό, την έγκριση και την παρακολούθηση του κάθε ΠΕΠ ανήκει σε «Επιτροπή Παρακολούθησης» που αποτελείται από εκπροσώπους της Ε.Ε., της κυβέρνησης και της περιφέρειας. Ωστόσο, η περιφέρεια είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση του προγράμματος υπό το γενικό συντονισμό του περιφερειάρχη. Η προϊούσα ελάττωση της επενδυτικής δυνατότητας του κράτους λόγω της αύξησης του δημοσιονομικού ελλείμματος σημαίνει ότι τα ΠΕΠ είναι ουσιαστικά η μόνη τοπική πηγή επένδυσης: την τελευταία πενταετία τα προγράμματα αυτά είναι η αποκλειστική σχεδόν πηγή χρηματοδότησης τοπικών έργων. Τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων καταλήγουν να περιέχουν την εθνική συμμετοχή –ανά νομό– στα ΠΕΠ στην καλύτερη περίπτωση, δεδομένου μάλιστα ότι, στη σημερινή συγκυρία, εμφανίζεται αδυναμία του κράτους και γι' αυτήν ακόμη τη χρηματοδότηση της εθνικής συμμετοχής.<sup>13</sup>

Τα ελληνικά επιχειρησιακά προγράμματα αναμφίβολα παρουσιάζουν όλα τα χαρακτηριστικά των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων. Παρά τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σφαιρικότητα και την επικουρικότητα των διάφορων υποπρογραμμάτων, στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων που θέτει το ΠΕΠ, τα ελληνικά προγράμματα είναι περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με τον τύπο των κατευθύνσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης που ωστόσο στερούνται συνοχής και μα-

13. Βλ. το σχετικό άρθρο του Π. Γεννηματά, « Οι πόροι για τις περιφέρειες και η αναπτυξιακή διαδικασία », *Το Βήμα*, 23.7.1995.

κρόπνουν στρατηγικών επιλογών.<sup>14</sup> Πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ καλύπτουν «βασικές ανάγκες» των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων. Κάτω από τις νέες συνθήκες η τελική διαπραγμάτευση για την ένταξη των έργων στα ΠΕΠ μεταφέρεται ένα επίπεδο πιο πάνω από το νομό, στην περιφέρεια. Οι περιφερειάρχες προσπαθούν να τηρήσουν την πολιτική του ΥΠΕΣ για την κατανομή κονδυλίων με βάση τις τοπικές ανάγκες. Προφανώς οι περισσότεροι από αυτούς, όπως άλλωστε και οι μετακλητοί νομάρχες, χρησιμοποιούν τη θέση τους ως εφαλτήριο για υψηλότερα πολιτικά αξιώματα. Έτσι η πολιτική εξουσία διατηρεί σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια κατανομής των πιστώσεων των ΠΕΠ παρά τις επανειλημμένες επισημάνσεις των στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελλείψεις και τα κενά που παρουσιάζονται στην υλοποίηση των ελληνικών ΚΠΣ.

Με αυτά τα δεδομένα η διαχείριση και η εφαρμογή των ΠΕΠ αποδεικνύεται έργο δύσκολο. Προς το τέλος του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης γίνεται φανερό ότι η απορρόφηση των σχετικών πόρων υπολείπεται κατά πολύ του συνολικού ποσού, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις είναι αμφίβολη η δυνατότητα ολοκλήρωσης των προγραμμάτων αυτών. Μετά από έντονες πιέσεις της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συμφωνείται η παρέμβαση ιδιωτικών συμβούλων για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των ΠΕΠ. Στην πράξη τα ιδιωτικά γραφεία καλύπτουν τις αδυναμίες και τις ελλείψεις του διοικητικού συστήματος,<sup>15</sup> ενώ αναπτύσσονται νέου τύπου πελατειακές σχέσεις μεταξύ του ΥΠΕΘΟ, ως συντονιστικού υπουργείου, των περιφερειών και των διαφόρων ιδιωτικών επιχειρήσεων.<sup>16</sup>

Οι νομαρχίες συντονίζουν τις προτάσεις των δήμων και κοινο-

14. Βλ. π.χ. Περιφέρεια Θεσσαλίας, *Έκθεση Αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, α-δημοσίευτη μελέτη, 1993· Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, *Έκθεση Αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.

15. Για το ρόλο των γραφείων αυτών στην κάλυψη των κενών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης όχι μόνο στα περιφερειακά αλλά και στα προγράμματα του εθνικού σκέλους του τρέχοντος ΚΠΣ βλ. σχετικό άρθρο στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 23.7.1995.

16. Είναι γνωστό ότι τα περισσότερα γραφεία υποστηρίζονται από συγκεκριμένους πολιτικούς, ενώ πολλές φορές οι ίδιοι οι πολιτικοί ιδρύουν τέτοιες επιχειρήσεις με τη βοήθεια συγγενών τους. Η λογική που διέπει τις αναθέσεις των έργων αυτών είναι και εδώ αναδιανεμητική: όλοι όσοι έχουν κάποια πρόσβαση στην κεντρική εξουσία θα πρέπει να πάρουν κάποιο έργο.

τήτων και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Ωστόσο, η τυπική ένταξη των έργων στα ΠΕΠ δε γίνεται με βάση την τοπικότητα, δηλαδή ανά νομαρχία, αλλά τομεακά: το κάθε έργο εντάσσεται στο αντίστοιχο μέτρο και υποπρόγραμμα (π.χ. υποδομές, κατάρτιση). Έτσι οι νομαρχίες σιγά-σιγά παύουν να είναι το μοναδικό, ή καν το πιο σημαντικό, τοπικό κέντρο λήψης αποφάσεων για την κατανομή των επενδύσεων, ενώ νέες πελατειακές σχέσεις διαπλέκονται γύρω από τις περιφέρειες. Με δεδομένη την αύξηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για περιφερειακά προγράμματα στα πλαίσια του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1993-1999, αλλά και τη συνεχιζόμενη δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, η νέα αυτή πραγματικότητα πρόκειται να εδραιωθεί περισσότερο στο μέλλον. Οι νομαρχίες χάνουν τη σπουδαιότητά τους ως κέντρα συντονισμού των τοπικών επενδύσεων, αλλά διατηρούν τον πιο παραδοσιακό τους ρόλο καθώς οι τοπικές διοικητικές υπηρεσίες εκτελούν πράξεις όπως οι έλεγχοι και αδειοδοτήσεις που συχνά απαιτούν την πολιτική μεσολάβηση για την έγκαιρη και ομαλή διεκπεραίωση τους.

## 2. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

### α. Αποτυχημένες προσπάθειες

Η ελληνική διοίκηση εμπεριείχε ανέκαθεν αντιθέσεις και αντινομίες. Παρά το ότι είναι δομημένη κατά το δυτικοευρωπαϊκό γραφειοκρατικό πρότυπο, ο τρόπος λειτουργίας της παρουσιάζει στοιχεία πατριαρχικής διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα απορροφά τους πελάτες των εκάστοτε κρατούντων πολιτικών κομμάτων.<sup>17</sup> Η απουσία διοικητικής ελίτ και η έλλειψη συνέχειας και αυτοτέλειας των διοικητικών θεσμών είναι ταυτόχρονα αίτιο και αποτέλεσμα της σχεδόν πλήρους υπαγωγής της γραφειοκρατίας στην πολιτική. Με αυτά τα δεδομένα η διοικητική πολιτική των κυβερνήσεων του ελληνικού κράτους ήταν προϊόν της εκάστοτε ισορροπίας, σπανιότερα δε σύνθεσης μεταξύ δύο αντιφατικών τάσεων του εξορθολογισμού της διοίκησης με κυριότερο στόχο την προώθηση των αναπτυξιακών πολιτικών και της διατήρησης των υπάρχοντων διοικητικών σχημάτων προς εξυπηρέτηση του πελατειακού συστήματος πολιτικής ενσωμάτωσης.

Στο μέτρο που η πολιτική συγκυρία το ευνοούσε, οι πολιτικές

17. D. Sotiropoulos, *State and Party...*, ό.π., σ. 398.

αυτές εμπειρείχαν νομοθετικά ή/και άλλα μέτρα για την ενίσχυση των ΟΤΑ. Οι σοβαρότερες, αν και ανεπιτυχείς, προσπάθειες εισαγωγής του δεύτερου βαθμού συνέλιπταν με ευρύτερες μεταρρυθμίσεις, υπό την κυριαρχία εκσυγχρονιστικών πολιτικών δυνάμεων. Για παράδειγμα, ο Χαρίλαος Τρικούπης επιχειρεί τη θεσμοθέτηση αιρετού νομαρχιακού συμβουλίου το 1875 και το 1887, χωρίς αποτέλεσμα. Κατά την περίοδο του μεσοπολέμου γίνονται δύο ακόμα σημαντικές απόπειρες: το Ν.Δ. του 1923 που δεν εφαρμόστηκε ποτέ και οι ριζοσπαστικές διατάξεις των Συνταγμάτων του 1925 και 1927 που κατοχυρώνουν το δεύτερο βαθμό και που αγνοούνται αρχικά για να καταργηθούν αργότερα. Οι συνεχείς αποτυχίες εφαρμογής του θεσμού αυτού, παρά την ύπαρξη άλλων επιτυχών μεταρρυθμίσεων που εισάγονται τις ίδιες περιόδους, ενισχύουν το βασικό μας επιχείρημα: *όσο η νομαρχιακή διοίκηση διατηρεί τη σπουδαιότητά της ως κέντρο κατανομής των τοπικών επενδύσεων και ως διοικητική βάση για τη συγκρότηση των τοπικών πελατειακών δικτύων, όλες οι προσπάθειες για δημιουργία δεύτερου βαθμού Τ.Α. δεν αποτελούν παρά συμβολικές πολιτικές των κεντρικών κυβερνήσεων και είναι εκ των προτέρων καταδικασμένες.* Δεν είναι τυχαίο ότι όλες οι πολιτικές εκσυγχρονισμού της νομαρχίας εφαρμόζονταν χωρίς ποτέ να θιγεί το βασικό οργανωτικό της σχήμα και συνέβαιναν συνήθως σε περιόδους αναπτυξιακών προσπαθειών. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν οι μεταρρυθμίσεις του Ν. 3200/55, σε εποχή συνύπαρξης έντονων αναπτυξιακών προσπαθειών, μέτρων κρατικής καταστολής και περιορισμών στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Κατά τη μεταπολίτευση η αποκέντρωση αποτελεί τμήμα του γενικότερου αιτήματος για εκδημοκρατισμό. Η έντονη πολιτικοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις των πρώτων χρόνων της Γ' Δημοκρατίας εντάσσονται στη δυναμική αυτή,<sup>18</sup> που ενισχύεται καθώς προχωρούν οι διαδικασίες ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Γίνεται μια αρχική διστακτική προσπάθεια αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας. Ωστόσο, τα μέτρα που αφορούν τη νομαρχία περιορίζονται στην αποκατάσταση του προ της δικτατορίας καθεστώτος, ενώ ενισχύεται ο θεσμός του νομάρχη ως οιονεί διοικητικού υπαλλήλου.

18. Ιδιαίτερα οι νόμοι 1065/80, 1080/80, 1270/82 και 1416/84.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 σηματοδοτεί την εντονότερη μεταστροφή των πελατειακών σχέσεων από προσωποπαγείς σε κομματικά κατευθυνόμενες. Το ΠΑΣΟΚ αποτελεί το κατεξοχήν πολιτικό κόμμα όπου συμβιώνουν εκσυγχρονιστές και παλαιοκομματικοί υπό τη χαρισματική κυριαρχία του αμφιλεγόμενου ηγέτη του. Οι αρχικές μεταρρυθμίσεις του στο νομό αποτελούν μέρος των πολιτικών για τον έλεγχο της διοίκησης από την κυβέρνηση, που επιτεύχθηκε σχετικά εύκολα και γρήγορα.<sup>19</sup> Οι νομάρχες γίνονται για μια ακόμη φορά μετακλητοί υπάλληλοι απευθείας εξαρτώμενοι για το διορισμό ή την παύση τους από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ακολουθεί η δημιουργία των νομαρχιακών συμβουλίων (Ν. 1235/82) που αποτελούνται από εκπροσώπους των ΟΤΑ και των τοπικών παραγωγικών και επαγγελματικών οργανώσεων και έχουν ως πρόεδρο το νομάρχη. Σκοπός της θεσμοθέτησής τους είναι η διεύρυνση της συναίνεσης των τοπικών κοινωνιών και η μετατροπή των παραδοσιακών πελατειακών δικτύων με το άνοιγμα της επικοινωνίας μεταξύ της διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επίσημων τοπικών ομάδων πίεσης. Στην πράξη τα νομαρχιακά συμβούλια ενδυναμώνουν το ρόλο των κομματικών οργανώσεων έναντι των βουλευτών, καθώς οι περισσότερες από τις επαγγελματικές και συνεταιριστικές οργανώσεις και οι ΤΕΔΚ ελέγχονται από τις τοπικές οργανώσεις του ΠΑΣΟΚ. Έτσι πετυχαίνουν, αρχικά τουλάχιστον, να αποδυναμώσουν τους παλαιοκομματικούς βουλευτές του Κινήματος και τα υπάρχοντα δίκτυα των «πελατών» της Ν.Δ. που διαπλέκονται γύρω από τους τοπικούς βουλευτές.

Στα νομαρχιακά συμβούλια δίνεται η αποφασιστική αρμοδιότητα για την κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων σε κάθε νομό. Ωστόσο, τα συμβούλια αυτά δεν επιφέρουν ουσιαστικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Δεν κατορθώνουν να αποκτήσουν προσβάσεις στις νομαρχιακές υπηρεσίες, ενώ τα μέλη τους βλέπουν το ρόλο τους περισσότερο ως ομάδα πίεσης παρά ως θεσμό τοπικής εξουσίας.<sup>20</sup> Δεν αποκτούν ποτέ αυτονομία από το νομάρχη ούτε και καταφέρνουν να επηρεάσουν τη νομαρ-

19. D. Sotiropoulos, *State and Party...*, ό.π.

20. S. Verney - F. Papageorgiou, «Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European context», στο *Regional Politics and Policy*, τόμ. 2, άνοιξη-καλοκαίρι 1992.

χιακή διοίκηση.<sup>21</sup> Ωστόσο, ενδυναμώνουν τη μεταστροφή από την ατομική στην κομματικά κατευθυνόμενη πελατειακή σχέση σε πλήρη συνάρτηση με την αυξανόμενη τάση εξέλιξης των πολιτικών κομμάτων ως κομμάτων μαζών.

Το ΠΑΣΟΚ ως κόμμα που γεννήθηκε και μεγάλωσε στην αντιπολίτευση, με σοσιαλιστική ιδεολογία και πολιτικές διεκδικήσεις από το χώρο της αριστεράς, αναπτύσσει ιδιαίτερη δραστηριότητα και επιρροή στο χώρο της Τ.Α. Ωστόσο, οι πολιτικές που αφορούν το επίπεδο του νομού είναι στενότερα συνδεδεμένες με τις σχέσεις κόμματος και κράτους απ' ό,τι οι πολιτικές για τους δήμους και τις κοινότητες. Έτσι οι προσπάθειες της πρώτης κυβέρνησής του να αμβλύνει την κρατική εποπτεία και να ενδυναμώσει τους ΟΤΑ αναδεικνύουν την αποκέντρωση ως ζήτημα εθνικής πολιτικής και αυξάνουν τις προσδοκίες για νέες μεταρρυθμίσεις αλλά σταματούν στον πρώτο βαθμό Τ.Α.<sup>22</sup>

Στο πρόγραμμά του το ΠΑΣΟΚ έχει αρχικά επιλέξει την επαρχία, χωρική ενότητα σημαντικά μικρότερη από το νομό, με δυνατότητα να αντικαταστήσει de facto τις πολυκερματισμένες κοινότητες χωρίς τυπικά να τις καταργήσει. Οι περιφέρειες θα αποτελέσουν τη λεγόμενη «τριτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση», ενώ οι νομαρχίες σταδιακά θα αποδυναμωθούν με την κατάργηση των νομαρχών.<sup>23</sup> Ωστόσο, στη δεύτερη τετραετία η κυβέρνηση συζητεί τη θεσμοθέτηση του β' βαθμού στο νομό, επιλογή που προωθούν κυρίως οι παλαιοκομματικοί. Η ενδοκυβερνητική σύγκρουση είναι αναπόφευκτη, καθώς αρκετοί από τους υψηλά ιστάμενους «κομματικούς» συνεχίζουν να υποστηρίζουν την επαρχία. Το θέμα «λύνεται» με την παρέμβαση του ίδιου του Α. Παπανδρέου και ο επιγενόμενος Ν. 1622/86 προβλέπει αυτοδιοικήσεις στους νομούς<sup>24</sup> αλλά δεν εφαρμόζεται ποτέ. Με δεδομένη την αυξανόμενη πελατειακοποίηση του ΠΑΣΟΚ,<sup>25</sup>

21. Ν. Βαρελίδης - Δ. Σωτηρόπουλος, *ό.π.*, σ. 14.

22. Ρ. Kaler -Christofilopoulou, *ό.π.*, σ. 378.

23. Οι θέσεις αυτές εκφράζονται στο επίσημο πρόγραμμα του κόμματος και η προετοιμασία της υλοποίησής τους αρχίζει κατά την πρώτη περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ. Βλ. Ρ. Kaler-Christofilopoulou, *ό.π.*, κεφ. 4.

24. Ο Ν. 1622/86 προβλέπει εν μέρει αιρετά και εν μέρει διορισμένα από το νομάρχη συμβούλια και με αιρετούς προέδρους χωρίς να καταργεί τους νομάρχες και τη νομαρχιακή διοίκηση.

25. Για την πελατειακοποίηση του ΠΑΣΟΚ βλ. C. Lyrintzis, *Between Socialism and Populism: the Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1983.

τη συνακόλουθη εξάρτησή του από τους πόρους του κράτους, τις αντεπιθέσεις της αντιπολίτευσης και τη συνεχιζόμενη οικονομική και ταμειακή δυσπραγία, η κυβέρνηση δεν έχει την πρόθεση, ούτε και μπορεί να δημιουργήσει το νέο επίπεδο Τ.Α. Εξάλλου, τα κενά και οι αντιφάσεις του Ν. 1622/86,<sup>26</sup> καθώς και η εξάρτηση της εφαρμογής των περισσότερων του διατάξεων από προεδρικά διατάγματα προδίδουν το διαταγμό της.

Εν τω μεταξύ, γύρω από το ζήτημα του επιπέδου της δευτεροβάθμιας Τ.Α. δημιουργείται κομματικός ανταγωνισμός. Η Νέα Δημοκρατία υποστηρίζει τη δημιουργία του β' βαθμού στην επαρχία: οι επαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα λειτουργούν σε επίπεδο μικρότερο του νομού και έτσι θα ελέγχονται διοικητικά και πολιτικά ευκολότερα από ό,τι αιρετά συμβούλια στο ίδιο χωρικό επίπεδο με το διορισμένο νομάρχη. Η αριστερά, παραδοσιακά ισχυρή στο χώρο της Τ.Α., επιτίθεται στην κυβέρνηση επικρίνοντας το νόμο ως αντιδημοκρατικό. Η κυβέρνηση προσπαθεί να τηρήσει τα προσήματα προετοιμάζοντας ορισμένα προεδρικά διατάγματα έως την υπό δραματικές συνθήκες πτώση της το 1989.

Η αμφιθυμία και ο τελικός διαταγμός των πρώτων κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ για τη δευτεροβάθμια Τ.Α. συνοδεύτηκε και από τη σχεδόν πλήρη αποτυχία εφαρμογής ορισμένων εκσυγχρονιστικών μέτρων στη νομαρχιακή διοίκηση. Η προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες στις νομαρχίες, έργο που άρχισε το 1983, δεν έφερε ουσιαστικά αποτελέσματα, ενώ οι προτάσεις εμπειρογνομόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα Υπουργεία Εσωτερικών και Προεδρίας για εξορθολογισμό και ενοποίηση των νομαρχιακών υπηρεσιών δεν είχαν καμία τύχη.<sup>27</sup> Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης επιζεί παρά το αποκεντρωτικό ρεύμα της δεκαετίας του '80.<sup>28</sup>

Η περίοδος πολιτικής αστάθειας που ακολουθεί ενδυναμώνει το δημοτικό «λόμπυ» έναντι της πρόσκαιρα αδύναμης κεντρικής εξουσίας.<sup>29</sup> Επί οικουμενικής κυβέρνησης ο Ν. 1878/90, που ψηφίζεται ομόφωνα ως προϊόν πολιτικού συμβιβασμού, επιτρέπει τη δη-

26. Σ. Φλογαΐτης, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Σάκκουλας, Αθήνα 1987, σ. 144.

27. P. Kaler-Christofilopoulou, *ό.π.*

28. P. Christofilopoulou, «Local Government Reform in Greece», στο J. Hesse (επιμ.), *ό.π.*, σ. 551-578.

29. Ν. Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994, σ. 334.



μιουργία περισσότερων «νομαρχιακών» αυτοδιοικήσεων σε ένα νομό.<sup>30</sup> Ως ασφαλιστική δικλείδα για νέες αναβολές, ο Ν. 1878/90 επιτάσσει την εκλογή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το αργότερο μέχρι τις δημοτικές εκλογές του 1990. Τελικά, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατία αναβάλλει τις εκλογές μόλις μερικές εβδομάδες πριν από τη διεξαγωγή τους,<sup>31</sup> παρά τις έντονες διαμαρτυρίες της ΚΕΔΚΕ και των κομμάτων της αντιπολίτευσης.

Ωστόσο, οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση αυξάνονται με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών. Οι ίδιοι οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραπέμπουν στην ανάγκη δημιουργίας άλλων βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή των Περιφερειών για την εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων.<sup>32</sup> Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών συναντά δυσκολίες λόγω της μη ύπαρξης άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης, εκτός των δήμων και κοινοτήτων. Η διεξαγωγή εκλογών για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα εξασφάλιζε τη νόμιμη και πλήρη συμμετοχή της χώρας στην Επιτροπή. Ωστόσο, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας εφευρίσκει ένα βολικό «μεταφραστικό λάθος» που λύνει τυπικά το πρόβλημα.<sup>33</sup> Η τακτική της αυτή προκαλεί διαμαρτυρίες από την ΚΕΔΚΕ, επερωτήσεις της α-

30. Το ΠΑΣΟΚ και ο Συνασπισμός κατορθώνουν να συμφωνήσουν για αμυγώς αμετά νομαρχιακά συμβούλια σε επίπεδο νομού. Η Νέα Δημοκρατία αρχικά επιμένει στην άποψη της για επαρχιακή αυτοδιοίκηση, αλλά τελικά πιεζόμενη από τα άλλα δύο κόμματα και την ΚΕΔΚΕ υποχωρεί ενόψει των εκλογών του Απριλίου 1990. Ο νόμος προέβλεπε διαδικασία χωρισμού σε περισσότερες αυτοδιοικήσεις με προεδρικά διατάγματα, συναρμοδιότητας τεσσάρων υπουργείων: Εσωτερικών, Προεδρίας, ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΘΟ, καθώς και ιδιαίτερο καθεστώς για τα νησιά, ενώ η περιοχή της Αττικής χωριζόταν σε τέσσερις αυτοδιοικήσεις, ισάριθμες με τις σημερινές νομαρχίες.

31. Οι προετοιμασίες είχαν προχωρήσει τόσο ώστε είχαν στηθεί διπλές κάλπες σε πολλά μέρη για τις δημοτικές και τις νομαρχιακές εκλογές.

32. Συνθήκη του Maastricht, Άρθρο 198Α.

33. Η ελληνική εκδοχή του κεμένου αναφέρεται σε «εκπροσώπους τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης» αντί του όρου «περιφερειακές αυτοδιοικήσεις» ο οποίος αντιστοιχεί στον αγγλικό όρο «regional authorities» και στο γαλλικό όρο «collectivités régionales», που εμφανίζονται στο επίσημο κείμενο της Συνθήκης. Βλ. και Ν. Χλέπας, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», *Το Σύνταγμα*, τόμ. 19, 1993.

ντιπολίτευσης στη Βουλή και δημοσιεύσεις καταδικαστικών άρθρων.<sup>34</sup> Το ΠΑΣΟΚ δεν αντιμετωπίζει το ζήτημα με ενιαίο τρόπο. Ορισμένοι από τους βουλευτές του καταγγέλλουν το διορισμό των περιφερειαρχών ως εκπροσώπων στην Επιτροπή, ενώ άλλοι ρητά ή σιωπηρά υποστηρίζουν την άποψη της κυβέρνησης.<sup>35</sup>

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας δεν αποτολμά την τομή για δύο κυρίως λόγους: αφενός διότι βασίζεται ακόμη πολύ στα παραδοσιακά πελατειακά δίκτυα και αφετέρου διότι η αυξανόμενη πολιτική σημασία της περιφέρειας έναντι της νομαρχίας δεν έχει ακόμα αρχίσει να συνειδητοποιείται. Εξάλλου, παρά τα κέρδη της στις δημοτικές εκλογές από το 1986 και μετά, η Ν.Δ. δεν έχει αναπτύξει αξιόλογη επιρροή στο χώρο των ΟΤΑ τέτοια που να της αυξάνει την εμπιστοσύνη για εφαρμογές καινοτομικών πολιτικών αποκέντρωσης.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η σύγκρουση ανάμεσα στους υποστηρικτές και στους πολέμιους της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διαπερνά τη διαχωριστική γραμμή των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων της χώρας. Το δίλημμα μεταξύ νομού και επαρχίας είναι χρήσιμο σε ένα πολιτικό κλίμα έντονης τριβής των δύο πολιτικών ανταγωνιστών.<sup>36</sup> Στα δύο μεγάλα κόμματα βρίσκονται υποστηρικτές και της μιας και της άλλης επιλογής παρά τις επίσημες θέσεις τους. Το σημαντικό πολιτικό ζήτημα στα παρασκήνια του κομματικού ανταγωνισμού είναι ο βαθμός δύναμης και ευχέρειας κινήσεων των τοπικών βουλευτών, των κομματικών οργανώσεων καθώς και των νομαρχών. Κατά τη χρονική περίοδο μεταξύ 1985 και 1993 οι συντηρητικές παλαιοκομματικές πολιτικές δυνάμεις, που επικρατούν τόσο στην κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ (1985-1989) όσο και της Νέας Δημοκρατίας (1990-1993), είναι από διστακτικές ως και λανθάνουσες εχθρικές προς την εφαρμογή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και υποστηρικτικές της διατήρησης των

34. Βλ. για παράδειγμα Π. Παπαγιάννης, «Μεταφραστικό "λάθος" οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής των Περιφερειών», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ. 1992, σ. 32.

35. Ανάμεσα στους πλέον εμφανείς υποστηρικτές της τακτικής αυτής της τότε κυβέρνησης ήταν και ο σημερινός υπουργός αναπληρωτής Εθνικής Οικονομίας, υπεύθυνος για το συντονισμό του Β' Πακέτου Delors, Γ. Ρωμαίος. Βλ. άρθρο του ίδιου στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 26.4.1992, με τίτλο «Αυτοδιοίκηση και Μάαστριχτ».

36. Π. Χριστοφιλοπούλου, «Νομός ή επαρχία: οι πολιτικές διαστάσεις ενός διλήμματος», *Επιχειρήματα*, τχ. Μαρτίου 1990.

υπαρχόντων σχημάτων διαμόρφωσης τοπικών πολιτικών με άξονα τη νομαρχία. Η έντονη πόλωση στο κομματικό παιχνίδι είναι στενά συνδεδεμένη με τη διατήρηση ισχυρών κεντρικών ηγεσιών που βασίζονται στον προσωποπαγή έλεγχο και την πειθαρχία των κομματικών ιεραρχιών, παρά τις εσωτερικές διαφωνίες και διαμάχες. Σε μια χώρα στενής αλληλεξάρτησης μεταξύ του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, με χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης και συνέχειας των διοικητικών δομών και λειτουργιών, όπως είναι η Ελλάδα, δεν είναι καιρός για πολιτικό άνοιγμα στις νομαρχίες. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η πολιτική συζήτηση για το χωρικό επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την αναβολή της εφαρμογής της.

### **β. Η μεταρρύθμιση και η «αντιμεταρρύθμιση»**

Ωστόσο, η είσοδος και η παραμονή του β' βαθμού στην ατζέντα δημιουργεί πολιτικό προηγούμενο, προσδοκίες από τα μεσαία κομματικά στελέχη για νέες θέσεις αιρετών και διεκδικήσεις από το «λόμπυ» της πρωτοβάθμιας Τ.Α. για άμεση εφαρμογή του Ν. 1622/86. Εν τω μεταξύ, καθώς προχωρεί η εφαρμογή του Α' Πακέτου Delors, οι πολιτικές δυνάμεις αρχίζουν να συνειδητοποιούν προοδευτικά την αύξηση της δύναμης της περιφέρειας, ενώ οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση συνεχίζονται. Εξάλλου, η κυβερνητική αλλαγή που επέφεραν οι εκλογές του Οκτώβρη του 1993 ευνόησε το ζήτημα του β' βαθμού της Τ.Α. Η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ανέκαθεν χώρος σημαντικού ελέγχου, κυριαρχίας αλλά και μεταρρυθμιστικών προσπαθειών για το ΠΑΣΟΚ. Επιπλέον, παρά τα κέρδη της Νέας Δημοκρατίας στις δημοτικές του 1990, το ΠΑΣΟΚ διατήρησε τον έλεγχο σημαντικού αριθμού ΟΤΑ.<sup>37</sup> Το νέο του πρόγραμμα για την αποκέντρωση φανερώνει κριτική ενημερότητα για τα λάθη του παρελθόντος και πολιτική βούληση για τη δημιουργία δεύτερου βαθμού Τ.Α.<sup>38</sup>

37. Το ΠΑΣΟΚ αυτόνομα ή σε συνεργασία με το Συνασπισμό είχε επικρατήσει στους 54 από του 65 δήμους του πολεοδομικού συγκροτήματος των Αθηνών και σε 13 από του 19 δήμους του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης. Στο υπόλοιπο της χώρας το ΠΑΣΟΚ έλεγχε το 50,8% των δήμων με περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Υπουργείο Εσωτερικών, *Αποτελέσματα των Δημοτικών και Κοινοτικών Εκλογών Οκτωβρίου 1990*.

38. Π. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τα θεμέλια της αποκέντρωσης», *Ελευθεροτυπία*, 14.4.1994.

Σχεδόν αμέσως μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου 1993, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ανακοινώνει τη δημιουργία νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Μετά από σύντομη περίοδο προετοιμασίας και διάλογο με τα κόμματα και την πρωτοβάθμια Τ.Α. ψηφίζεται ο Ν. 2218/94. Με το νόμο αυτό επιχειρείται: (α) η κατάργηση των νομαρχιών και η αντικατάστασή τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις· (β) η μεταβολή της μορφής και της διαδικασίας εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης· (γ) η μεταφορά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους από το νομό στην περιφέρεια, και (δ) η αναδιοργάνωση της πολυκερατισμένης πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του θεσμού των συμβουλίων περιοχής. Οι νεωτερισμοί του Ν. 2218/94 είναι πάρα πολλοί και πυροδοτούν νέες ενδοκυβερνητικές και διακομματικές εντάσεις. Ορισμένοι βουλευτές του ΠΑΣΟΚ αντιδρούν από φόβη μήπως οι αιρετοί νομάρχες αποτελέσουν εμπόδιο για την επανεκλογή τους. Πολλοί μιλούν για «αντιμεταρρυθμιστικό» ρεύμα μέσα στο ίδιο το κυβερνών κόμμα.<sup>39</sup> Η Νέα Δημοκρατία χαρακτηρίζει το νόμο αντισυνταγματικό και επικίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους και υποστηρίζει εκ νέου τη δημιουργία δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην επαρχία.

Η κυβέρνηση ξανασκέφτεται το ζήτημα και προβαίνει σε «μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης». Ο Ν. 2240/94 που τροποποιεί το Ν. 2218/94 επαναφέρει τον κρατικό νομάρχη, με τη θεσμοθέτηση του περιφερειακού διευθυντή, και δημιουργεί ασάφειες ως προς τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν ερείσματα για τη διατήρηση μέρους της νομαρχιακής διοίκησης. Η αριστερά κατηγορεί την κυβέρνηση για επαναφορά του μισητού κρατικού νομάρχη, ενώ πολλά μέλη του ΠΑΣΟΚ διαμαρτύρονται.<sup>40</sup> Άλλοι, συνεχίζουν να υπονομεύουν τις προσπάθειες του Υπουργείου Εσωτερικών εκ των έσω, ενώ οι συντηρητικοί της Νέας Δημοκρατίας «συνεχίζουν τη σχιζοφρενική τους αντίδραση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με το πρόσχημα των εθνικών προβλημάτων».<sup>41</sup>

39. Συνέντευξη του υπουργού Εσωτερικών Κ. Σκανδαλίδη στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 23.8.1994. Ο ίδιος ο υπουργός των Εξωτερικών Κ. Παπούλιας προτείνει την αναβολή των νομαρχιακών εκλογών για λόγους εθνικής ασφάλειας.

40. Βλ. για παράδειγμα Δ. Βλάχου, «Αυτοδιοίκηση και αθηνοκεντρισμός: πνίξτε την Ελλάδα», *Ελευθεροτυπία*, 22.8.1994.

41. Ν. Νταϊλιάνη, «Ο πόλεμος κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», *Ελευθεροτυπία*, 12.9.1994.

Ωστόσο, η οπισθοχώρηση της κυβέρνησης από τις πιο τολμηρές, αν και βιαστικές, διατάξεις του Ν. 2218/94 δεν μπορεί να εξηγηθεί από μόνη την ανάγκη κατευνασμού των αντιρρήσεων εντός και εκτός κόμματος. Αν και η σημασία της νομαρχίας στην κατανομή των επενδύσεων έχει μειωθεί, ο ρόλος της ως διοικητικού κέντρου και πεδίου συγκρότησης των πελατειακών μηχανισμών πολιτικής ενσωμάτωσης στην τοπική κοινωνία διατηρήθηκε σχεδόν ανέπαφος. Εξάλλου η πλήρης κατάργηση της νομαρχίας, όπως την προέβλεπε ο Ν. 2218/94, θα επέφερε σημαντικό διοικητικό κενό στη μεταβατική περίοδο, πράγμα που έγκαιρα συνειδητοποίησε το Υπουργείο Εσωτερικών. Οι λόγοι αυτοί, κατά τη γνώμη μας, όχι μόνο ενίσχυσαν τις αντιδράσεις και τα επιχειρήματα των παλαيوκομματικών αλλά και έπεισαν την ηγεσία του ΥΠΕΣ ότι η μερική διατήρηση της νομαρχιακής διοίκησης ήταν πολιτικά και διοικητικά η πλέον συμφέρουσα λύση. Από την άλλη μεριά η κυβέρνηση έχει κάθε λόγο να διεξαγάγει τις εκλογές. Κατά την ηγεσία του ΥΠΕΣ «αναβολή σημαίνει ακύρωση της εφαρμογής», κάτι που πρέπει «να αποφευχθεί σε κάθε περίπτωση».<sup>42</sup>

Εξάλλου οι νέες θέσεις αιρετών που δημιουργούνται με τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αυξάνουν τη διαθεσιμότητα των ατομικών κινήτρων που προσφέρονται από την ηγεσία του Κινήματος προς τα μεσαία και ανώτερα κομματικά στελέχη,<sup>43</sup> χωρίς ωστόσο να απορροφούν όλο το κύμα δυσαρέσκειας των καταπιεσμένων τοπικών κομματικών οργάνωσεων. Γενικότερα, τα μεσαία στελέχη των δύο μεγάλων κομμάτων δεν έχουν προηγουμένως διαφωνήσει τόσο ανοιχτά και παρακάμψει τις άνωθεν εντολές, όσο στην περίοδο πριν από τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές. Οι τοπικές οργανώσεις και οι νομαρχιακές επιτροπές του ΠΑΣΟΚ υποστηρίζουν διαφορετικούς υποψηφίους από αυτούς της ηγεσίας του Κινήματος για τις νομαρχιακές και τις δημοτικές εκλογές. Σε είκοσι δύο από τους 434 δήμους και σε δέκα από τις 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις υπάρχουν δύο υποψήφιοι προερχόμενοι από το ΠΑΣΟΚ: ο επίσημος και ο «αντάρτης».<sup>44</sup> Το φαινόμενο των διπλών υποψηφιοτήτων στις πρόσφατες δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές πα-

42. Κ. Σκανδαλίδης, υπουργός Εσωτερικών, *Το Βήμα*, 14.8.1994.

43. Για τη θεωρία των ατομικών και συλλογικών κινήτρων στις οργανώσεις των πολιτικών κομμάτων βλ. A. Panebianco, *Political Parties: Organisation and Power*, Cambridge, C.P.U., 1988, σ. 24-25 και 32.

44. *Ελευθεροτυπία*, 22.10.1994.

ρουσιάζεται σε μικρότερο βαθμό και στη Νέα Δημοκρατία: σε δεκαέξι δήμους και τέσσερις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις υπάρχουν δύο υποψήφιοι. Οι πλέον επίπονες και ανησυχητικές περιπτώσεις για τις ηγεσίες των δύο κομμάτων είναι όπου οι «αντάρτες» υπερισχύουν των επίσημων υποψηφίων. Πολλοί από αυτούς φθάνουν στο δεύτερο γύρο αποκλείοντας τους νομιμόφρονες αντιπάλους τους, ενώ σε έξι περιπτώσεις εκλέγονται.<sup>45</sup> Οι εξελίξεις αυτές δείχνουν την έλλειψη ανοχής των μεσαίων στελεχών προς τις κεντρικές αποφάσεις για τοπικά ζητήματα. Οι τοπικές και νομαρχιακές οργανώσεις τους αγωνίζονται να αυξήσουν την αυτονομία τους έναντι της κεντρικής ηγεσίας. Οι αιρετοί νομάρχες και σύμβουλοι κάνουν το ίδιο με την κεντρική εξουσία από τις αρχές του 1995.

#### γ. Θεσμικά χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση που θεσμοθετούν οι Νόμοι 2218/94 και 2240/94 χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία: (α) τη δομική αναδιοργάνωση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης· (β) τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης· και (γ) τις αλλαγές στον τρόπο και το είδος εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

α) Το πρώτο στοιχείο της μεταρρύθμισης είναι η *δομική αναδιοργάνωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης με την προσθήκη του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο νομό και τη μεταφορά του επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης στην περιφέρεια*. Οι περιφέρειες αναδιοργανώνονται με τρόπο που τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές νομαρχίες. Οι γενικοί γραμματείς της περιφέρειας ως μετακλητοί υπάλληλοι προϊστάμενοι των υπηρεσιών της και εκπροσωπούν την κυβέρνηση. Η νέα σύνθεση των περιφερειακών συμβουλίων προσομοιάζει με αυτήν των νομαρχιακών συμβουλίων του Ν. 1235/82: αποτελούνται από το γενικό γραμματέα ως πρόεδρο, τους νομάρχες και τους εκπροσώπους των ΤΕΔΚ της περιφέρειας και από εκπροσώπους των εξής κοινωνικών και επαγγελματικών οργανώσεων: επιμελητήρια

45. Μια από τις πιο δραματικές περιπτώσεις ήταν αυτή του νομού Ηλείας όπου ο Δ. Ράλλης παρατήθηκε από τη θέση του νομάρχη Μεσσηνίας που κατείχε ως τότε όταν έμαθε ότι δεν επελέγη ως κοιματικός υποψήφιος για τη νομαρχία της γενέτειράς του Ηλείας. Έθεσε αυτόνομο υποψηφιότητα και εξελέγη τη δεύτερη Κυριακή με την επίσημη υποστήριξη του Συνασπισμού και της Πολιτικής Ανάπτυξης αντί του υποψηφίου του ΠΑΣΟΚ.

παραγωγικών τάξεων, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος, ΑΔΕΔΥ, ΠΑΣΕΓΕΣ, ΓΣΕΕ.<sup>46</sup>

Τα υπουργεία που δεν έχουν διανομαρχιακές υπηρεσίες μπορούν να τις συστήσουν στις περιφέρειες με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση των υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργείου. Επειδή η περιφέρεια στερείται νομικής προσωπικότητας δημιουργούνται περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης, ξεχωριστά νομικά πρόσωπα σύμφωνα με το προηγούμενο των νομαρχιακών ταμείων. Τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης (ΠΤΑ) διαχειρίζονται τους πόρους των περιφερειακών προγραμμάτων ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αποφάσεις των περιφερειακών συμβουλίων. Επιπλέον, τα ΠΤΑ θα μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύουν το επιτελικό έργο της περιφέρειας «στο στρατηγικό σχεδιασμό, τη χάραξη, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής στους τομείς της ευθύνης της».<sup>47</sup> Οι διάταξεις αυτές στοχεύουν στην πολιτική και διοικητική ενδυνάμωση της περιφέρειας ως ενότητας του κράτους. Αποτελούν προσπάθεια μεταφοράς των κατά τόπους διοικητικών κέντρων στο επίπεδο όπου λαμβάνονται οι κρίσιμότερες αποφάσεις για την κατανομή των ΠΕΠ. Έρχονται, ωστόσο, σε πλήρη αντίθεση με την τάση ενδυνάμωσης του ρόλου της αιρετής περιφέρειας στην Ευρώπη.

Στους νομούς ιδρύονται νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις «ως δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης» με σκοπό «την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους».<sup>48</sup> Όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι ο νομάρχης, το νομαρχιακό συμβούλιο (Ν.Σ.) και η νομαρχιακή επιτροπή. Οι νομαρχιακοί σύμβουλοι εκλέγονται κάθε 4 χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία.<sup>49</sup> Νομάρχης εκλέγεται ο υποψήφιος νομάρχης

46. Άρθρο 50, Ν. 2218/94. Ειδικότερα για την περιφέρεια Αττικής προβλέπεται επιπλέον η συμμετοχή των δημάρχων Αθηνών και Πειραιώς, του προέδρου του Οργανισμού Αθήνας και εκπροσώπων από το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθήνας, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθήνας και το Σύνδεσμο Βιομηχάνων Αττικής και Πειραιώς.

47. Άρθρο 53 παρ. ζ, Ν. 2218/94.

48. Άρθρο 1, Ν. 2218/94.

49. Ο αριθμός των μελών του Ν.Σ. κυμαίνεται από 21 έως 37, ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων, ενώ στους νομούς Κυκλάδων και Δωδεκανήσου αντίστοιχα τα μέλη του Ν.Σ. είναι 41 και 43. Το εκλογικό σύστημα είναι το ίδιο με των δημοτικών εκλογών.

του επιτυχόντος συνδυασμού. Οι νομαρχιακές επιτροπές (3-6, ανάλογα με τον αριθμό των νομαρχιακών συμβούλων) εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο για δύο χρόνια.

Με το Ν. 2240/94 που τροποποιεί τις αρχικές διατάξεις του Ν. 2218/94 δημιουργούνται μεγαλύτερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη καθώς και στις δύο μητροπολιτικές περιοχές Αθηνών και Θεσσαλονίκης. Οι μεγαλύτερες αυτοδιοικήσεις προκύπτουν από συνένωση περισσότερων νομών (ή νομαρχιών στην περίπτωση της Αττικής). Για λόγους καλύτερου συντονισμού αλλά και πολιτικής εκπροσώπησης, οι αυτοδιοικήσεις αυτές χωρίζονται σε νομαρχιακά διαμερίσματα που εκλέγουν τους συμβούλους και τους νομάρχες τους. Τα συμβούλια των αυτοδιοικήσεων αποτελούνται από όλους τους συμβούλους των διαμερισμάτων και από αιρετό πρόεδρο, τον λεγόμενο «υπερνομάρχη». Οι διατάξεις αυτές δε συνιστούν λύση είτε του προβλήματος εκπροσώπησης των θρησκευτικών μειονοτήτων είτε του πολεοδομικού και διοικητικού χάους των μεγαλουπόλεων.<sup>50</sup>

Όπως αναφέραμε, κατάλοιπο της υπό κατάργηση νομαρχίας και του κρατικού νομάρχη εισάγει εκ νέου ο Ν. 2240/94 με τη θεσμοθέτηση «Υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης» στις οποίες προΐστανται οι «περιφερειακοί διευθυντές», μετακλητοί υπάλληλοι. Η θέσπιση των υπηρεσιών αυτών ενισχύει τη δυναμική διατήρησης των υπάρχουσών διοικητικών δομών στο νομό παράλληλα με τη λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως νέου πολιτικού φορέα εξουσίας. Έτσι κι αλλιώς η χρησιμότητά τους είναι αμφισβητήσιμη, καθώς οι αρμοδιότητες που θα τους απομείνουν, αφού οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αναλάβουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεν είναι τόσες που να δικαιολογούν την ύπαρξη ιδιαίτερης υπηρεσίας σε κάθε νομό, αφού θα μπορούσαν κάλλιστα να ασκούνται στις περιφέρειες.<sup>51</sup> Αντίθετα, ήδη έχουν δημιουργηθεί οι πρώτες συγκρούσεις με τους αιρετούς νομάρχες,

50. Πάνω στο ζήτημα της μητροπολιτικής διοίκησης βλ. Α. Μακρυνδημήτρης, «Ακυβέρνητη πόλη: Το πρόβλημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα», στο Γ. Παπαδημητρίου, *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.

51. Δεδομένου μάλιστα ότι δεν υπάρχουν στην Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης τα δικαστήρια ή οι ένοπλες δυνάμεις. Για περισσότερη ανάλυση της θέσης αυτής βλ. Θ. Θεοδώρου, *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τρίτος Τόμος, Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1995, σ. 200-204.



οι οποίοι και κινητοποιούνται με αίτημα την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών.<sup>52</sup>

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποφασίζουν για την εσωτερική οργάνωση και το προσωπικό τους που προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων. Οι υπάρχουσες υπηρεσίες και το προσωπικό στις νομαρχίες θα αποτελέσουν τον προσωρινό διοικητικό μηχανισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έως ότου οι τελευταίες ολοκληρώσουν τους οργανισμούς τους. Η σύσταση των οργανισμών αυτών αποτελεί νομική προϋπόθεση για να αναλάβουν και τις αρμοδιότητές τους. Η τελευταία αυτή ρύθμιση του Ν. 2240/94 αποτελεί προσπάθεια ομαλού περάσματος από τη νομαρχιακή διοίκηση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, ενέχει τον κίνδυνο να αποτελέσει τροχοπέδη στη συγκρότηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε συνδυασμό με την ύπαρξη των περιφερειακών υπηρεσιών και των διευθυντών τους. Οι ρυθμίσεις αυτές διαιωνίζουν το διοικητικό καθεστώς των νομών, καθώς δίνουν τη δυνατότητα ανάπτυξης αντιδράσεων στη διοικητική αλλαγή: ήδη το προσωπικό των νομαρχιών αναζητεί τρόπους για να μη μεταφερθεί στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, θεωρώντας τη μετάταξη αυτή μειωτική και διακατεχόμενο από «...φόβο προς ένα αβέβαιο μέλλον».<sup>53</sup>

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επιχειρείται για μια ακόμη φορά η επίλυση του προβλήματος του πολυκερματισμού των κοινοτήτων με νέο θεσμό διακοινοτικής συνεργασίας, τα συμβούλια περιοχής. Μετά την αποτυχία των προσπαθειών συνένωσης,<sup>54</sup> την εμπειρία από τις δυσκολίες εφαρμογής και λειτουργίας των αναπτυξιακών συνδέσμων και τα προβλήματα αξιοποίησης των πόρων των ευρωπαϊκών προγραμμάτων από τις μικρές κοινότητες, η ηγεσία του ΥΠΕΣ δημιουργεί, με το Ν. 2218/94, τα συμβούλια περιοχής.

Τα συμβούλια περιοχής είναι σύνδεσμοι που συστήνονται σε γεωγραφικές περιοχές με Π.Δ. που εκδίδεται με πρόταση των υπουργών Εσωτερικών και ΠΕΧΩΔΕ. Η έδρα και η ονομασία τους ορίζονται επίσης με προεδρικό διάταγμα. Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι της περιοχής καταργούνται αυτοδικαίως τρεις μήνες μετά τη σύ-

52. Βλ. *Ελευθεροτυπία*, 8.5.1995.

53. *Το Βήμα*, 5.2.1995.

54. Με βάση τις διατάξεις του Ν. 1416/84 αλλά ιδίως του 1622/86. Βλ. αντί άλλων Kaler-Christofilopoulou, *Decentralisation...*, ό.π., κεφ. 6 και 7.

σταση του νέου συνδέσμου. Στα συμβούλια περιοχής δίδονται ορισμένες αρμοδιότητες επιτελικού αλλά και διαχειριστικού χαρακτήρα οι οποίες δεν είναι δυνατόν να ασκηθούν μεμονωμένα από μικρούς ΟΤΑ: προγραμματισμός της ανάπτυξης, διαχείριση πόρων του ΠΔΕ και των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υλοποίηση πολεοδομικών σχεδίων εντός των ΖΟΕ ή των ειδικών χωροταξικών μελετών, οργανωτική και διοικητική υποστήριξη των ΟΤΑ μελών τους, περιβαλλοντική προστασία και άλλες αρμοδιότητες διαδημοτικού/διακοινοτικού χαρακτήρα. Τις αρμοδιότητες αυτές τα συμβούλια περιοχής δεν τις ασκούν για ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων.<sup>55</sup> Ταυτόχρονα, ο νόμος υποχρεώνει τους ΟΤΑ να καθορίσουν την ετήσια εισφορά τους στα συμβούλια περιοχής, η οποία δε θα είναι κατώτερη ποσού που ορίζεται κάθε φορά από τον υπουργό Εσωτερικών. Τα συμβούλια περιοχής χρηματοδοτούνται και αυτοτελώς καθώς έχουν μερίδιο από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος τα όργανα του συμβουλίου περιοχής, το διοικητικό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και ο πρόεδρος έχουν τις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου, της δημορχιακής επιτροπής και του δημάρχου αντίστοιχα. Είναι φανερό ότι γίνεται προσπάθεια προσομοίωσης των νέων αυτών συνδέσμων με ΟΤΑ ακριβώς για να αντικαταστήσουν στην πράξη τις μικρές κοινότητες.<sup>56</sup>

β) Το δεύτερο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης αποτελεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Με βάση το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/95 όλες οι αρμοδιότητες που ανήκουν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση εκείνες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Επίσης δε μεταβιβάζονται η ΕΣΥΕ (Στατιστική Υπηρεσία) του ΥΠΕΘΟ, η εποπτεία των ΟΤΑ που ανήκει στο ΥΠΕΣ και σε ορισμένους μόνον μεθοριακούς νομούς οι

55. Το όριο αυτό μπορεί να μειωθεί κατά περίπτωση σε 3.000 κατοίκους ή 2.000 κατοίκους για τις νησιωτικές περιοχές με κοινή απόφαση των υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών. Άρθρο 48 παρ. θ, του Ν. 2218/94.

56. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν επιτρέπεται η δημιουργία άλλου ΟΤΑ πρώτου βαθμού πλην των δήμων και κοινοτήτων αλλά και η κατάργηση των κοινοτήτων.

«Συνοριακοί Σταθμοί Κτηνιατρικού Υγειονομικού Ελέγχου» του Υπουργείου Γεωργίας.<sup>57</sup> Ωστόσο με τροποποίηση του άρθρου 5 του Ν. 2240/94 μεταβιβάζονται «όλες οι σχετικές [με τις τοπικές υποθέσεις] αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών». Η προσθήκη αυτή του Ν. 2240/94 εντείνει την ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες καθώς θα πρέπει να οριστεί ποιες από αυτές είναι τοπικές υποθέσεις και άρα μεταβιβάζονται και ποιες είναι κεντρικές και θα πρέπει να παραμείνουν στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών. Είναι προφανές ότι δημιουργούνται ερείσματα υπέρ της κεντρικής εξουσίας στη διεκδίκηση των αρμοδιοτήτων από τους νέους αιρετούς της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, όπως αναφέραμε, ο Ν. 2240/94 ορίζει ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν αρχίζουν να ασκούνται από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις παρά αφού αυτές ολοκληρώσουν τα οργανογράμματα και τους κανονισμούς υπηρεσιών τους. Έτσι η αρχικά γενναία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σχετικοποιείται και «ετεροχρονίζεται» από το Ν. 2240/94. Οι αρμοδιότητες για το «δημοκρατικό προγραμματισμό» εξαιρούνται και μεταβιβάζονται αμέσως. Δεν είναι όμως τυχαίο ότι οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται αμέσως αφορούν τη διαχείριση των επενδυτικών κονδυλίων, δραστηριότητα που, όπως ήδη αναλύσαμε, έχει χάσει τη σημασία της στο νομαρχιακό επίπεδο μετά τη λειτουργία των περιφερειών.

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης γίνεται ουσιαστικότερη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κυρίως διότι καταργείται η νομικά και διοικητικά προβληματική διάκριση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες γίνονται αποκλειστικές των δήμων και κοινοτήτων, ενώ δίδονται και νέες αρμοδιότητες, ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Οι δομικές μεταβολές που θέσπισε ο νόμος, δηλαδή η δημιουργία δεύτερου βαθμού και η αναγκαστική συνεργασία των ΟΤΑ μικρού μεγέθους στα συμβούλια περιοχής, επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για σημαντικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα στους τομείς της πρόνοιας, του περιβάλλοντος και της ρύθμισης του τοπικού αναπτυξιακού γίγνεσθαι.

γ) Τέλος, το τρίτο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης είναι η αλλαγή στον τρόπο εποπτείας της νομαρχιακής αλλά και της πρω-

57. Άρθρο 3, Ν. 2218/94.

τοβάθμιας Τ.Α. Ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργείται ολοσχερώς. Ο έλεγχος νομιμότητας, τον οποίο ανέκαθεν ασκούσαν οι κρατικοί νομάρχες, ανατίθεται σε ειδικές τριμελείς διοικητικές επιτροπές, έργο των οποίων είναι ο έλεγχος νομιμότητας και οι προσφυγές των πολιτών κατά πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Για τη δευτεροβάθμια Τ.Α. μέλη της επιτροπής είναι ένας πρωτοδικης ως πρόεδρος, ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, κατά προτίμηση αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου. Οι αποφάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος μέσα σε 5 μέρες μπορεί να τις παραπέμψει στην ειδική επιτροπή που αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Για την πρωτοβάθμια Τ.Α. το μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου αντικαθίσταται με εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ. Τις αποφάσεις των δήμων και κοινοτήτων παραπέμπει για έλεγχο νομιμότητας στην επιτροπή ο περιφερειακός διευθυντής σε προθεσμία 5 ημερών από τη λήψη τους. Οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν βελτίωση από την προηγούμενη κατάσταση όπου ο έλεγχος νομιμότητας ανήκε σε μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη. Η ύπαρξη συλλογικών ολιγομελών οργάνων αποφεύγει τη μονομέρεια και τον κίνδυνο μεροληψίας του μονοπρόσωπου οργάνου, έχοντας ταυτόχρονα την απλότητα των διαδικασιών και την ταχύτητα που θα έλειπε αν ο έλεγχος είχε ανατεθεί στα, κατά πολλούς νομικούς, πλέον αρμόδια για το ρόλο αυτό διοικητικά δικαστήρια.<sup>58</sup>

### 3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην Ελλάδα, η πλήρης υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στην πολιτική συνδέεται με την αυξημένη εξάρτηση των πολιτικών κομμάτων από τον κρατικό μηχανισμό, οι πόροι του οποίου εν πολλοίς συντηρούν τις διαδικασίες ενσωμάτωσης πελατειακού τύπου. Ο ρόλος των νομαρχιών στις διαδικασίες αυτές υπήρξε, όπως είδαμε, σημαντικός, γεγονός που εξηγεί τις προηγούμενες αποτυχίες δημιουργίας αρετής Τ.Α. στο επίπεδο αυτό, μέσω της κινητοποίησης παλαιοκομματικών και γενικότερα συντηρητικών πολιτικών δυνάμεων. Η ευκαιρία για την τελική θεσμοθέτηση και εφαρμογή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1995 υπήρξε αποτέλεσμα τρι-

58. Βλ. αντ. άλλ. Θ. Θεοδώρου, *ό.π.*

ών παραμέτρων. Πρώτον, η σημασία και η δύναμη της νομαρχιακής διοίκησης στην κατανομή των τοπικών επενδύσεων μειώθηκε σταδιακά με τη λειτουργία των περιφερειών, γεγονός που άρχισαν να συνειδητοποιούν σιγά-σιγά οι πολιτικές δυνάμεις. Επιπλέον, οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποκέντρωση εντάθηκαν, ενώ η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία δημιούργησε ευνοϊκότερο κλίμα για μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, η «νίκη» αυτή της Τ.Α. ίσως αποδειχθεί για άλλη μια φορά πύρρειος. Η αρχικά τολμηρή πολιτική της ολοσχερούς κατάργησης της νομαρχιακής διοίκησης τροποποιήθηκε. Ενώ οι περιφέρειες αποτελούν το επίτεδο διοικητικής αποκέντρωσης, η κεντρική εξουσία διατηρεί στο νομό τις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης και τους περιφερειακούς διευθυντές, ενώ η ασάφεια των προς μεταβίβαση αρμοδιοτήτων την ευνοεί. Η αμφίθυμη αυτή πολιτική μεταξύ περιφέρειας και νομού συνδέεται με το ότι ο διοικητικός μηχανισμός της νομαρχίας συνεχίζει να υφίσταται ως τοπικό πεδίο συγκρότησης των πελατειακών σχέσεων, με τις υπόλοιπες υπηρεσίες της νομαρχίας, πλην αυτών του τοπικού προγραμματισμού.

Η παρουσία των περιφερειακών υπηρεσιών στο νομό θα καθυστερήσει τη διεργασία μεταφοράς πόρων και αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Γενικότερα η πορεία εφαρμογής των διατάξεων των δύο νομοθετημάτων προβλέπεται δυσχερής ιδιαίτερα όσον αφορά την αποδιοργάνωση των κρατικών υπηρεσιών και τη μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων προς τους δύο βαθμούς Τ.Α. Οι γραφειοκρατικές αντιστάσεις και αδράνεις σε συνδυασμό με την πραγματική έλλειψη κινήτρων τόσο των νεοδιορισμένων περιφερειακών διευθυντών αλλά και των βουλευτών-υπουργών να στηρίξουν τους νέους αιρετούς προδιαγράφουν τον έντονα διεκδικητικό ρόλο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τουλάχιστον κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της.

Ωστόσο, η παρουσία των νέων αιρετών στο ίδιο χωρικό επίπεδο με τους βουλευτές –στις περισσότερες περιπτώσεις– και η διεκδίκηση εκ μέρους τους των αρμοδιοτήτων και πόρων που νομικά τους ανήκουν πιθανόν να αλλάξει τη δυναμική των σχέσεων μεταξύ περιφέρειας, νομού και κεντρικής εξουσίας. Η ενδυνάμωση του νεοσύστατου θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εναπόκειται περισσότερο στη δημιουργική και μαχητική στάση του πολιτικού του προσωπικού (νομαρχών και συμβούλων) και λιγότερο στην

αμφιταλαντευόμενη ως προς αυτόν πολιτική ηγεσία ή στην ως επί το πλείστον εχθρική κεντρική και περιφερειακή διοίκηση. Η κατεύθυνση των αλλαγών θα είναι και πάλι αποτέλεσμα της εκάστοτε εξισορρόπησης του πολιτικού συστήματος προς την εκσυγχρονιστική ή την παραδοσιακή πλευρά του.

#### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- ALFONSO, L., «Local Government in Spain: Implementing the Basic Law», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ, Ν. - ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Δ., *Μελέτη Οργάνωσης και Επικοινωνίας των Υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, αδημοσίευτη μελέτη, Κέντρο Αναπτυξιακών Σπουδών, Αθήνα 1994.
- ΒΛΑΧΟΥ, Δ., «Αυτοδιοίκηση και αθηνοκεντρισμός: πνίξτε την Ελλάδα», *Ελευθεροτυπία*, 22.8.1994.
- ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ, Π., «Οι πόροι για τις περιφέρειες και η αναπτυξιακή διαδικασία», *Το Βήμα*, 23.7.1995.
- CHRISTOFILOPOULOU, P., «Local Government Reform in Greece», στο J. Hesse (επιμ.), *Local Government...*, ό.π.
- DENTE, B., «The Fragmented Reality of Italian Local Government», στο J. Hesse, (επιμ.), *Local Government...*, ό.π.
- HESSE, J. (επιμ.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- ΘΕΟΔΩΡΟΥ, Θ., *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τρίτος Τόμος, *Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1995.
- KALER-CHRISTOFILOPOULOU, P., *Decentralisation in Post-Dictatorial Greece*, Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1989.
- LYRINTZIS, C., *Between Socialism and Populism: the Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, Ph.D Thesis, London School of Economics, 1983.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, Α., «Ακυβέρνητη πόλη: Το πρόβλημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα», στο Γ. Παπαδημητρίου, *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- MÉNY, Y., «France», στο E. Page - M. Goldsmith (επιμ.), *Central and Local Government Relations*, Sage, Λονδίνο 1987.
- MOUZELIS, N., *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and*

- Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, MacMillan, Λονδίνο 1986.
- ΜΟΥΖΕΛΙΣ, Ν., «Continuities and Discontinuities in Greek Politics: From E. Venizelos to A. Papandreou», στο Featherstone - Katsoudas (επιμ.), *Political Change in Greece: Before and after the Colonels*, Croom Helm, Λονδίνο 1987, σ. 134.
- ΝΤΑΪΛΙΑΝΑ, Ν., «Ο πόλεμος κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», *Ελευθεροτυπία*, 12.9.1994.
- PANEBIANCO, A., *Political Parties: Organisation and Power*, Cambridge, C.P.U., 1988.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, *Αποτελέσματα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών Οκτωβρίου 1990*.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, Π., «Μεταφραστικό "λάθος" οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής των Περιφερειών», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ. 1992.
- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ, *Έκθεση αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.
- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ, *Έκθεση αξιολόγησης*, ΠΕΠ 1989-1993, αδημοσίευτη μελέτη, 1993.
- ΡΩΜΑΙΟΣ, Γ., «Αυτοδιοίκηση και Μάαστριχτ», *Το Βήμα*, 26.4.1992.
- ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Μ., *ΠΑΣΟΚ: Δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας*, Εξάντας, Αθήνα 1988.
- VERNEY, S. - PAPAGEORGIOU, F., «Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European context», *Regional Politics and Policy*, τόμ. 2, άνοιξη-καλοκαίρι 1992.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, Σ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Σάκκουλας, Αθήνα 1987.
- ΧΛΕΠΑΣ, Ν., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
- ΧΛΕΠΑΣ, Ν., «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», *Το Σύνταγμα*, τόμ. 19, 1993.
- ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ, Π., «Νομός ή επαρχία: οι πολιτικές διαστάσεις ενός διλήμματος», *Επιχειρήματα*, τχ. Μάρτιος 1990.
- ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ, Π., «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τα θεμέλια της αποκέντρωσης», *Ελευθεροτυπία*, 14.4.1994.
- ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ, Κ. - ΓΕΤΙΜΗΣ, Π., *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989.