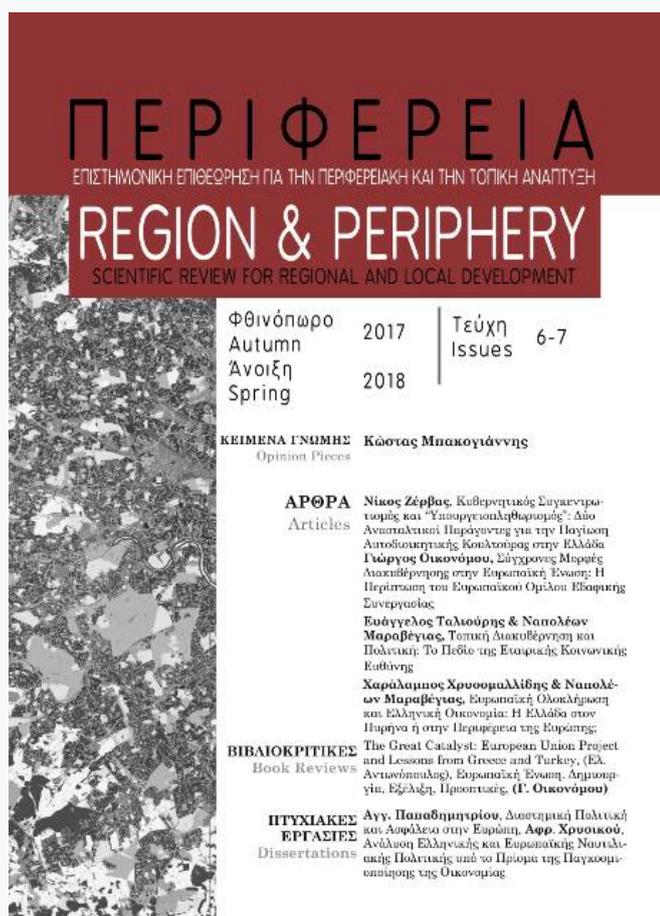


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Αρ. 6-7 (2018)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και "Υπουργειοπληθωρισμός": Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα

Νίκος Σπ. Ζέρβας

doi: [10.12681/rp.17001](https://doi.org/10.12681/rp.17001)

Copyright © 2018, Νίκος Σπ. Ζέρβας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ζέρβας Ν. Σ. (2018). Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και "Υπουργειοπληθωρισμός": Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, (6-7), 9-27. <https://doi.org/10.12681/rp.17001>

Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και “Υπουργειοπληθωρισμός”: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα

Νίκος Σπ. Ζέρβας, *Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών*

Περίληψη

Η τοπική αυτοδιοίκηση προσφέρει τη δυνατότητα στους πολίτες να μετέχουν στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον των τοπικών κοινωνιών. Επιπροσθέτως, συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση και επίλυση δημόσιων προβλημάτων. Για τους λόγους αυτούς, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο κάθε δημοκρατικής κοινωνίας και οργανωμένης πολιτείας. Ωστόσο, η αμιγώς συγκεντρωτική ελληνική διοίκηση δεν έχει επιτρέψει την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας. Η εκάστοτε Κυβέρνηση θεωρεί τα αυτοδιοικητικά όργανα ως απλούς διεκπεραιωτές του έργου της, δίχως να τους εκχωρεί διαχρονικά αποφασιστικές αρμοδιότητες. Οι λόγοι του συγκεκριμένου φαινομένου αναλύονται στην παρούσα μελέτη.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συγκεντρωτισμός, Κυβέρνηση, Υπουργεία

Governmental Centralization and Ministerial Inflation; Two Inhibiting Factors for the Consolidation of Local- Governing Culture in Greece

Nikos Sp. Zervas, *PhD Candidate, University of Athens*

Abstract

Local government provides the opportunity for citizens to influence those decisions that affect their immediate social and economic environment. In addition, it contributes to effectively addressing and overcoming public problems. For these reasons local government is a cornerstone of a democratic society and an organized and efficient state. However, the centralized Greek administration does not allow the consolidation of local-governing culture. The Government regards local authorities as the local arm of its work and don't assign them decisive powers. The reasons for this particular phenomenon are analyzed in this paper.

KEY-WORDS: Local Government, Centralism, Government, Ministerial Departments

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η μελιώδης αρχή για το πολίτευμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι, μεταξύ άλλων, εκείνη της «επικουρικότητας». Βάσει της αρχής της επικουρικότητας η κρατική εξουσία οφείλει να είναι προσυτή προς τους πολίτες κάθε οργανωμένης πολιτείας (Χλέπας, 1999: 34). Ως εκ τούτου, οι κρατικές αποφάσεις για την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών είναι αναγκαίο να λαμβάνονται στο πλησιέστερο προς τους πολίτες επίπεδο. Πάνω στα συγκεκριμένα θεμέλια, άλλωστε, στηρίζεται τόσο στην Ελλάδα, όσο και διεθνώς η εδραίωση των αυτοδιοικητικών θεσμών από τα μέσα του 19ου αιώνα, πολλώ δε μάλλον κατά τη διάρκεια του 20ού.

Η οργάνωση και η λειτουργία θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τους πυλώνες της κουλτούρας αυτοδιαχείρισης των τοπικών υποθέσεων και απόκρουσης των συγκεντρωτικών τάσεων από πλευράς του στενού πυρήνα του κράτους. Για το λόγο αυτό, μαζί με την επικουρικότητα, και η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση συγκαταλέγεται στον κατάλογο των θεμελιωδών αρχών που διέπουν κάθε δημοκρατική πολιτεία (Häberle, 2010: 39). Η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στην επίλυση δημόσιων προβλημάτων που προσφέρεται στις τοπικές κοινωνίες, συνδυασμένη με την αποτελεσματικότερη παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, είναι αδιамφισητήτα τα εχέγγυα δημοκρατικότητας κρατών που ενθαρρύνουν την τοπική διακυβέρνηση (Τάτσος, 1999: 27). Γι' αυτό και στον ευρωπαϊκό χώρο, ήδη από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και έπειτα, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικασίες αποκέντρωσης, αυτοδιοίκησης και εν τέλει αυτοκυβέρνησης.

Τόσο μεμονωμένα εθνικά κράτη, όσο και κοινοτικά μέλη ύστερα από την ίδρυση της ευρωπαϊκής κοινότητας στα μέσα της δεκαετίας του 1950 εκχωρούν συστηματικά κατά την τελευταία 60ετία μέρος της δημόσιας εξουσίας τους σε αποκεντρωμένα και αυτοδιοικητικά όργανα. Βέβαια, ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη συγκεκριμένη εκχώρηση διαδραμάτισε από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 η καλλιέργεια στην τότε Ε.Ο.Κ. της έννοιας της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης»-*“multi-level governance”*. Με γνώμονα ότι στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών πλην των εθνικών κυβερνητικών οργάνων οφείλουν να συμμετέχουν και υπερεθνικοί, ιδιωτικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς (Marks, 1993: 392, 402-403), η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τέθηκε στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής κοινότητας και αποκρυσταλλώθηκε στην περιφερειακή της πολιτική. Τοιουτοτρόπως, στις τάξεις της ΕΕ οι εθνικές Κυβερνήσεις συνεχίζουν να διατηρούν την αρμοδιότητα λήψης δημόσιων αποφάσεων, όχι όμως και το μονοπώλιο της εξουσίας, αφού μέρος της μεταβιβάζεται σε έτερα υπερεθνικά ή αυτοδιοικητικά όργανα (Sutcliffe, 2000: 291). Μάλιστα, τη συγκεκριμένη υποχρέωση ως ισότιμο μέλος της ευρωπαϊκής κοινότητας φέρει και το ελληνικό κράτος. Ωστόσο, μια σειρά παραγόντων, η ανάδειξη των οποίων αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, δεν έχουν επτρέψει την εμπέδωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας στην Ελλάδα.

Καίτοι η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει κατοχυρωθεί ήδη από τα δύο (2) ελληνικά συνταγματικά κείμενα της δεκαετίας του 1920 (Συντ. 1925 και 1927), ουδέποτε επετράπη στους οργανισμούς της να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στη διοίκηση της πολιτείας. Μόλη τη συνταγματικώς θεμελιωμένη διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια (Ράικος, 2011: 237), τα αυτοδιοικητικά όργανα δεν έπαψαν παρά να είναι δευτεραγωνιστές του ελληνικού διοικητικού γίγνεσθαι και πλήρως εξαρτημένοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση θεσμοί. Σε αυτό καθοριστική ήταν η συμβολή αφ' ενός των αποκεντρωμένων οργάνων του στενού πυρήνα του κράτους, που ανέκαθεν συνόδευαν τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς παρόλες τις κατά καιρούς μετεξελίξεις των τελευταίων, αφ' ετέρου του “υπουργειοπληθωρισμού”, ήτοι των πολυάριθμων σε επίπεδο δομών και μελλών ελληνικών Κυβερνήσεων. Ως εκ τούτου, η αυτοδιοικητική κουλτούρα συνεχίζει να παραμένει σε νηπιακό στάδιο στην ελληνική πολιτεία, με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων να παραβρίσκεται σε αμιγώς πολιτικά-κομματικά χέρια (Somerville, 2005: 120) ήδη από τη γένεση του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

2. Η ιστορική εξέλιξη των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

Ετος σταθμό για την εγκαθίδρυση τόσο αυτοδιοικητικών, όσο όμως και αποκεντρωμένων θεσμών στην ανεξάρτητη Ελλάδα αποτέλεσε το 1833, ύστερα δηλαδή από την έλευση και την εγκατάσταση της δυναστείας των Βίτελσμπαχ στην ελληνική επικράτεια. Από τις πρώτες πολιτικές πράξεις των Αντιβασιλέων του Όθωνα ήταν ο χωρισμός του βασιλείου δια διατάγματος (ΦΕΚ 12/1833) σε ξεχωριστά τμήματα -κατά τα βαυαρικά και γαλλικά πρότυπα της εποχής- για την αποτελεσματικότερη διοίκησή του. Τοιουτοτρόπως, η χώρα διαφρέθηκε σε 10 Νομούς, 42 και μετέπειτα 47 Επαρχίες και λίαν συντόμως σε μερικές εκατοντάδες Δήμους τριών (3) τάξεων, αναλόγως του πληθυσμού καθενός εξ' αυτών (ΦΕΚ 3/1834). Επικεφαλής των νέων διοικητικών ενότητων της επικρατείας τοποθετήθηκαν νεοπαγή όργανα, εκ των οποίων για τον αυτοδιοικητικό θεσμό των δήμων ξεχώριζαν αναμφίβολα οι Δήμαρχοι.

Έχοντας απορριφθεί ήδη από τον Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια κατά τα προηγούμενα έτη ο αυτοδιοικητικός θεσμός των προεπαναστατικών κοινοτήτων, οι δήμοι θα αποτελούσαν τους μοναδικούς αυτοδιοικητικούς οργανισμούς για μία τουλάχιστον 80ετία. Η έστω υποτυπώδης αυτοτέλειά τους αποκρυσταλλωνόταν στο γεγονός ότι τόσο τα δημοτικά τους συμβούλια, όσο και οι επικεφαλής τους θα αναδεικνύονταν από τους ίδιους τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Για το λόγο αυτό, με νεότερη πρωτογενή κανονιστική ρύθμιση των Βαυαρών Αντιβασιλέων (ΦΕΚ 17/1834) καθορίστηκαν οι όροι και οι διαδικασίες της εκλογής δημοτικών αρχών. Βάσει αυτών, τα συμβούλια αναδεικνύονταν άμεσα από το ίδιο το εκλογικό σώμα, οι δε δήμαρχοι επιλέγονταν και διοριζόνταν από τον βασιλιά μεταξύ των

τριών (3) επικρατέστερων σε ψήφους υποψηφίων. Η συγκεκριμένη κατάσταση, βέβαια, διατηρήθηκε έως το 1864, οπότε η θέση σε εφαρμογή του νέου συνταγματικού χάρτη, η σύνταξη και η ψήφιση του οποίου επακολούθησαν την έξωση του Όθωνα, προσδιόρισε την απευθείας εκλογή και των δημάρχων από τους πολίτες κάθε δήμου (άρθρο 105 Συντ. 1864). Ωστόσο, ήδη από την ίδρυση του εν λόγω θεσμού είχαν προσδιοριστεί συγκεκριμένα πλαίσια, εντός των οποίων περιοριζονταν σημαντικά οι εξουσίες του.

Παρόλη τη σημαντικότητα της διοικητικής μεταρρύθμισης των Αντιβασιλέων του Όθωνα που έλαβε χώρα στα 1833-1834, οι αρμοδιότητες των νεοπαγών αυτοδιοικητικών οργανισμών ήταν ελάχιστες. Οι δήμοι ήταν υπεύθυνοι αποκλειστικά για τη διοίκηση της τοπικής και αγορανομικής αστυνόμευσης, την παροχή στέγης και περίθαλψης σε απόρους, την πραγματοποίηση κοινωφελών έργων και τη βελτίωση των υποτυπωδών υποδομών εντός της επικρατείας τους. Κοντολογίς, μολονότι είχε διενεργηθεί ένα σημαντικό εκσυγχρονιστικό βήμα διαμέσου της καθιέρωσης αυτοδιοικητικών οργανισμών, το ελληνικό κράτος παρέμενε υπέρμετρα συγκεντρωτικό, κάτι που αποτελούσε βασική επιδίωξη του τότε απολυταρχικού καθεστώτος (Οικονόμου, 1967: 8). Τούτο καταδεικνυόταν στη σχέση μεταξύ των αυτοδιοικητικών οργάνων με τους επικεφαλής των τότε «Γραμματειών της Επικρατείας», των αποκεντρωμένων θεσμών που θα εξετάσουμε αναλυτικά στη συνέχεια, αλλά και με τον ίδιο τον θρόνο· μία σχέση πλήρους εξαρτήσεως, εάν όχι και υποτέλειας των πρώτων προς τους διοικητικούς τους προϊσταμένους. Η συγκεκριμένη κατάσταση, μάλιστα, διατηρήθηκε και ύστερα από τη μετάβαση στο πολίτευμα της βασιλευόμενης δημοκρατίας το 1864, με την πρώτη απόπειρα μεταλλαγής της να λαμβάνει χώρα στα τέλη της δεκαετίας του 1880 από τον εκσυγχρονιστή πρωθυπουργό Χαρίλαο Τρικούπη.

Κατά τη διάρκεια της δεύτερης μεγάλης τρικουπικής κυβερνητικής περιόδου ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Ν. ΑΦΝΣΤ' / 1887, ο οποίος προέβλεπε τη συγκρότηση ενός δεύτερου, σαφώς πιο ενισχυμένου σε εξουσία και αρμοδιότητες, αυτοδιοικητικού βαθμού, που θα δραστηριοποιείτο σε επίπεδο νομού. Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση ως δευτεροβάθμιοι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί ορίστηκαν αιρετά «Νομαρχιακά Συμβούλια», προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης στο σύνολο της ελληνικής επικρατείας και ιδίως της εισηρημότητας των φόρων (Μακρουδημήτρης κ. ά., 2000: 63). Εντούτοις, μολονότι η εν λόγω τρικουπική μεταρρύθμιση αποτελούσε ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα για την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας στην Ελλάδα, αυτοαναιρούνταν από μία συγκεκριμένη διάταξη του ιδρυτικού της νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 18 της σχετικής κανονιστικής ρύθμισης, εν αντιθέσει με τα Νομαρχιακά Συμβούλια που θα εκλέγονταν απευθείας από τους πολίτες, οι επικεφαλής τους, παρέμεναν διοριστέοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Ως εκ τούτου, όντες οι Νομάρχες αμέσως εξαρτη-

μένοι και ελεγχόμενοι από τον κύριο φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, εκείνο που επέτυχε ο Τρικούπης δεν ήταν παρά ένα σύστημα «περιορισμένης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» (Μακρουδημήτρης, 1995: 485), με την ελληνική πολιτεία να συνεχίζει να είναι υπέρμετρα συγκεντρωτική. Το συγκεκριμένο σύστημα, μάλιστα, σύντομα αποδείχθηκε θνησιγενές, η δε εναπομένουσα αυτοδιοικητική οργάνωση στο ελληνικό κράτος παρέμεινε ανέπαφη για έναν και πλέον αιώνα, έως δηλαδή και το 1994, όταν εγκαινιάστηκε επισήμως ο δεύτερος αυτοδιοικητικός θεσμός. Μοναδικό ενδιάμεσο σταθμό στην ιστορία των Ο.Τ.Α. στη χώρα αποτέλεσε, βέβαια, το 1912, οπότεν κατά τη διάρκεια της πρώτης σημαντικής βενιζελικής περιόδου αναβίωσαν οι καταργηθείσες από τον Καποδίστρια κοινότητες.

Με πρωτοβουλία του Χανιώτη κυβερνητικού αρχηγού ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Ν. ΔΝΖ/1912, με τον οποίο επανιδρύθηκαν εκατοντάδες και μετέπειτα χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια. Τοιουτοτρόπως, επλήγη φαινομενικά τουλάχιστον ο κρατικός συγκεντρωτισμός ολόκληρης της προηγούμενης 80ετίας, στη θέση του όμως διαπιστώθηκε λίαν συντόμως ο οργανωτικός κατακερματισμός του ελληνικού διοικητικού γίγνεσθαι. Με ελάχιστες αρμοδιότητες οι κοινοτικές αρχές ουδέποτε κατάφεραν να συνδράμουν στην εμπέδωση των αυτοδιοικητικών διαδικασιών στο ελληνικό κράτος, με συνέπεια η συγκεκριμένη βενιζελική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία εύλογα να χαρακτηρίζεται ως κίνηση «εκουγχρονιστικής αναπαλαίωσης» (Μακρουδημήτρης, 1995: 484). Άλλωστε, και η συγκεκριμένη αυτοαναίρεθθηκε από τον ίδιο της τον οραματιστή, καθότι σε σύντομο χρονικό διάστημα ο Βενιζέλος έθεσε σε εφαρμογή, όπως θα διαπιστώσουμε και στη συνέχεια της μελέτης μας, ένα νέο αποκεντρωμένο θεσμό, τις «Γενικές Διοικήσεις», επαναφέροντας τον αμιγώς συγκεντρωτικό χαρακτήρα του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

Ο εν λόγω χαρακτήρας παρέμεινε ανέπαφος καθόλη την επόμενη 80ετία, έως δηλαδή και το 1994 όταν δημοσιεύθηκε ο Ν. 2218 περί της ιδρύσεως «Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως». Παρόλο που από τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 και όλα εκείνα που ακολούθησαν γινόταν, λίγο έως πολύ, λόγος για δεύτερο αυτοδιοικητικό βαθμό, αυτός κατοχυρώθηκε μόλις στα μέσα της τελευταίας δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα. Έως τότε οι προσπάθειες για δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση εγκαταλείπονταν εν τη γενέσει τους εξαιτίας των αντιδράσεων κεντρικών οργάνων και αιρετών εθνικών αντιπροσώπων υπό τον κίνδυνο αποδυνάμωσης των εξουσιών τους (Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, 2016: 167). Για τη θεμελίωσή του ιδιαίτερα καθοριστική κατέστη η προώθηση της περιφερειακής πολιτικής και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τα όργανα της τότε Ε.Ο.Κ. και δη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κάτι που, μεταξύ άλλων, αποκρυσταλλώθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 (Sutcliffe, 2000: 290) και αποτέλεσε κοινοτική υποχρέωση για την ελληνική πολιτεία. Με την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αιρετά

από τους πολίτες όργανα πάντως, ενδυναμώθηκε σημαντικά η θέση των αυτοδιοικητικών θεσμών στο ελληνικό διοικητικό γίγνεσθαι, έστω προσωρινά, αφού σύντομα οι ενστάσεις της κεντρικής πολιτικής σκηνής οδήγησαν στην τροποποίηση του καταστατικού της νόμου και την περαιτέρω ενίσχυση αποκεντρωμένων θεσμών.

Εκτός όμως από τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, στα τέλη του 20^{ου} αιώνα διενεργήθηκαν σημαντικές μεταβολές και στον πρώτο της βαθμό με κυριότερο σκοπό τον εκσυγχρονισμό του. Διαμέσου του προγράμματος «Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997) επαναπροσδιορίστηκαν εκ θεμελίων οι δομές του, με αποτέλεσμα τον σχεδόν αφανισμό των κοινοτήτων, η πλειονότητα των οποίων απορροφήθηκε από υφιστάμενους και νεοπαγείς δήμους. Σε σύντομο χρονικό διάστημα πάντως, με το νέο αυτοδιοικητικό πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) οι μεν κοινότητες καταργήθηκαν οριστικά, οι δε δήμοι συγχωνεύθηκαν, με τον αριθμό τους να περιορίζεται κατά 2/3 περίπου. Από την τελευταία καταστατική αυτοδιοικητική ρύθμιση, βέβαια, ριζική αναδιάρθρωση επήλθε και στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις έως τότε υφιστάμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις να αντικαθίστανται από 13 Διοικητικές Περιφέρειες. Παρόλες πάντως τις σχετικές πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, το αυτοδιοικητικό σύστημα συνεχίζει να παραμένει υποβαθμισμένο στο ελληνικό κράτος έναντι των κεντρικών και περιφερειακών του οργάνων. Η διαχρονική υπεροχή των τελευταίων, άλλωστε, καταδεικνύουν τα εκ γενετής συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής πολιτείας.

3. Η ιστορική εξέλιξη των αποκεντρωμένων θεσμών του ελληνικού κράτους

Ως διοικητικός όρος η αποκέντρωση προέρχεται από τον αντίστοιχο γαλλικό “décentralisation”, προβλέποντας τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από περιφερειακά κρατικά όργανα. Ως εκ τούτου, όταν πρωτοεμφανίστηκαν στο ελληνικό κράτος ανάλογοι θεσμοί κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1830, είχαν υιοθετηθεί με τη μεσολάβηση του βαυαρικού καθεστώτος από την τότε γαλλική διοικητική οργάνωση. Ωστόσο, παρόλο που τόσο στη Γαλλία, όσο και σε έτερα ευρωπαϊκά κράτη άρχισαν στην πορεία του χρόνου να μεταβιβάζονται σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες από αποκεντρωμένα σε αυτοδιοικητικά όργανα, στην Ελλάδα το σύνολο σχεδόν των κρατικών πρωτοβουλιών παραμένει εντός του στενού πυρήνα της πολιτείας. Τούτο διότι ανέκαθεν την εξέλιξη των αυτοδιοικητικών θεσμών συνόδευε η ισχυροποίηση κεντρικών αλλά και αποκεντρωμένων της οργάνων.

Η κυριαρχία των αποκεντρωμένων έναντι των αυτοδιοικητικών οργάνων στην Ελλάδα γίνεται αισθητή ήδη από την έναρξη της σύγχρονης ιστορίας της. Όπως έχουμε προαναφέρει, στα 1833-1834 η χώρα δεν διαιρέθηκε μοναχά σε Δήμους, αλλά ταυτόχρονα και σε Επαρχίες και Νομούς. Εξαιτίας της συγκεντρωτικής διοικητικής διάστασης που επεδίωκε να προσδώσει η οθώνια Αντιβασιλεία στο νεοσύστατο κρά-

τος, διοικητικά κέντρα δεν αποτελούσαν οι δήμοι, αλλά οι νομοί, όπου συγκεντρώνονταν το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης (Χριστοφιλοπούλου, 1997: 39). Όπως αποτυπωνόταν και σε σχετική κανονιστική ρύθμιση της εποχής (Β.Δ., ΦΕΚ 17/1833), οι νομοί και δη οι επικεφαλής τους, οι Νομάρχες, διέθεταν ευρείες αρμοδιότητες που αφορούσαν κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής, εν αντιθέσει με τους δήμους, το έργο των οποίων περιοριζόταν σε στοιχειώδεις, κοινωνικές ως επί το πλείστον λειτουργίες. Μάλιστα, τόσο οι Νομάρχες, όσο και οι έπαρχοι, όντες αμφότεροι αμέσως διοριζόμενοι από τον θρόνο δια του αρμοδίου επί των Εσωτερικών Γραμματέως της Επικρατείας, ασκούσαν έντονη διοικητική εποπτεία επί του έργου των αυτοδιοικητικών αρχών (Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, 2016: 93). Η εν λόγω εποπτεία, άλλωστε, υπερπολλαπλασιάστηκε όταν στα μέσα της δευτέρης δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα έκανε την εμφάνισή του ένας νέος αποκεντρωμένος θεσμός, οι «Γενικές Διοικήσεις».

Μολονότι η τότε βενιζελική Κυβέρνηση, δια της αναβιώσεως των κοινοτήτων το 1912, φαινόταν ότι έδινε ιδιαίτερη έμφαση στην αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών, με νομοθετική της πρωτοβουλία στα αμέσως επόμενα έτη (Ν. 524/1914) ενίσχυσε εκ νέου τον θεσμό της αποκέντρωσης. Με τη συγκρότηση δύο (2) αρχικά Γενικών Διοικήσεων -Μακεδονίας και Κρήτης-, η αποκέντρωση, εξαιρουμένης της εκάστοτε Κυβέρνησης, κατέστη κορυφαίος βαθμός της εν Ελλάδι διοικητικής οργάνωσης. Τούτο διασαφηνιζόταν αφ' ενός στο εύρος των πρωτίστως εποπτικών και ακολούθως αποφασιστικών εξουσιών των Γενικών Διοικήσεων, αφ' ετέρου στο γεγονός ότι οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι έφεραν το βαθμό του υπουργού. Μάλιστα, μπορεί ο κυριότερος λόγος ίδρυσής τους να ήταν η επιδίωξη αποτελεσματικότερης διοίκησης των «Νέων Χωρών» που προσαρτήθηκαν στο ελληνικό κράτος ύστερα από τη λήξη των Βαλκανικών Πολέμων (Οικονόμου, 1967: 21) -για το συγκεκριμένο λόγο, άλλωστε, έπειτα από το πέρας του Α' Παγκοσμίου Πολέμου συστάθηκαν και οι Γενικές Διοικήσεις Θράκης και Ηπείρου-, ωστόσο αποτελούσαν απόδειξη των συγκεντρωτικών τάσεων της κεντρικής διοίκησης έναντι των αυτοδιοικητικών αρχών. Οι εν λόγω τάσεις, άλλωστε, αποτυπώθηκαν στη νέα μείζονα μεταρρύθμιση, στην οποία υπεβλήθη ο θεσμός της αποκέντρωσης στα μέσα της δεκαετίας του 1950.

Παρόλο που στα δύο (2) συνταγματικά κείμενα της δεκαετίας του 1920, όπως και σ' εκείνο του 1952 γίνονταν σαφείς αναφορές στους θεσμούς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης (Ράικος, 2011: 214), στα 1955 υπερίσχυσε εκ νέου ο πρώτος έναντι του δεύτερου. Με τη θέση σε εφαρμογή του Ν. 3200/1955 καταργήθηκαν μεν οι Γενικές Διοικήσεις (άρθρο 22), ενεργοποιήθηκε όμως ένα πολύ πιο ισχυρό νομαρχιακό σύστημα. Σε αυτό οι διοριστέοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση Νομάρχες κατείχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες έναντι των Νομαρχιακών Συμβουλίων, που απαρτιζόνταν από δημόσιους λειτουργούς και ο ρόλος τους ήταν κυρίως γνωμοδοτικός (Μακρυδημήτρης, 1997: 73-74). Γενικότερα, το νομαρχιακό σύστημα

του 1955 αποτέλεσε ένα σημαντικό σταθμό στην εξελικτική πορεία του ελληνικού αποκεντρωτικού συστήματος (Χλέπας, 1999: 123), ο οποίος βέβαια ενίσχυσε έτι περαιτέρω τον κρατικό συγκεντρωτισμό. Τούτο διότι οι επικεφαλής των Νομαρχιών υπάγονταν άμεσα στους εκάστοτε αρμόδιους υπουργούς, οι οποίοι προΐσταντο εκ των πραγμάτων στη διοικητική ιεραρχία, ενώ ως εκπρόσωποι του κεντρικού κράτους οι Νομάρχες ασκούσαν έλεγχο όχι μόνο νομιμότητας, αλλά και σκοπιμότητας στις πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ράικος, 2011: 242-243). Ο έλεγχος της σκοπιμότητας των πράξεων των αυτοδιοικητικών αρχών πάντως έπαυσε να ισχύει το 1994, κατόπιν της μείζονος σημασίας διοικητικής μεταρρύθμισης δια της ψήφισης του Ν. 2218 και της μετάβασης στο σύστημα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Έως τότε πάντως οι αποκεντρωμένες Νομαρχίες διατήρησαν τα βασικά τους χαρακτηριστικά για ένα χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 150 ετών, αποτελώντας έναν από τους σταθερότερους θεσμούς της ελληνικής διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1997: 66). Μαζί με αυτές, βέβαια, σε επίπεδο αποκέντρωσης ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 λειτούργησε και ένας έτερος θεσμός, αυτός των «Περιφερειών».

Για την περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής πολιτείας, όπως έχουμε προεκθέσει, εξαιρετικά σημαντική ήταν η συνδρομή της τότε Ε.Ο.Κ. και δη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία κατά το ίδιο χρονικό διάστημα προωθούσε επιμελώς την αντιστοιχη οργάνωση σε διακοινοτικό επίπεδο (Benz, 2000: 27-28· Ανδρέου - Μαραβέγιας, 2007: 587). Θέτοντας ως πρόταγμα της η Commission την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κοινοτικών πόρων από κάθε εθνικό κράτος-μέλος της Ε.Ο.Κ., έδωσε την κατεύθυνση για την υιοθέτηση ενός περιφερειακού συστήματος διακυβέρνησης. Από την πλευρά της η τότε ελληνική Κυβέρνηση, υπακούοντας αφ' ενός στο ισχύον μέχρι σήμερα Σύνταγμα, στο οποίο ορίζεται ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα» (άρθρο 101 Συντ.) και επιδιώκοντας αφ' ετέρου την άμεση απορρόφηση του μεριδίου της χώρας από τα «Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα» και πόσο μάλλον από το «Α' Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης» που βρισκόταν ενόψει (Ανδρέου - Λύκος, 2011: 259), προέβη σε αντίστοιχες κανονιστικές πρωτοβουλίες. Τοιουτοτρόπως, με τη θέσπιση του Ν. 1622/1986 καθορίστηκε το πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης, με δευτερογενή κανονιστική ρύθμιση δε στο αμέσως επόμενο έτος (Π.Δ. 51/1987) ορίστηκαν οι 13 Περιφέρειες της χώρας, οι οποίες θα αποτελούσαν εφεξής τον σημαντικότερο ελληνικό αποκεντρωμένο θεσμό. Ο εν λόγω θεσμός, μάλιστα, κατέστη αποκλειστικός σε επίπεδο αποκέντρωσης το 1994, οπότε καταργήθηκαν οι Νομαρχίες και ταυτοχρόνως συστάθηκε για πρώτη φορά ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα. Οι εξουσίες του τελευταίου πάντως, μέσα σε διάστημα ελαχίστων μηνών από τη συγκρότησή του, περιορίστηκαν δραστικά προς όφελος του αποκεντρωμένου θεσμού των Περιφερειών.

Η αποδυνάμωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων έναντι των Αποκεντρωμένων Περιφερειών συντελέστηκε κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους της ίδρυσης των πρώτων. Με νεότερη κανονιστική ρύθμιση (Ν. 2240/1994) το σύστημα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης τροποποιήθηκε προς όφελος του στενού πυρήνα του ελληνικού κράτους. Τούτο διενεργήθηκε διαμέσου της συγκρότησης ενός νέου αποκεντρωμένου οργάνου, του «Περιφερειακού Διευθυντή», ο οποίος θεσμοθετήθηκε ως «αντίπαλον δέος» στους αιρετούς πια Νομάρχες (Χλέπας, 1999: 171). Όπως έχουμε προαναφέρει, υπό τον φόβο των εθνικών αντιπροσώπων του ελληνικού λαού περί ενδεχόμενης κυριάρχησης των Νομαρχών στον εκάστοτε νομό, μέσω της νέας ρύθμισης οριοθετήθηκαν οι αρμοδιότητες των δευτεροβάθμιων αυτοδιοικητικών οργάνων, επιτρέποντας την ενίσχυση του διαχρονικώς κυριαρχούντος κυβερνητικού συγκεντρωτισμού, όπως επίσης και του ελλείμματος αυτοδιοικητικής κουλτούρας στο ελληνικό κράτος. Μολονότι δε ο αποκεντρωμένος θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή έπαψε σχετικά γρήγορα να υφίσταται -καταργήθηκε το 1996- λόγω των διοικητικών προβλημάτων που προκαλούσε (Χλέπας, 1999: 346), οι εξουσίες του μεταβιβάστηκαν σε έτερα κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα, θέτοντας εκ νέου σε ρόλο δευτεραγωνιστή την τοπική αυτοδιοίκηση· κάτι που επιβεβαιώθηκε και στην τελευταία μεταρρύθμιση του αυτοδιοικητικού και αποκεντρωμένου συστήματος το 2010, οπότε οι 13 αποκεντρωμένες Περιφέρειες του 1987 αντικαταστάθηκαν από τις επτά (7) «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις», με κύρια μέριμνα των τελευταίων τη συνεχή εποπτεία των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Κοντολογίς, οι κατά καιρούς αποκεντρωμένοι θεσμοί που εντοπίζονται στην ελληνική διοικητική ιστορία έχουν συμβάλει τα μέγιστα στην οριοθέτηση των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών αρχών. Παρότι η αρχή της επικουρικότητας ενθαρρύνει τη διάχυση της κρατικής εξουσίας στις τελευταίες, το κεντρικό κράτος ουδέποτε επέτρεψε να αμφισβητηθεί και να εκχωρηθεί αλλού το σύνολο σχεδόν των λειτουργιών του. Τούτο μάλιστα το επέτυχε διαμέσου τόσο των περιφερειακών του οργάνων, όσο όμως και κεντρικών θεσμών του πολιτικού συστήματος, με κορυφαίο εξ' αυτών την εκάστοτε Κυβέρνηση.

4. Κυβερνητικός συγκεντρωτισμός και αυτοδιοίκηση

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν βαρυσήμαντο ρόλο σε κάθε δημοκρατικώς οργανωμένη πολιτεία. Πέραν του γεγονότος ότι προσφέρουν την αποτελεσματικότερη διοίκηση ενός κράτους διαμέσου της πρόληψης και της άμεσης επίλυσης τοπικών δημόσιων προβλημάτων, εγγυώνται δύο (2) καταστατικές αρχές των σύγχρονων δημοκρατιών, εκείνες της επικουρικότητας και της διάκρισης των εξουσιών. Μέσω των Ο.Τ.Α. επιτρέπεται η συμμετοχή ακόμα και των ίδιων των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση δημόσιας εξουσίας σε

μια συγκεκριμένη γεωγραφική επικράτεια, ταυτόχρονα δε αποτρέπεται η παρουσία ενός και μοναδικού κέντρου συσσωρευμένης εξουσίας (Benz, 2000: 21), όπως επιτάσσει η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Βέβαια, διαμέσου της διάχυσης των κρατικών λειτουργιών σε αποκεντρωμένα και αυτοδιοικητικά όργανα, πάντοτε ενέχει ο κίνδυνος της μείωσης της νομιμότητας, κυρίως δε της ευθύνης από την οποία οφείλει να διακατέχεται η εκάστοτε Κυβέρνηση (Marinetto, 2003: 599). Ωστόσο, εξαιτίας όλων των άλλων καθοριστικών της συμβολών στην εγγύηση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ουδόλως είναι τυχαίο πως τόσο ο κοινοτικός νομοθέτης εδώ και τρεις (3) δεκαετίες, όσο και ο Θεμελιώδης Νόμος της Ελλάδος θέτουν το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. (άρθρο 102, παρ. 1 Συντ.). Μάλιστα, σε έτερο σημείο του ελληνικού Καταστατικού Χάρτη ορίζεται ρητώς η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια (άρθρο 102, παρ. 2 Συντ.). Ωστόσο, η γενικότερη αντιμετώπισή τους από έτερα όργανα του στενού πυρήνα της ελληνικής πολιτείας και ιδιαιτέρως από την εκάστοτε Κυβέρνηση θέτει εν αμφιβολώ και τις δύο (2) πτυχές της αυτοτελείας τους, παρόλη τη σημαντικότητά τους.

Η αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών αρχών αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την αποτελεσματική τους λειτουργία. Τούτο διότι από αυτήν απορρέει η δυνατότητα ελέγχου μοναχά της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας των πράξεών τους από έτερα, κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα (Ράικος, 2011: 238-239). Μάλιστα, ούσες αυτοτελείς οι αυτοδιοικητικές αρχές, είναι ταυτοχρόνως και ανεξάρτητες από τις βουλήσεις και τις επιδιώξεις της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης, μεριμνώντας αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την πρόοδο των τοπικών κοινωνιών, εξασφαλίζοντας τη διοικητική αποτελεσματικότητα για την περιοχή τους. Σε ό,τι αφορά πάντως τους εν Ελλάδι Ο.Τ.Α., η αυτοτέλειά τους διαχρονικά πάσχει.

Κατ' αρχάς, οι ελληνικές αυτοδιοικητικές αρχές ουδέποτε ήταν οικονομικά αυτοτελείς και ανεξάρτητες. Τα έσοδά τους έως και σήμερα είναι πενιχρά, περιοριζόμενα ως επί το πλείστον στα τέλη που καλούνται να καταβάλουν φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό, διαχρονικά ο προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α., ειδικά του πρώτου βαθμού, είναι άρρηκτα εξαρτημένος από τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι από τα κονδύλια που τους εκχωρούνται από τα συναρμόδια Υπουργεία Οικονομικών και Εσωτερικών. Ως εκ τούτου, οι Ο.Τ.Α. αντί να είναι κυρίαρχοι, βασιζόμενοι στα δικά τους έσοδα, διαδραματίζουν το ρόλο του «διαχειριστή» ή του «μεσάζοντα» του κεντρικού κράτους για την εκτέλεση ορισμένων λειτουργιών (Τάτσος, 1999: 29). Κατά συνέπεια, απολύουν έτι περαιτέρω τον αποφασιστικό τους χαρακτήρα, μολονότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ των τελευταίων ετών προσφέρει δυνατότητες αυτοχρηματοδότησής τους. Πέραν τούτου πάντως, και οι πόροι που τους προσφέρονται από την κεντρική διοίκηση είναι εξαιρετικά ελλιπείς, ιδιαιτέρως κατά τα τελευταία έτη που η χώρα βρίσκεται σε κατάσταση παρατεταμένης

δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι σχέσεις εξάρτησης πάντως που αναπτύσσονται με την κεντρική διοίκηση εξαιτίας της χρηματοδότησής τους από αυτήν, είτε από αποκεντρωμένες της δομές στις οποίες προγραμματίζεται η ολοκληρωμένη διαχείριση των πόρων (Μαϊστρος, 2000: 103-104), πλήττουν αδιαμφισβήτητα και την έτερη πτυχή της αυτοτέλειάς τους, τη διοικητική.

Καίτοι τα όργανά τους εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες, η απουσία διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα έγκειται στις παντελώς οριοθετημένες αρμοδιότητες που κατέχουν. Ο συγκεντρωτικός έως και πατερναλιστικός χαρακτήρας της ελληνικής πολιτείας ουδέποτε έχει επιτρέψει τη διάχυση της εξουσίας σε έτερους φορείς, είτε ιδιωτικούς, είτε κρατικούς και περιφερειακούς. Μολονότι δε ο πατερναλισμός οδηγεί σε αποτυχημένες κοινωνίες σε θεσμικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο (Χατζής, 2017: 53), το συγκεντρωτικό μοντέλο οργάνωσης και άσκησης της εξουσίας συνεχίζει να κυριαρχεί από τη γένεση του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Ως εκ τούτου, διαμέσου συνεχών και συνήθως εκτάκτων κανονιστικών ρυθμίσεων, η κεντρική διοίκηση διαμορφώνει ασφυκτικά πλαίσια, εντός των οποίων εγκλωβίζονται οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί. Με γνώμονα, μάλιστα, πως από την πρώτη εξαρτάται ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας των αυτοδιοικητικών αρχών, ουδόλως είναι τυχαία η ανάπτυξη «πολιτικών», έως και κομματικών σχέσεων μεταξύ της εκάστοτε Κυβέρνησης και των συνδυασμών που πλειοψηφούν σε αυτές (Bentley et al., 2017: 200). Κατ' αυτόν τον τρόπο και σε συνδυασμό με την οικονομική εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό διευκολύνονται οι κεντρικές παρεμβάσεις στο έργο τους, οι οποίες αδιαμφισβήτητα πλήττουν την ανεξαρτησία και την αυτοτέλειά τους (Jones - Stewart, 2012: 347). Προς την ίδια κατεύθυνση, βέβαια, κινείται και ο ασφυκτικός έλεγχος που διενεργούσαν, ιδίως κατά το παρελθόν, όργανα της ελληνικής πολιτείας προς τους Ο.Τ.Α., ο οποίος, όπως έχουμε προεκθέσει, δεν παρέμενε σε επίπεδο νομιμότητας, αλλά απεναντίας επεκτεινόταν και σ' εκείνο της σκοπιμότητας των πράξεών τους. Την αναγκαιότητα σιβαρών ελεγκτικών υπηρεσιών επί του έργου τους πάντως, επέτειναν και τα σοβαρά φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που διέκριναν -εάν δεν συνεχίζουν ακόμα να διακρίνουν- ένα μεγάλο ποσοστό αυτοδιοικητικών αρχών.

Συμπερασματικά, η συγκεντρωτική κεντρική διοίκηση του ελληνικού κράτους είναι σχεδόν αποκλειστικά υπεύθυνη για την ελλιπή αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών θεσμών. Παρόλο που ο έντονος κυβερνητισμός αντιστρατεύεται ευθέως την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος (Μακρυδημήτρης, 2013: 30), δεν έχει καταστεί εφικτή η αναχαίτιση των συγκεντρωτικών τάσεων της ελληνικής πολιτείας. Οι συγκεκριμένες τάσεις, άλλωστε, αποκρυσταλλώνονται και στο φαινόμενο του “υπουργειοπληθωρισμού”, της πληθωρικής, δηλαδή, οργάνωσης των ελληνικών Κυβερνήσεων σε επίπεδο δομών και μελών, η οποία από την πλευρά της αποτρέπει επίσης την εμπέδωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας.

5. “Υπουργειοπληθωρισμός” και αυτοδιοικητική κουλτούρα

Η μεταβίβαση διοικητικής εξουσίας από φορείς της κεντρικής διοίκησης ενός κράτους προς τους Ο.Τ.Α. καθίσταται εξαιρετικά καθοριστική για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, καθώς επίσης και για την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας (Οικονόμου, 1967: 13-14). Πάνω σε αυτήν έχει στηριχθεί η μεταξέλιξη ενός σημαντικού αριθμού ευρωπαϊκών κρατών από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και πολλώ δε μάλλον έπειτα από τη θεσμοθέτηση της περιφερειακής πολιτικής στις τάξεις της ευρωπαϊκής κοινότητας. Εντούτοις, το ελληνικό κράτος ακόμη και σήμερα ακολουθεί το μοντέλο που είχαν υιοθετήσει τα εθνικά κράτη καθόλη τη διάρκεια του 19ου και του πρώτου μισού του 20ου αιώνα. Αντί η ελληνική κεντρική διοίκηση να συντονίζει και να ελέγχει το έργο και τα πεπραγμένα αποκεντρωμένων και κυρίως αυτοδιοικητικών θεσμών, εμμένει στο υπέρμετρα συγκεντρωτικό πρότυπο ενάσκησης της εξουσίας, στο οποίο η εκάστοτε Κυβέρνηση επεμβαίνει και λαμβάνει αποφάσεις σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής. Χαρακτηριστικό στοιχείο, μάλιστα, του εν Ελλάδι κυβερνητικού συγκεντρωτισμού αποτελεί η πληθώρα των δομών και των μελών του ύψιστου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία διακρίνει κάθε προστατευτικό και παρεμβατικό κράτος (Jones - Stewart, 2012: 361-362). Κοντολογίς, μείζον εμπόδιο για τη μεταβίβαση μέρους της κρατικής εξουσίας και αρμοδιοτήτων σε αυτοδιοικητικές αρχές αποτελεί, μεταξύ άλλων, και ο ελληνικός “υπουργειοπληθωρισμός”, όπως αυτός έχει εξελιχθεί στη διοικητική ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας.

Όπως αποτυπώνεται και στο σχετικό διάγραμμα, η εξελικτική πορεία της υπουργικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους ήταν συνεχώς αυξανόμενη. Ενόσω από το 1833 και για μία περίπου 80ετία ο αριθμός των αρχικά «Γραμματειών της Επικρατείας» και εν συνεχεία υπουργείων παρέμενε σταθερός, από τη δεύτερη δεκαετία του 20ου αιώνα άρχισε να αυξάνεται. Μάλιστα, οι επτά (7) πρώτες Γραμματείες υποδήλωναν ένα κράτος, του οποίου οι λειτουργίες δεν επεκτείνονταν πέραν των στοιχειωδών τομέων δημόσιας πολιτικής. Βέβαια και τότε, όπως έχουμε επανειλημμένως επισημάνει, το πεδίο των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών αρχών -δημάρχων και δημοτικών συμβουλίων- ήταν εξαιρετικά περιορισμένο, εάν όχι παντελώς ανύπαρκτο, καθότι η δράση τους επισκιαζόταν από την αντίστοιχη των αποκεντρωμένων οργάνων -επαρχών και νομαρχών-, πολλώ δε μάλλον από εκείνη των Γραμματέων της Επικρατείας και κυρίως του ίδιου του Ανωτάτου Άρχοντα. Η συγκεκριμένη κατάσταση, άλλωστε, συνεχίστηκε και στις πρώτες δεκαετίες της βασιλευόμενης δημοκρατίας, οπότεν παρόλη την απόπειρα συγκρότησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, το σύνολο της δημόσιας εξουσίας βρισκόταν στα χαρτοφυλάκια των επικεφαλής των επτά (7) υπουργικών δομών και δη του προέδρου του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος, του πρωθυπουργού, ο οποίος συνήθιζε να προ-

σταται και τουλάχιστον ενός υπουργείου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι αρμοδιότητες του πρώτου και μοναδικού έως το 1994 αυτοδιοικητικού βαθμού συνέχισαν να αποφυλώνονται και καθόλη τη διάρκεια του 20ου αιώνα εξαιτίας της ραγδαίας αύξησης του αριθμού των εν Ελλάδι υπουργείων.

Συγκεκριμένα, το 1914 ο αριθμός των υπουργικών δομών της ελληνικής Κυβέρνησης έφθασε τις εννιά (9). Σε αυτή τη μεταβολή σημαντικό ρόλο είχαν διαδραματίσει τόσο οι κοινωνικές ανάγκες που είχαν ανακύψει κατά τη διάρκεια και ύστερα από το τέλος των Βαλκανικών Πολέμων, όσο και ο νέος ρόλος που επιδίωκε να απονείμει στην ελληνική πολιτεία ο τότε πρωθυπουργός, Ελευθέριος Βενιζέλος· ο ρόλος, δηλαδή, ενός «κοινωνικού κράτους δικαίου», του οποίου οι λειτουργίες θα επεκτεινόταν σε περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής. Οι νέες πάντως ανάγκες που προέκυψαν μετά το πέρας του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, σε συνδυασμό με τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα με τα οποία ήρθε αντιμέτωπο το ελληνικό κράτος κατά τη διάρκεια της μικρασιατικής εκστρατείας (1921-1922), εκτόξευσαν τον αριθμό των υπουργείων στα 14, περιορίζοντας έτι περαιτέρω τα περιθώρια διοικητικής δράσης των δημοτικών και των κοινοτικών αρχών.

Κατά τον ίδιο τρόπο με την πρώτη παγκόσμια πολεμική σύρραξη πάντως, και ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος με τα σοβαρά δημόσια και κοινωνικά προβλήματα που προκάλεσε σε κάθε εθνικό κράτος, επέφεραν σημαντικές μεταβολές στην υπουργική οργάνωση. Με γνώμονα την αναγκαιότητα των επεμβάσεών τους στην οικονομία και σε άλλα, άγνωστα μέχρι τότε, πεδία δημόσιας πολιτικής, τα εθνικά κράτη άρχισαν μεταπολεμικά να μεγεθύνονται (Μπήτρος - Καραγιάννης, 2011: 79, 273), κάτι που αποκρυσταλλωνόταν στο σύνολο των υπουργικών τους δομών. Τοιούτοτρόπος, και στα ελληνικά κυβερνητικά σχήματα της εποχής ο αριθμός των υπουργείων ανήλθε στα 18 το 1945, για να διαμορφωθεί στα 16 το 1951, οπότεν θεοπίστηκε η πρώτη επίσημη κανονιστική ρύθμιση για το ελληνικό υπουργικό σύστημα (Ν. 1671/1951). Ωστόσο, με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις στα πρώτα έτη της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, ο αριθμός των εν Ελλάδι υπουργείων ανήλθε στα 19 το 1976 (Ν. 400/1976), στα 22 το 1982 (Ν. 1266/1982), για να επανέλθει στα 19 το 1985 (Ν. 1588/1985). Όταν μάλιστα ιδρύθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως δεύτερος αυτοδιοικητικός βαθμός, ο αριθμός τους μειώθηκε ελάχιστα, φθάνοντας τα 18 και διατηρούμενος εκεί καθόλη την πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα, με συνέπεια τη μη απελευθέρωση διοικητικού χώρου για την ανάληψη αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών. Η ίδια κατάσταση διακονίζεται μέχρι και τις μέρες μας, αφού ο αριθμός των υπουργικών μονάδων της ελληνικής Κυβέρνησης διατηρείται στα επίπεδα της προηγούμενης δεκαετίας, με μοναδικούς ενδιάμεσους σταθμούς τον Ιανουάριο του 2015, όταν οι δραστικές συγχωνεύσεις υπουργείων από τον νέο τότε πρωθυπουργό τον είχαν διαμορφώσει στα 10, και ένα σύντομο χρονικό διάστημα ύστερα από τις εθνικές εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015,

οπότεν με νεότερη πρωθυπουργική απόφαση έφθασαν τα 14. Σήμερα πάντως οι ελληνικές υπουργικές δομές έχουν επανέλθει στις 18 έπειτα από τον τελεσθέντα τον Νοέμβριο του 2016 ανασχηματισμό της κυβερνητικής σύνθεσης, καταδεικνύοντας τοιουτοτρόπως την υπεροχή του εκάστοτε πρωθυπουργού, μεταξύ άλλων, και σε ό,τι αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης (Ζέρβας, 2014: 78-80).

Αποκλειστικό προνόμιο του εκάστοτε κυβερνητικού αρχηγού πάντως, δεν αποτελεί μοναχά η διαμόρφωση του αριθμού των δομών του σχήματος στο οποίο προΐσταται, αλλά και ο προσδιορισμός του αντιστοίχου των μελών του. Πράγματι, το σύνολο των κυβερνητικών μελών στην Ελλάδα μεταβάλλεται διαρκώς εξαιτίας σχετικών πρωθυπουργικών αποφάσεων, ενώ συνηθίζει να ξεπερνά κατά πολύ τον αριθμό των υπουργείων. Τούτο διότι την εκάστοτε Κυβέρνηση απαρτίζει ένας σεβαστός αριθμός έτερων, πέραν του πρωθυπουργού και των υπουργών, κυβερνητικών μελών, όπως είναι οι αναπληρωτές υπουργοί, οι υπουργοί επικρατείας και οι υφυπουργοί. Μάλιστα, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, τόσο περισσότερα είναι ενδεχομένως και τα προβλήματα που προκαλούνται στη λειτουργία ενός κυβερνητικού συνόλου, με συνηθέστερα εξ' αυτών τις επικαλύψεις και κατ' επέκταση τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Πέραν πάντως των κυβερνητικών δυσλειτουργιών, ο υψηλός αριθμός του συνόλου των κυβερνητικών μελών εγκλωβίζει επίσης από την πλευρά του τις αυτοδιοικητικές αρχές σε στοιχειώδεις και αναμφίβολα χαμηλής ποιότητας λειτουργίες. Αυτό συμβαίνει καθόλη τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, κατά την οποία ο αριθμός του συνόλου των κυβερνητικών μελών έχει επίσης λάβει μία αυξητική πορεία, όπως απεικονίζεται στο ακόλουθο διάγραμμα.

Από τα 36 μέλη που διέθετε το 1974 η πρώτη αμέσως εκλεγμένη από τον ελληνικό λαό Κυβέρνηση, το 1977 ο αριθμός τους έφθασε τα 43. Έπειτα δε από τις εθνικές εκλογές του 1981 το σύνολό τους μειώθηκε κατά τρία (3) τον αριθμό, για να περιοριστεί δραστικά το 1985 στα μόλις 21. Έκτοτε, ο αριθμός των κυβερνητικών μελών ξεπερνούσε τα 40 τον αριθμό καθόλη τη διάρκεια των δύο (2) επόμενων δεκαετιών, αναρριχόμενος στα 48 τον Νοέμβριο του 2011, όταν σχηματίστηκε η τρικομματική Κυβέρνηση με επικεφαλής των εξωκοινοβουλευτικό πρωθυπουργό Λουκά Παπαδήμο για την εκτέλεση του δεύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που συμφωνήθηκε εκείνη την περίοδο. Πάντως, αμέσως μετά τις δεύτερες εθνικές εκλογές του Ιουνίου του 2012, μολονότι συγκροτήθηκε εκ νέου ένα τρικομματικό κυβερνητικό σχήμα, ο αριθμός των στελεχών του μειώθηκε σημαντικά, διαμορφωνόμενος στα 36. Στα ίδια περίπου επίπεδα κινήθηκε και η νέα Κυβέρνηση συνεργασίας που ανέκυψε ύστερα από τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου του 2015. Έπειτα όμως από τη νέα εκλογική αναμέτρηση του Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους το σύνολο των κυβερνητικών μελών έφθασε τα 45, για να διαμορφωθεί εν τέλει στα 49 κατά τη διάρκεια του 2017, κάτι που αποτελεί τον

υψηλότερο αριθμό τους σε όλη την τελευταία 40ετία. Ως εκ τούτου, μέχρι και τις μέρες μας τα πληθωρικά κυβερνητικά σχήματα δεν ευθύνονται μονάχα για την εν Ελλάδα ύπαρξη ενός υπερτροφικού και αναμφίβολα αναποτελεσματικού κρατικού μηχανισμού (Μακρυδημήτρης, 2009: 201), αλλά επιπροσθέτως και για το σοβαρό και, ως αποδεικνύεται, ανυπέρβλητο έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας της ελληνικής πολιτείας.

6. Το έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτοδιοικητικά όργανα και θεσμούς αποτελεί καταστατική προϋπόθεση, εάν όχι και υποχρέωση, κάθε οργανωμένης δημοκρατικής πολιτείας. Πέραν του γεγονότος ότι συμβάλλει στη λήψη αποφάσεων που ανταποκρίνονται αμεσότερα στις κοινωνικές ανάγκες, καθιστώντας τοιουτοτρόπως αποτελεσματικότερη και, αν μη τι άλλο, αντιπροσωπευτικότερη τη δράση του εκάστοτε πολιτικού συστήματος (Μακρυδημήτρης κ. ά., 2000: 29), η αυτοδιοικητική κουλτούρα διακρίνεται και από έτερα πλεονεκτήματα. Ενδεικτικά, μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία αποκρυσταλλώνεται σε αυτήν, οι δημόσιες πολιτικές εφαρμόζονται ποιοτικότερα, από καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδια όργανα, που έχουν εις γνώσιν τους τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών. Ταυτόχρονα, τα ίδια όργανα δύνανται να συνδράμουν στην αποδοτικότερη είσπραξη των φόρων των πολιτών, εφ' όσον ένα μέρος αυτών καταλήγει στα ταμεία των αυτοδιοικητικών αρχών, όπως και να εκμεταλλεύονται με τρόπο επωφελέστερο για την πολιτεία τις οικονομίες κλίμακας (Hooghe - Marks, 2003: 235). Μόλα ταύτα πάντως, εκείνο το στοιχείο που καθιστά απαραίτητους τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς για κάθε δημοκρατική πολιτεία είναι ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζουν στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του κράτους.

Αδιαμφισβήτητα η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί συνώνυμο της «τοπικής δημοκρατίας»-“*local democracy*”, παρέχοντας στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών τη δυνατότητα να εκφράζουν τις απόψεις τους και να επηρεάζουν τις δημόσιες αποφάσεις που αφορούν άμεσα το κοινωνικό και οικονομικό τους περιβάλλον. Για το λόγο αυτό, δικαίως η αυτοδιοικητική οργάνωση θεωρείται ως «ακρογωνιαίος λίθος» κάθε δημοκρατικής κοινωνίας (Pratchett, 2004: 361). Άλλωστε, ουδόλως είναι τυχαίο πως οι Θεμελιώδεις Νόμοι των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών περιλαμβάνουν ρητές διατάξεις που απονέμουν το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών και αυτοδιοικητικών οργάνων, περιλαμβανομένου σε αυτούς και του Συντάγματος της Ελλάδος. Ωστόσο, παρά τις καταστατικές επιταγές από πλευράς της εθνικής έννομης τάξης, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει σε προηγούμενα χωρία της μελέτης μας, η αυτοδιοικητική κουλτούρα εκλείπει από το ελληνικό διοικητικό και πολιτικό γίγνεσθαι.

Αντί να είναι αποφασιστικά όργανα-“*decision making bodies*” (Somerville, 2005: 125), οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα είναι δευτεραγωνιστές, ή και κομπάρσοι των τεκταινομένων στη διοικητική σφαίρα. Ο υπέρ του δέοντος κρατικός συγκεντρωτισμός με διακριτικό του στοιχείο τον “υπουργειοπληθωρισμό” έχει δημιουργήσει διαχρονικά ένα ασφυκτικό πεδίο, εντός του οποίου καθίσταται παντελώς αδύνατη η ανάληψη αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών. Ως εκ τούτου, οι τοπικές αρχές καλούνται, ως επί το πλείστον, να εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές που δεν σχεδιάζονται από αυτές, αλλά από την κεντρική διοίκηση, αποτελώντας ουσιαστικά διεκπεραιωτικά όργανα του ανωτάτου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, πλήττονται οι πρακτικές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη επίλυση των δημόσιων προβλημάτων (Stephenson, 2013: 823), μολονότι αυτές προωθούνται εδώ και 35 περίπου έτη από τις τάξεις της ευρωπαϊκής κοινότητας. Βέβαια, στη συγκεκριμένη κατάσταση έχει συνδράμει και η ελαστική στάση της ίδιας της ΕΕ, καθότι παρά τις σημαντικές μεταφορές πόρων προς λιγότερο πλούσιες και αναπτυγμένες χώρες, οι περισσότερες πτυχές της δημόσιας πολιτικής παραμένουν στα χέρια των εθνικών Κυβερνήσεων (Τσοούκαλης, 2004: 43). Επομένως, αντί να συστέλλεται, το έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας διευρύνεται διαρκώς στο ελληνικό κράτος, με τις επιπτώσεις του να μην αφήνουν ανεπηρέαστη ακόμα και τη δημοκρατική και αντιπροσωπευτική του φύση.

7. Συμπεράσματα

Οι αρχές της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην οργάνωση και τη λειτουργία των εθνικών κρατών ήδη από την περίοδο της ανοικοδόμησης της Ευρώπης ύστερα από τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και πολλώ δε μάλλον κατά την τελευταία 35ετία. Μόλα τα προβλήματα που πιθανώς να ανακύπτουν όταν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν αυτοδιοικητικά όργανα, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων (Μακρυνδημήτρης κ. ά, 2000: 287-288), είναι σαφώς περισσότερα τα πλεονεκτήματα που διακρίνουν την αυτοδιοικητική κουλτούρα. Πλεονεκτήματα, όπως η αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημόσιων πολιτικών από καθ’ ύλην και κατά τόπον αρμόδια όργανα, η ταχύτερη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, καθώς επίσης και η συμμετοχή των ίδιων των πολιτών στις αντίστοιχες διαδικασίες αποτελούν εχέγγυα για την ποιοτική λειτουργία της κρατικής μηχανής. Στην τελευταία, μάλιστα, συνηγορούν και τα προβλήματα του κυβερνητικού συγκεντρωτισμού που προλαμβάνονται από την τοπική διακυβέρνηση, με σοβαρότερα εξ’ αυτών την στενά πολιτική και κυρίως κομματική αντίλη-

ψη του διοικείν, όπως και τα δίπολα εξουσίας και τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων που προκαλούνται μεταξύ κεντρικών κρατικών οργάνων (Bache - Flinders, 2004: 33-34), ευθυνόμενα αμφότερα για την κακοδιοίκηση. Η κακοδιοίκηση, άλλωστε, διακρίνει διαχρονικά το ελληνικό κράτος, αφού ουδέποτε στη σύγχρονη ιστορία του επετράπη η υπέρβαση της συγκεντρωτικής του κουλτούρας διαμέσου της εκχώρησης αποφασιστικών εξουσιών στις αυτοδιοικητικές αρχές.

Παρόλες τις εγγυήσεις και τις επιταγές για την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., εκπορευόμενες τόσο από το Σύνταγμα της Ελλάδος, όσο και από την κοινοτική νομοθεσία, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει, ουδέποτε αυτή έλαβε χώρα. Το σύνολο της δημόσιας εξουσίας παρέμεινε υπό την σκέπη κυρίως κεντρικών και δευτερευόντως περιφερειακών κρατικών οργάνων, πλήττοντας τοιουτοτρόπως τη συνταγματικώς οριζόμενη διοικητική αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών θεσμών. Την ίδια τύχη, βέβαια, είχε και η οικονομική τους αυτοτέλεια, καθότι η αποκλειστική τους εξάρτηση από τον κρατικό προϋπολογισμό της κεντρικής διοίκησης επιτρέπει με τα βίαια την κάλυψη μόνο των λειτουργικών τους δαπανών και επ' ουδενί την ανάπτυξη ενός μακροπροθέσιμου προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους. Για το λόγο αυτό, για την αποκατάσταση των δύο (2) πτυχών της αυτοδιοικητικής αυτοτέλειας καθίσταται κατ' αρχάς εξαιρετικά αναγκαία η εκχώρηση στους Ο.Τ.Α. δικών τους ανεξαρτήτων εσόδων, διαμέσου μιας διαδικασίας φορολογικής αποκέντρωσης (Τάτσος, 1999: 30-31). Μάλιστα, οι εύλογες επιφυλάξεις μιας αντίστοιχης μεταρρύθμισης περί ενδεχόμενης κακοδιαχείρισης από αυτοδιοικητικής πλευράς, εύκολα θα μπορούσαν να αρθούν μέσω ενός εντατικότερου ελέγχου νομιμότητας, όχι όμως από τους θεσμούς του κεντρικού πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά από δικαστικές και έτερες ανεξάρτητες αρχές.

Εκτός όμως από την ανεξαρτησία των πόρων, απαραίτητη επίσης καθίσταται και η διοικητική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α., δια της εκχώρησης σε αυτούς ενός σημαντικού μέρους της δημόσιας εξουσίας. Μόνον όταν οι εγχώριες αυτοδιοικητικές αρχές αποκτήσουν ένα σοβαρό πεδίο αρμοδιοτήτων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων θα μπορέσει η ελληνική πολιτεία να προσαρμοστεί πλήρως στις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τότε, μάλιστα, θα επέλθει και η επιζητούμενη «επανίδρυση» του ελληνικού κράτους, ήτοι ο εκσυγχρονισμός και η ανανέωσή του με κριτήρια την αξιοκρατία, την ικανότητα δομών, διαδικασιών και προσωπικού, και εν τέλει την αποσυγκέντρωση (Μακρυδημήτρης, 2009: 73). Μέχρι όμως εκείνη τη στιγμή, η χώρα θα συνεχίσει να βυθίζεται στον φαύλο κύκλο της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής ποιότητας των υπηρεσιών και των αποφάσεών τους, και ως εκ τούτου της κακοδιοίκησης λόγω ελλιπούς και υποτυπώδους αυτοδιοικητικής κουλτούρας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου Γ. - Λύκος Μ. (2011), «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής», στο Μαραβέγιας Ν., (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, σ. 259-286, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ανδρέου Γ. - Μαραβέγιας Ν. (2007), «Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. - Τουνιτζέλης Μ., (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές. 50 χρόνια*, σ. 584-612, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Bache I. - Flinders M. (2004), "Multi-Level Governance and the Study of the British State", *Public Policy and Administration*, 19(1): 31-51.
- Bentley G., Pugalis L. and Shutt J. (2017), "Leadership and Systems of Governance: The Constraints on the Scope for Leadership of Place-Based Development in Sub-National Territories", *Regional Studies*, 51(2): 194-209.
- Benz Ar. (2000), "Two Types of Multi-Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional & Federal Studies*, 10(3): 21-44.
- Ζέρβας Ν. (2014), *Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσποζουσα θέση του αρχηγού της Κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα*, Αθήνα: Μπατσιούλα.
- Häberle P. (2010), *Η τοπική αυτοδιοίκηση στον αστερισμό του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Hooghe L. - Marks G. (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Jones G. - Stewart J. (2012), "Local Government: The Past, the Present and the Future", *Public Policy and Administration*, 27(4): 346-367.
- Lawrence Pr. (2004), "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies*, 52: 358-375.
- Μαϊστρος Π. (2000), *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης. Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Αθήνα: «Νέα Σύνορα»-Λιβάνη.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), *Υφαιίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2009), *Απρόρρητα. Πολιτικά, πολιτιστικά και άλλα*, Αθήνα: Το Πέρασμα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1997), «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», στο Σπανού Κ., Ρήγγος Αλ. και Σπουρδαλάκης Μ., (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, σ. 65-81, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1995), «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 156: 481-516.
- Μακρυδημήτρης Αντ., Χρυσανθάκης Χ., Χλέπας Ν.-Κ., επιμ. (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις - Προτάσεις*, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.

- Marinetto M. (2003), "Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School", *Political Studies*, 51: 592-608.
- Marks G. (1993), "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC", in Rosenthal G., (eds), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, pp. 391-411, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Μπήτρος Γ. - Καραγιάννης Αν. (2011), *Δημιουργική κρίση σε δημοκρατία και οικονομία με παράδειγμα τη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Οικονόμου Δ. (1967), *Η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης προς ανάπτυξιν διοικητικήν, οικονομικήν και πολιτικήν*, Αθήνα.
- Ράικος Αθ. (2011), *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος II*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Somerville P. (2005), "Community Governance and Democracy", *Policy & Politics*, 33(1): 117-144.
- Stephenson P. (2013), "Twenty Years of Multi-Level Governance: 'Where does it Come From? What is it? Where is it Going?'"', *Journal of European Public Policy*, 20(6): 817-837.
- Sutcliffe J. (2000), "The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance of Renationalization?", *Journal of European Public Policy*, 7(2): 290-309.
- Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Τριανταφυλλοπούλου Αθ. - Κωστής Γ. (2016), *Ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Τσούκαλης Λ. (2004), *Ποια Ευρώπη;*, Αθήνα: Ποταμός.
- Χατζής Αρ. (2017), *Φιλελευθερισμός*, Αθήνα: Παπαδόπουλου.
- Χλέπας Ν.-Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (1997), «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα», στο Σπανού Κ., Ρήγος Αλ. και Σπουρδαλάκης Μ., (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, σ. 37-63, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.