



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑΣ**

Διπλωματική εργασία.

**ΤΙΤΛΟΣ : «Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" και ο
εξευρωπαϊσμός της Τοπικής αυτοδιοίκησης».**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΓΙΑΝΝΗΣ ΒΟΥΛΓΑΡΗΣ

Ψαρινόπουλος Νικόλαος ΑΜ :1112Μ011

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2015

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	3
Ευχαριστίες	4
Περίληψη ..	5
Abstract	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
Α' ΜΕΡΟΣ : Θεωρητικές Προσεγγίσεις.	
ΕΝΟΤΗΤΑ 1. Εξευρωπαϊσμός	14
1.α. Μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού	22
1.β. Το εθνικό επίπεδο – Ενδιάμεσοι παράγοντες.....	28
ΕΝΟΤΗΤΑ 2. Νεοθεσμισμός.....	32
2.α. Ορθολογικός Νεοθεσμισμός	39
2.β. Κοινωνιολογικός Νεοθεσμισμός	41
2.γ. Ιστορικός Νεοθεσμισμός	43
Β' ΜΕΡΟΣ : Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	
ΕΝΟΤΗΤΑ 1. Τα βασικά ερωτήματα	61
ΕΝΟΤΗΤΑ 2. Ανασκόπηση της ελληνικής διοίκησης	63
ΕΝΟΤΗΤΑ 3. Ανασκόπηση της ελληνικής αυτοδιοίκησης	66
3.α. Η περίοδος 1974-1981	72
3.β. Η περίοδος 1981- 1989	74
3.γ. Η περίοδος 1989-1999	79
3.δ. Η περίοδος 2000-2010	87
ΕΝΟΤΗΤΑ 4. Το πρόγραμμα Καλλικράτης	103
4.α. Όργανα διοίκησης των Δήμων	105
4.β. Όργανα διοίκησης των περιφερειών	109
4.γ. Μητροπολιτικές περιφέρειες.....	111
4.δ. Αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.	111
4.ε. Πόροι, οικονομικά των ΟΤΑ	112
4.στ. Εποπτεία - Πειθαρχικά	113
4.ζ. Προσωπικό	114
ΕΝΟΤΗΤΑ 5. Η σχέση "Καποδίστρια" και "Καλλικράτη".....	117

ΕΝΟΤΗΤΑ 6. Τι είδους αλλαγή επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης στην τοπική αυτοδιοίκηση.	122
ΕΝΟΤΗΤΑ 7. Η εφαρμογή του Καλλικράτη	127
Συμπεράσματα	138
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	143

Κυριότερες Συντομογραφίες

ΑΚΣΙΑ : Αυτοδιοίκηση-Κοινωνική Συνοχή-Ισόρροπη Ανάπτυξη.
Δ.Κ.Κ. : Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση.
ΕΛΛ.Α.Δ.Α.: Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
Ε.Ο.Κ. Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.
Ε.Ε.Τ.ΑΑ: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
ΕΝΑΕ: Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας.
Ε.Τ.Π. Ένωση των Περιφερειών.
ΙΤΑ: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
ΚΕΔΚΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας.
ΚΕΔΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.
ΚΚΕ : Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος.
Ν.Δ. : Νέα Δημοκρατία.
Ν.Δ.Μ. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.
Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.: Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Ο.Σ.Α. : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
ΠΑ.ΣΟ.Κ : Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα.
Π.Ο.Ε. Ο.Τ.Α. Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Ο.Τ.Α.
ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας.
ΤΕΔΚ: Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων.
ΥΠ.ΕΣ. : Υπουργείο Εσωτερικών.
ΥΠΕΣΑΗΔ: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ευχαριστίες

Η εργασία αυτή θα ήταν αδύνατο να εκπονηθεί αν δεν συνέβαλλαν μια σειρά από θεωρητικούς και μελετητές τους οποίους είχα την τύχη να γνωρίσω και φυσικά η οικογένεια μου. Για αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όσους συνέβαλλαν στην εκπόνησή της. Τον κο Βούλγαρη γιατί με τα μαθήματά του ανέδειξε μια διαφορετική οπτική για την ανάγνωση της οικονομικής κρίσης και το ρόλο του κράτους. Την κα Λαδή γιατί με έφερε σε επαφή με νέες θεωρίες όπως αυτή του νεοθεσμισμού καθώς και για την πολύτιμη βοήθεια της σε όλη τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας. Τον κο Χλέπα για την πολύτιμη συμβολή του τόσο στην ανάλυση του προγράμματος "Καλλικράτης" όσο και για τις καίριες παρατηρήσεις του για την εφαρμογή του. Τον κο Λεοντίτση που μου έκανε την τιμή να μου στείλει την διδακτορική του εργασία, η οποία αποτέλεσε οδηγό για την διπλωματική μου. Και τέλος τον κο Μακρυδημήτρη που με τις διαλέξεις του απέδειξε ότι η διοικητική επιστήμη δεν αποτελεί ένα στείορο τεχνοκρατικό αντικείμενο.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία αναφέρεται στον Νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α'87 /7-6-2010) : Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης. Με το νόμο αυτό η Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτείται σε δύο βαθμίδες: τους Δήμους και τις Περιφέρειες . Με το νόμο Καλλικράτη επιχειρείται μια μεγάλη μεταρρύθμιση στις λειτουργίες του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς της διεθνούς κρίσης και της υπαγωγής της ελληνικής οικονομίας στον μηχανισμό στήριξης Ε.Ε. και Δ.Ν.Τ.

Προσπαθούμε να απαντήσουμε σε τρία ερωτήματα. Αποτελεί η μεταρρύθμιση την Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϊόν εξευρωπαϊσμού; Πότε πραγματοποιείται η αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τι αντικαθιστά ; και τέλος για το τι είδους αλλαγή πρόκειται; Θεωρητικά στην εργασία μας χρησιμοποιούμε τον ιστορικό νεοθεσμισμό, έννοιες του εξευρωπαϊσμού και το μοντέλο του Peter Hall (1993) για το τι είδους αλλαγή επιφέρει ο Καλλικράτης στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για να απαντήσουμε σε αυτά τα ερωτήματα πραγματοποιούμε μια ιστορική ανασκόπηση της ελληνικής αυτοδιοίκησης και εστιάζουμε κυρίως στις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην αυτοδιοίκηση από το 74 και μετά. Οι εξωγενείς συνθήκες και συγκεκριμένα η ΕΕ, οι εσωτερικές συνθήκες που διαμορφώνονται λόγω της δημοσιονομικής κρίσης καθώς και μια σειρά από εσωτερικούς πολιτικούς και θεσμικούς δρώντες ώθησαν στην μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης. Συγκρίνουμε το πρόγραμμα Καλλικράτης με το πρόγραμμα Καποδίστριας και διαπιστώνουμε ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης αποτελεί "δεύτερου βαθμού" αλλαγή. Προκειμένου να αντιληφθούμε αν η μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτη πέτυχε τους στόχους της παρακολουθούμε την εφαρμογή του νόμου κατά τη διάρκεια των μνημονίων και διαπιστώνουμε ότι οι στόχοι του Καλλικράτη διαφοροποιούνται από την εφαρμογή του μνημονίου κυρίως όσον αφορά την κατανομή ισχύος μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης.

Abstract

This dissertation refers to Law 3852/2010 New Architecture of Government and Decentralized Administration - Kallikrates program. Under this law, local government has been organized in two levels: municipalities and regions. The Kallikrates program attempted a major reform in the functions of state and local government during the international crisis and the Greek economic adjustment program.

In this dissertation we attempt to answer three questions. Is the reform of local government result of Europeanization process? When does this reform is carried out and what does it replace? And finally what kind of change is it? We use historical new institutionalism, concepts of Europeanization and Peter Hall's model (1993) in order to assess what kind of change Kallikrates is.

In order to answer these questions a historical review of the Greek local authorities is performed. The focus is primarily on the changes and the reforms carried out after 1974. The exogenous pressures from the EU, the endogenous conditions due to the financial crisis and a number of domestic political and institutional actors led to the reform of the Kallikrates program. Kallikrates is compared with the former reform (Kapodistrias program). It is argued that the Kallikrates program is a "second-degree" change according to Peter Hall's (1993) model.

In order to understand if the Kallikrates program achieved its objectives the implementation of the law during the economic adjustment program for Greece is evaluated. It is observed that the objectives of Kallikrates defer from the objectives of the Memorandum especially in terms of distribution of power between the state and local authorities.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία αναφέρεται στον Νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α'87 /7-6-2010) : Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης. Με το νόμο αυτό η Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτείται σε δύο βαθμίδες: τους Δήμους και τις Περιφέρειες (καταργούνται οι Νομαρχίες) και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Κατά το νομοθέτη ο Νόμος 3852/2010 αποτελεί ένα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό σχέδιο (Αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη 2010: 6). Στόχος του Νόμου είναι η δημιουργία δύο ισχυρών αυτοδιοικητικών βαθμίδων και η κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας αυτών μέσω συγχωνεύσεων προκειμένου να καταστούν λειτουργικές μονάδες. Με το νόμο του Καλλικράτη η Κυβέρνηση προσπάθησε εν μέσω οικονομικής κρίσης να μεταρρυθμίσει τον θεσμό της Τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Με το νόμο Καλλικράτη επιχειρείται μια μεγάλη μεταρρύθμιση στις λειτουργίες του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το καθεστώς της διεθνούς κρίσης και της υπαγωγής της ελληνικής οικονομίας στον μηχανισμό στήριξης Ε.Ε. και Δ.Ν.Τ. Για το λόγο αυτό παρουσιάζει μεγάλο θεωρητικό και εμπειρικό ενδιαφέρον. Θεωρητικά στην εργασία μας θα ασχοληθούμε με τον εξευρωπαϊσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε πώς και γιατί διαμορφώθηκε ο νόμος Καλλικράτης, τι είδους αλλαγές επιφέρει σε σχέση με τις προηγούμενες απόπειρες μεταρρύθμισης της αυτοδιοίκησης και τελικά πώς επηρεάστηκε η εφαρμογή του νόμου εν μέσω της εφαρμογής των μνημονίων.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος σκοπεύουμε να αποκωδικοποιήσουμε σε θεωρητικό επίπεδο έννοιες «κλειδιά» που έχουν κεντρική σημασία στην κατανόηση της μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3852/2010 γνωστός και ως πρόγραμμα Καλλικράτης, επιχειρείται η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε αυτή να καταστεί αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη προκειμένου να επέλθουν οι απαραίτητες προσαρμογές στα πλαίσια λειτουργίας της ΕΕ (Αιτιολογική έκθεση του νόμου Καλλικράτη 2010).

Στην πρώτη ενότητα του πρώτου μέρους εξετάζεται η έννοια του εξευρωπαϊσμού και οι θεωρητικές προσεγγίσεις της έννοιας.

Στην παρούσα εργασία υιοθετείται η άποψη ότι ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια αμφίδρομη σχέση μεταξύ θεσμών της ΕΕ και των κρατών μελών που δεν οδηγεί κατά ανάγκη στην σύγκλιση ή στην εναρμόνιση μεταξύ των κρατών. Για τον Radaelli ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε : «Διαδικασίες δόμησης, διάχυσης και θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, υποδειγμάτων

πολιτικής, τρόπων, κοινών πεποιθήσεων και κανόνων που πρώτα καθορίζονται στη λήψη αποφάσεων της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών λόγων, των ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών των κρατών μελών» (Radaelli 2003: 30).

Γίνεται προσπάθεια να ανιχνεύσουμε τα συστατικά χαρακτηριστικά της μορφής του εξευρωπαϊσμού που επιχειρείται από το πρόγραμμα Καλλικράτης στο θεσμικό περιβάλλον της ελληνικής αυτοδιοίκησης. Επικεντρωνόμαστε κυρίως στο μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης Marks (1992), Bache Flinders (2004), Guallini (2004), Βούλγαρης (2013:195), Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (2009). Καθώς και στην υιοθέτηση στοιχείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που προτάσσει τις αξίες της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και κυρίως της αποτελεσματικότητας. Η υιοθέτηση αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ δεν εκπηγάζει από την Ε.Ε. αλλά τουναντίον την συμπεριλαμβάνει (Τσέκος 2009: 85). Προσπαθούμε να αναλύσουμε με ποιό τρόπο το πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης και αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ συνδέονται με την μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και μέσω ποιών μηχανισμών εξευρωπαϊσμού οδηγηθήκαμε στον Καλλικράτη.

Στους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού που δυνητικά οδήγησαν στον Καλλικράτη επιλέγουμε να εξετάσουμε το ρόλο των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, που κατατάσσεται κάπου στη μέση της κλίμακας μεταξύ σκληρών και ήπιων μηχανισμών, και στο πώς αυτά συνδέονται με την αλλαγή εθνικών δομών ευκαιριών. Επίσης εξετάζουμε τον ρόλο της μάθησης, των Λευκών βιβλίων, της υιοθέτησης καλών πρακτικών και λειτουργίας της αυτοδιοίκησης σε άλλα κράτη μέλη και πώς πλαισιώνουν τα εθνικά πιστεύω και προσδοκίες.

Συνήθως ασκείται πίεση για αλλαγές στους εθνικούς θεσμούς από την ΕΕ και μεσολαβούν διάφοροι εθνικοί παράγοντες όπως κόμματα, δρώντες και ενώσεις της αυτοδιοίκησης. Οι ενδιαμέσιοι εθνικοί παράγοντες συναρτημένοι με τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού αποδίδουν και διαφορετικά αποτελέσματα στον εξευρωπαϊσμό του κάθε κράτους μέλους. Ανάλογα με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού και τους ενδιάμεσους παράγοντες οδηγούμαστε σε σύγκλιση ή απόκλιση των θεσμών των κρατών μελών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση εξετάζουμε αν η μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης οδήγησε σε ένα πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης και αν υιοθετούνται στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που οδηγούν σε μια πιο αποδοτική και αποτελεσματική αυτοδιοίκηση.

Ο εξευρωπαϊσμός δεν συνιστά μια αυτόνομη θεωρία που θα μπορούσε να εξηγήσει τα πάντα. Απαιτείται ένα εδραιωμένο θεωρητικό πλαίσιο προσαρμοσμένο έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στην

εξέταση της σχέσης μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου (Featherstone, Παπαδημητρίου 2010: 57). Ο νεοθεσμισμός από τα μέσα της δεκαετίας του 80 θεωρείται από τις πιο συχνά χρησιμοποιούμενες θεωρίες σε μια σειρά μελετών που άπτονται των πολιτικών του κράτους, της ευρωπαϊκής ενοποίησης και του αντίκτυπου αυτής τόσο στα κράτη μέλη όσο και γενικότερα στο διεθνές περιβάλλον.

Στη δεύτερη ενότητα του πρώτου μέρους προσπαθούμε να προσεγγίσουμε τη θεωρία του νεοθεσμισμού και ιδιαίτερα τον ιστορικό νεοθεσμισμό. Με βάση τους θεσμούς ο νεοθεσμισμός αναζητά απαντήσεις σε τρία βασικά ερωτήματα: Τι περιλαμβάνει η έννοια θεσμός, η σχέση των θεσμών με την ατομική συμπεριφορά και τέλος πώς δημιουργούνται και αλλάζουν οι θεσμοί που αποτελεί και ένα από τα κύρια ερωτήματα της εργασίας. Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό οι θεσμοί περιλαμβάνουν «τις τυπικές ή άτυπες διαδικασίες, ρουτίνες, κανόνες και συμβάσεις που είναι ενσωματωμένοι στην οργανωτική δομή της πολιτείας ή της πολιτικής οικονομίας» (Hall and Taylor 1996: 938). Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό τα άτομα αποτελούν ταυτόχρονα φορείς αλλά και παράγοντες διαμόρφωσης της ιστορίας (Thelen, Steinmo 1992). Ο ιστορικός νεοθεσμισμός συνδέεται άρρηκτα με τη διάσταση του χρόνου και μέσω αυτής της διάστασης προσπαθεί να κατανοήσει τη μεταβολή ή την αδράνεια των θεσμών.

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός δεν βρίσκεται κατ' ανάγκη σε αντιπαράθεση με τον ορθολογικό και κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό. Αντίθετα μπορεί να οριστεί ως μια θεωρητική ομπρέλα που μπορεί να συμπεριλάβει ιδέες ή απόψεις του ορθολογικού και κοινωνιολογικού νεοθεσμισμού (Pollack 2004).

Επιλέχθηκε ο ιστορικός νεοθεσμισμός για να εξηγήσει τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του προγράμματος Καλλικράτης διότι πλεονεκτεί έναντι του ορθολογικού και του κοινωνιολογικού νεοθεσμισμού όσον αφορά την διερεύνηση των θεσμικών αλλαγών (Ladi 2013). Ο ιστορικός νεοθεσμισμός έχει αναπτύξει τα κατάλληλα αναλυτικά και θεωρητικά εργαλεία για να κατανοήσει τόσο τα ενδογενή όσο και τα εξωγενή αίτια των θεσμικών αλλαγών. Στην περίπτωση του προγράμματος Καλλικράτη διαγνώσαμε τόσο την ύπαρξη εξωγενών αιτιών όπως: οι συνθήκες της ΕΕ, τα χρηματοδοτικά προγράμματα που εξειδικεύονταν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, αλλά και τις αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση άλλων κρατών μελών. Όσο και ενδογενών παραγόντων που στη διάρκεια του χρόνου ιδιαίτερα από την μεταπολίτευση και μετά, που παρά τα εμπόδια, συνηγορούσαν υπέρ της μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης και της εγκαθίδρυσης ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης.

Στο δεύτερο μέρος εξετάζουμε την μεταρρύθμιση που διαδραματίστηκε εν μέσω κρίσης στην Αυτοδιοίκηση μέσω του προγράμματος Καλλικράτης. Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" αποτελεί ένα νομοθετικό κείμενο που αποτελείται από 136 σελίδες και περιλαμβάνει 285 άρθρα. Μέχρι το

Σεπτέμβριο του 2015 έγιναν περί τις 264 τροποποιήσεις άρθρων και διατάξεων του νόμου (Νομοτέλεια http://www.nomotelia.gr/nservice20/ind1_fram.asp?package=1). Είναι σαφές ότι η πλήρης αποτύπωση των αλλαγών που επιφέρει ο νόμος υπερβαίνει κατά πολύ τις δυνατότητες αυτές της εργασίας. Αναγκαστικά περιοριστήκαμε στις κύριες αλλαγές που επιφέρει ο νόμος στην ελληνική αυτοδιοίκηση. Λόγω του μεγάλου όγκου του νομοθετήματος επικεντρωθήκαμε κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς όμως να αγνοούμε και τις αλλαγές που επιφέρει ο νόμος στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Προκειμένου να το επιτύχουμε χρησιμοποιούμε πρωτογενείς πηγές όπως έγγραφα, αποφάσεις της Ε.Ε., νομοθετικά κείμενα, τα κείμενα από τα μνημόνια και τις αναθεωρήσεις τους, αποφάσεις και ψηφίσματα συνεδρίων, ομιλίες παραγόντων της αυτοδιοίκησης, πρακτικά του ελληνικού κοινοβουλίου αλλά και πηγές προερχόμενες από το διαδίκτυο και φυσικά την επισκόπηση της βιβλιογραφίας για το υπό μελέτη θέμα.

Στην πρώτη ενότητα διατυπώνουμε τα κύρια ερωτήματα της εργασίας. Προσπαθούμε να απαντήσουμε σε τρία ερωτήματα. Αποτελεί η μεταρρύθμιση την Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϊόν εξευρωπαϊσμού; Πότε πραγματοποιείται η αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τι αντικαθιστά ; και τέλος για το τι είδους αλλαγή πρόκειται;

Για να απαντήσουμε σε αυτά τα ερωτήματα στη δεύτερη ενότητα πραγματοποιούμε μια ιστορική ανασκόπηση της ελληνικής διοίκησης. Το ελληνικό κράτος παρουσιάζει δυσλειτουργίες και παθογένειες όπως: συγκεντρωτισμό, φορμαλισμό, αναποτελεσματικότητα, διαφθορά κ.α. για μια σειρά από ιστορικούς και κοινωνικούς λόγους. Λόγω ακριβώς αυτών των δυσλειτουργιών, το ελληνικό κράτος αντιμετώπισε προβλήματα στην προσαρμογή του στους ευρωπαϊκούς θεσμούς (Χαραλάμπης 2011). Ιδιαίτερα το ελληνικό κράτος ήταν ιεραρχικό και συγκεντρωτικό αποτελώντας μια λανθάνουσα βεμπεριανή γραφειοκρατία που ταλαντεύεται ανάμεσα σε δύο μοντέλα: το δυτικό, φιλελεύθερο και το οθωμανικό διοικητικό σύστημα (Λαδής 2011, 20) συσσωματώνοντας όμως στοιχεία και από τα δύο. Οι παθογένειες της συγκρότησης του ελληνικού κράτους διαθλώνται και στην αυτοδιοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση συναρθρώνεται αλλά και αποκλίνει από την κεντρική κρατική διοίκηση ενώ οι σχέσεις μεταξύ τους διακρίνονταν από εντάσεις.

Στην τρίτη ενότητα επικεντρωνόμαστε στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να αντιληφθούμε τη συγκρότηση της ελληνικής αυτοδιοίκησης και τη σχέση της με την κεντρική εξουσία.

Η ιστορική διαδρομή της αυτοδιοίκησης που επιχειρείται συνδέεται με έννοιες του ιστορικού νεοθεσμισμού. Η αναδρομή που επιχειρείται σκοπεύει στην αναζήτηση των παθογενειών της αυτοδιοίκησης που συναρτούν και την διαδοχική εξάρτηση της. Η οργανωτική και διοικητική αδυναμία

της σε σχέση με το συγκεντρωτικό κρατικό μοντέλο, η αναποτελεσματικότητα της και η σχεδόν απόλυτη οικονομική εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία συνθέτουν και την τροχιά εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην Ελλάδα, το σημερινό μοντέλο διακυβέρνησης εγκαθιδρύθηκε με την μεταπολίτευση. Η μεταπολίτευση και η μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατική ομαλότητα θεωρείται μέγιστη πολιτική αλλαγή και «κριτικό σταυροδρόμι» (critical juncture) για τη χώρα αλλά και για τη διοίκηση (Ladi 2013). Για τους παραπάνω λόγους εστιάζουμε κυρίως στις αλλαγές και στις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην αυτοδιοίκηση από το 74 και μετά. Η πρώτη μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίζεται από την ισχυροποίηση μιας κάθετης διοικητικής δομής με την κεντρική διοίκηση να παίζει σημαίνοντα ρόλο. Η Κυβέρνηση Καραμανλή υπέγραψε τη συνθήκη προσχώρησης της χώρας στην ΕΟΚ το 1979 ταυτίζοντας πλέον την «Δύση» με την Ευρώπη.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ το 81 θεωρείται η δεύτερη κρίσιμη διασταύρωση διότι η Ελλάδα γίνεται πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ladi 2013). Το ΠΑΣΟΚ εγκαινίασε μια περίοδο μεταρρυθμίσεων και παράλληλα εγκαινίασε μια περίοδο κατά την οποία ενισχύθηκε πολιτικά ο θεσμός της αυτοδιοίκησης (Βούλγαρης 2013:110). Το κοινοβουλευτικό δημοκρατικό σύστημα ισχυροποιείται παρά τις παθογένειες του (συγκεντρωτισμός, κομματισμός, πελατειακά δίκτυα κ.λ.π.) και ταυτόχρονα διεθνοποιείται μια και οι δραστηριότητές του συναρτώνται πιο στενά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένας από τους μηχανισμούς, μέσου επιπέδου, εξευρωπαϊσμού του ελληνικού κράτους αλλά και της κοινωνίας αποτέλεσαν τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα (Μαυρίκου 2012). Μέσω των χρηματοδοτικών προγραμμάτων δίνεται αναπτυξιακή ώθηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Παράλληλα με τον νόμο 1850/1989 ΦΕΚ 114 Α κυρώνεται από το ελληνικό κοινοβούλιο ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας. Ωστόσο η ύπαρξη πολλών μικρών και δυσλειτουργικών κοινοτήτων δεν αποτέλεσε προϋπόθεση για την ανάπτυξη τους και την αυτονόμηση τους από την κεντρική εξουσία. Αν και οι πολιτικές δυνάμεις αντιλαμβάνονται το πρόβλημα διστάζουν να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις.

Ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους και η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ παραμένουν ως αίτια διοικητικής και οργανωτικής υποβάθμισης των ΟΤΑ. Στα παραπάνω πρέπει προσθέσουμε και την οικονομική εξάρτηση τους από την κεντρική διοίκηση. Η τριάδα αυτή συνεχίζει να αποτελεί και την τροχιά εξάρτησης της αυτοδιοίκησης. Από τη δεκαετία του 90 λόγω της πτώσης του τοίχους του Βερολίνου αυξάνεται κατακόρυφα η πολιτική, η ιδεολογική αλλά κυρίως η θεσμική επίδραση που ασκεί στη χώρα η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι νεοφιλελεύθερες απόψεις για την οικονομία, η έμφαση στο τοπικό και η ενίσχυση παγκόσμιων υπερεθνικών οργανισμών μετασχηματίζουν τις δομές και τις λειτουργίες και εν τέλει το ρόλο του κράτους και συχνά περιγράφονται ως μετάβαση από την Κυβέρνηση στην Διακυβέρνηση. (Αρανίτου, Παπαβλασόπουλος, Σπουρδαλάκης 2011:40). Το 1993 αναλαμβάνει την εξουσία το ΠΑΣΟΚ. Μετά το θάνατο του Παπανδρέου το 1996 το ΠΑΣΟΚ αφήνει οριστικά πίσω του τον ευρωσκεπτικισμό και προτάσσει τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας και του κράτους προκειμένου να επιτύχει την ένταξη της χώρας στην ευρωζώνη. Εγκαινιάζονται μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση ενώ φαίνεται να γίνεται αντιληπτή η ανάγκη για μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης που αποτελείται από το επιτελικό κράτος και την αυτοδιοίκηση. Θεσμοθετούνται οι κρατικές Περιφέρειες ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης. Με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» πραγματοποιούνται οι πρώτες συγχωνεύσεις κοινοτήτων σε δήμους. Η τότε Κυβέρνηση Σημίτη επιχείρησε με τη μείωση των Κοινοτήτων να καταστήσει τους νέους δήμους πιο ισχυρούς οργανωτικά και διοικητικά και άρα πιο αποτελεσματικούς.

Η ένταξη της χώρας το 2001 στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση θεωρείται σημαντική στροφή της χώρας προς την φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και χαρακτηρίζεται ως κρίσιμη διασταύρωση (Ladi 2013). Η συνταγματική αναθεώρηση που ακολούθησε επικύρωσε τις μεταρρυθμίσεις καθιερώνοντας τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης χωρίς όμως να τους κατονομάζει.

Οι ευρωπαϊκές εξελίξεις παγιώνουν το νέο μοντέλο διακυβέρνησης που προτάσσει την περιφερειακότητα και την τοπικότητα εντός ενός νέου διεθνούς και ανταγωνιστικού περιβάλλοντος. Οι αλλαγές, η σημασία της περιόδου και οι προκλήσεις για την πορεία της χώρας γίνονται αντιληπτές από τους εγχώριους παράγοντες. Η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας προτάσσει την αγορά έναντι του κράτους και επιτάσσει την αντιμετώπιση των παθογενειών του. Υιοθετούνται οι αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας καθώς και μέθοδοι διοίκησης μέσω στόχων. Στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έστω και στα χαρτιά σταδιακά εισάγονται στην κρατική διοίκηση. Από το 1980-2009 επιχειρούνται μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, που αν και αποσπασματικού χαρακτήρα, ενισχύουν τον ρόλο της αυτοδιοίκησης, ενώ γίνονται προσπάθειες να εξαλειφθούν τα αρνητικά φαινόμενα παρά τις αντιστάσεις από τμήματα του πολιτικοδιοικητικού κατεστημένου.

Από το 2009 συνειδητοποιείται από την ηγεσία της χώρας η διεθνής οικονομική κρίση που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ και εισήχθηκε στην Ευρώπη. Στις 10 Ιανουαρίου του 2010 κατατέθηκε σχέδιο αρχών όπου διατυπώνονταν οι βασικές αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη νέα αρχιτεκτονική της

αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Τον Μάιο του 2010 η χώρα προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης που αποτελούνταν από το Δ.Ν.Τ., την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι εξωγενείς συνθήκες και συγκεκριμένα η ΕΕ, οι εσωτερικές συνθήκες που διαμορφώνονται λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, η αναποτελεσματική κεντρική διοίκηση, η οργανωτική και θεσμική αδυναμία της αυτοδιοίκησης καθώς και μια σειρά από εσωτερικούς πολιτικούς και θεσμικούς δρώντες ώθησαν στην μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης.

Στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζουμε το πρόγραμμα "Καλλικράτης" (Ν.3852/2010). Το πρόγραμμα Καλλικράτης μεταρρυθμίζει τη διοικητική διάρθρωση της χώρας και αφορά όλες τις διοικητικές βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δηλαδή τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης που ανήκουν οι Δήμοι, τον δεύτερο βαθμό που ανήκουν οι Περιφέρειες και σε τρίτο επίπεδο τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Με το πρόγραμμα Καλλικράτης θεσπίζονται νέα όργανα διοίκησης και ελέγχου στην αυτοδιοίκηση και προσδιορίζονται σαφώς οι αρμοδιότητές τους. Εισάγονται θεσμοί όπως ο συνήγορος του δημότη καθώς και επιτροπές διαβούλευσης και συμβούλια μεταναστών. Αλλάζει ο τρόπος χρηματοδότησης των ΟΤΑ, θεσπίζεται ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης για υπερχρεωμένους δήμους καθώς και τα πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα δράσης για τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

Στην πέμπτη ενότητα επιχειρείται να διερευνηθεί η σχέση του προγράμματος "Καλλικράτης" με το πρόγραμμα "Καποδίστριας". Ο Καλλικράτης αλλάζει συνολικά την αυτοδιοίκηση σε σχέση με τον Καποδίστρια. Ποσοτικά οι συμπτώξεις των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού είναι πολύ πιο δραστικές με το πρόγραμμα Καλλικράτης σε σχέση με το πρόγραμμα Καποδίστριας. Επιχειρείται η συνολική διευθέτηση των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμίδας της αυτοδιοίκησης. Υιοθετεί και εξελίσσει μια διοικητική λογική που αντλεί στοιχεία από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και θεσμοθετεί νέους μηχανισμούς ελέγχου των ΟΤΑ. Το πρόγραμμα Καλλικράτης συγκρινόμενο με το πρόγραμμα Καποδίστριας επιφέρει συνολικότερες, πιο σαφείς και πιο δραστικές αλλαγές στην αυτοδιοίκηση.

Στην έκτη ενότητα διερευνούμε το τι είδους αλλαγή επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης στην αυτοδιοίκηση και χρησιμοποιούμε τη θεωρία του Peter Hall (1993). Ο Peter Hall διακρίνει τις σαφώς τις ριζικές από τις προσαυξητικού τύπου αλλαγές. Προκειμένου να εξετάσουμε τις αλλαγές που επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης στην αυτοδιοίκηση στην έβδομη ενότητα εξετάζουμε όχι μόνο τις προθέσεις του νομοθέτη αλλά και την εφαρμογή του. Η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης συνέπεσε με την ένταξη της Ελλάδας στο μηχανισμό στήριξης από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Διερευνούμε αν η εφαρμογή του "Καλλικράτη" βελτίωσε την ανακατανομή εξουσίας μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας. Αν η αυτοδιοίκηση μέσω

της εφαρμογής του Καλλικράτη κατέστη λειτουργικότερη αποτελεσματικότερη και οικονομικά αυτοτελής από την κεντρική διοίκηση.

Στην τελευταία ενότητα θα προσπαθήσουμε να ανακεφαλαιώσουμε τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την εξέταση του προγράμματος "Καλλικράτη" και να ολοκληρώσουμε τις απαντήσεις μας στα βασικά ερωτήματα της εργασίας δηλαδή : αποτελεί η μεταρρύθμιση την Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϊόν εξευρωπαϊσμού; Πότε πραγματοποιείται η αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τι αντικαθιστά ; και τέλος για το τι είδους αλλαγή πρόκειται;

ΜΕΡΟΣ Α'

ΕΝΟΤΗΤΑ 1. Εξευρωπαϊσμός

Η εξέταση των αλλαγών στην τοπική αυτοδιοίκηση που επήλθαν μέσω του προγράμματος Καλλικράτης στοχεύουν σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου στην «αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε μεγαλύτερη κλίμακα, έτσι ώστε να διευκολύνεται ο οργανωτικός της εξορθολογισμός, αλλά και η αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό, το ελληνικό διοικητικό σύστημα προσαρμόζεται καλύτερα στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Αιτιολογική έκθεση του προγράμματος Καλλικράτης:2). Σύμφωνα με τους συντάκτες του νόμου ένας από κύριους στόχους της μεταρρύθμισης της αυτοδιοίκησης είναι η προσπάθεια σύγκλισης λειτουργίας της σύμφωνα με το ευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης. Πρόκειται δηλαδή για μια εσωτερική αλλαγή που προκύπτει σαφώς από εξωτερικές πιέσεις και συγκεκριμένα από την ΕΕ η οποία έχει υιοθετήσει μέσω της επιτροπής των περιφερειών ένα μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Μια αλλαγή των εθνικών θεσμών που αναδιατάσσει τις ισορροπίες ισχύος μεταξύ κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης εις όφελος της δεύτερης παρά τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό του ελληνικού κράτους. Μέσω του προγράμματος Καλλικράτης επιχειρήθηκε η σύγκλιση της ελληνικής αυτοδιοίκησης με αυτό της ευρωπαϊκής. Επιπροσθέτως η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη συνέπεσε με την εφαρμογή του μνημονίου στη χώρα που προέκυψε από την τριμερή συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών της ελληνικής κυβέρνησης και του Δ.Ν.Τ. Επομένως η ΕΕ διαδραμάτισε ένα ενεργό ρόλο στις διαδικασίες εφαρμογής της μεταρρύθμισης της ελληνικής αυτοδιοίκησης και για αυτό εξετάζουμε το πρόγραμμα Καλλικράτης υπό τις διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού.

Ο εξευρωπαϊσμός αναδύεται ως έννοια τη δεκαετία του 80 υπό μορφή μιας ασαφούς ιδέας και σταδιακά διασαφηνίζεται. Ο εξευρωπαϊσμός ως όρος φαίνεται να κερδίζει ευρεία αναγνώριση από

μελετητές της ευρωπαϊκής πολιτικής και των διεθνών σχέσεων (Featherstone 2003 & Blavoukos, Oikonomou 2012).

Ο εξευρωπαϊσμός πριν αποτελέσει αντικείμενο μελέτης των Ευρωπαϊκών σπουδών και της δημόσιας πολιτικής αποκτά διαφορετικές σημασίες στην σύγχρονη ιστορία. Ο εξευρωπαϊσμός ως πολιτισμός, ως μοντέλο οργάνωσης και ως πρακτική εξάγεται από χώρες με αυτοκρατορικά χαρακτηριστικά όπως η Ισπανία, η Βρετανία, η Γαλλία τόσο προς την ευρωπαϊκή ήπειρο όσο και εκτός. Επίσης το τι είναι η Ευρώπη και ποιος ανήκει σε αυτήν αλλάζει κατά τη διάρκεια του ιστορικού χρόνου.

Ο εξευρωπαϊσμός εκλαμβάνεται ως διάχυση πολιτισμού, ιδεών συμπεριφορών Παρατηρείται ότι η θεματολογία αυτών των μελετητών του εξευρωπαϊσμού¹ έχει μεγάλο εύρος, ποικίλει από την καθημερινή ζωή και το ποδόσφαιρο ως ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και απόκτησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (Featherstone, Radaelli 2003).

Ένα θέμα που απασχολεί τους μελετητές του εξευρωπαϊσμού της δημόσιας πολιτικής και των θεσμών αποτελεί το ζήτημα της θεσμικής προσαρμογής. Οι μελετητές αυτοί επικεντρώνεται στο χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου εξελίσσονται οι αλλαγές στα κράτη μέλη λόγω των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης². Ασχολούνται κυρίως με ζητήματα προσαρμογής θεσμών των κρατών μελών λόγω της πίεσης που ασκείται από τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δημοφιλές θέμα στην βιβλιογραφία του εξευρωπαϊσμού είναι η προσαρμογή των δημόσιων πολιτικών αλλά και των διαδικασιών τους. Και σε αυτήν την περίπτωση η θεματολογία ποικίλει. Αρκετοί³ αναφέρονται σε ζητήματα περιορισμών των κρατικών πολιτικών που προέρχονται από ρυθμίσεις της ΕΕ, άλλοι σημειώνουν τις συγκρούσεις εθνικών συστημάτων ρύθμισης με την ΕΕ και κάποιοι επισημαίνουν έμμεσες επιπτώσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών στις εθνικές (Featherstone, Radaelli 2003).

Από άποψη θεματολογίας στην βιβλιογραφία ο εξευρωπαϊσμός εφαρμόζεται σε τέσσερις κύριες κατηγορίες: ως ιστορική διαδικασία, ως διάχυση πολιτισμού, ως θεσμική προσαρμογή και τέλος

¹ Για τους Featherstone Radaelli ο εξευρωπαϊσμός ως διάχυση πολιτισμού, ιδεών, ταυτοτήτων περιλαμβάνει μια μεγάλη γκάμα μελετών Για παράδειγμα έχει μελετηθεί από τους (Olafsdottir et al . 1997) ως διάχυση καταναλωτικών συνηθειών, από τους (Maguire et al . 1999) σε σχέση με τις ταυτότητες και το ποδόσφαιρο από τον (Seitter 1993) σε αλληλεξάρτηση με την εκπαίδευση.

² Για τους (Bulmer και Burch 1998) οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδρούν στις προτιμήσεις των εγχώριων δρώντων σε μεσοπρόθεσμο διάστημα. Ενώ για τους Rometsch και Wessels (1996) οι ευρωπαϊκοί θεσμοί επιδρούν πιο μακροπρόθεσμα.

³ Οι Rothstein et al. (1999), Lecher και Rub (1999), Jordan (1998), Radaelli (1997), Eberlein (1997), Featherstone (1998), και Mangen (1996) τονίζουν τους περιορισμούς σε θέματα εγχώριας πολιτικής που θέτει η νομοθεσία της ΕΕ. Οι (Abraham και Lewis 1999) σημειώνουν τις αντιπαραθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων. Άλλοι επισημαίνουν τις έμμεσες επιπτώσεις του ρόλου της ΕΕ στις εθνικές πολιτικές: π.χ. Radaelli (1997) και πάλι, Chapman και Murie (1996), Benington και Taylor (1993), Νίλσον (1993), και Doogan (1992).

ως προσαρμογή της πολιτικής και των δημόσιων πολιτικών (Blavoukos, Oikonomou 2012) και (Fetahersone, Radaelli 2003).

Από τα παραπάνω γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι η έννοια του εξευρωπαϊσμού είναι πολυδιάστατη και δύσκολο να οριοθετηθεί. Σε γενικές γραμμές, αυτή η μάλλον ασαφής έννοια αναπτύχθηκε στις ευρωπαϊκές σπουδές προκειμένου να αναλυθεί η σχέση μεταξύ εγχώριων θεσμικών οργάνων και πολιτικών διεργασιών των κρατών μελών, αφενός, με τις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ανάπτυξη της διακυβέρνησης στην ΕΕ (Rosamond 2000). Ακριβώς λόγω της διασαφήνισης της έννοιας του εξευρωπαϊσμού κατά τη διάρκεια του χρόνου έχουν δοθεί και διαφορετικοί ορισμοί. Για την Börzel ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί «διαδικασία κατά την οποία τομείς της εθνικής πολιτικής υπόκεινται ολόένα και περισσότερο στην ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής» (Börzel 1999: 574). Για την Héritier ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια διαδικασία που απορρέει από τις ευρωπαϊκές αποφάσεις και έχει αντίκτυπο στις πολιτικές και τις διοικητικές δομές των κρατών μελών (Héritier 2001). Ένας ορισμός που συχνά απαντάται στη βιβλιογραφία είναι του Robert Ladrech (Featherstone, Radaelli 2003). Για τον Ladrech «ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια διαδικασία που εξελίσσεται σταδιακά και αναπροσανατολίζει την κατεύθυνση και το σχήμα της πολιτικής στο βαθμό που η ευρωπαϊκή πολιτική και η οικονομική δυναμική γίνεται μέρος της οργανωτικής λογικής και της εθνικής χάραξης πολιτικής των κρατών μελών της ένωσης» (Ladrech 1994:17). Ο εξευρωπαϊσμός δεν αποτελεί συνώνυμο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ή της ευρωπαϊκής σύγκλισης αλλά κάτι διαφορετικό (Featherstone, Radaelli 2003). Ο εξευρωπαϊσμός δεν ασχολείται με τις διαδικασίες και τις προσπάθειες των κρατών μελών για την οικοδόμηση της Ε.Ε. Αντίθετα ο εξευρωπαϊσμός ως φαινόμενο έπεται της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και προσπαθεί να φωτίσει τις αλλαγές στο εσωτερικό των κρατών μελών, που παράγονται λόγω της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Γενικά το πεδίο του εξευρωπαϊσμού οριοθετείται από το πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με το ότι επικεντρώνεται στις εγχώριες-εσωτερικές αλλαγές στα κράτη μέλη.

Στην πρώτη συζήτηση περί εξευρωπαϊσμού θεωρείτο ότι αποτελεί μια διαδικασία που εν πολλοίς εκπορεύεται από την Ε.Ε. και διαχέεται εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη (Top down process). Αρχικά δηλαδή ασκείται πίεση από την Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη, μεσολαβούν διάφοροι παράγοντες εντός των κρατών μελών και τέλος ακολουθούν αλλαγές στις εγχώριες πολιτικές. Οι απόψεις των θεωρητικών του εξευρωπαϊσμού πριν τη δεκαετία του 90 περιστράφηκαν περισσότερο στο πως εφαρμόζονται οι πολιτικές της ΕΕ από τα κράτη μέλη μη δίνοντας μεγάλη σημασία στους παράγοντες που μεσολαβούν αλλά και στον τύπο πίεσης που ασκεί η Ε.Ε (Radaelli 2004). Ο Johan Olsen στην

προσπάθεια του να υπερβεί τα προβλήματα που παράγονται από τους διαφορετικούς ορισμούς του εξευρωπαϊσμού μετατοπίζει το ερώτημα από το τι είναι στο τι αλλάζει ο εξευρωπαϊσμός. Στο πεδίο του τι αλλάζει ο εξευρωπαϊσμός διακρίνει πέντε διαφορετικά φαινόμενα: α. Στη διεύρυνση των εδαφικών ορίων της ΕΕ. β. Στην ανάπτυξη των κεντρικών θεσμών της ΕΕ. γ. Στη διεύρυνση του εξευρωπαϊσμού στα κυβερνητικά συστήματα των κρατών μελών.. δ. Στην εξαγωγή μορφών πολιτικής οργάνωσης, θεσμών, πρακτικών και προτύπων σε κράτη εκτός ευρωπαϊκής ένωσης αλλά και σε διεθνείς οργανισμούς. ε. Στην διαδικασία πολιτικής ενοποίησης και ισχυροποίησης της Ε.Ε. (Olsen 2002). Αν και ο ορισμός του Olsen είναι πολύ ευρύς, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι αντιλαμβάνεται το διαδραστικό χαρακτήρα του εξευρωπαϊσμού. Δηλαδή οι πολιτικές δεν εκπορεύονται μόνο από την Ε.Ε, αλλά και συνδιαμορφώνονται από τα κράτη μέλη.

Μετά τη δεκαετία του 90 οι μελετητές και θεωρητικοί του εξευρωπαϊσμού που μελετούν το φαινόμενο επικεντρώνονται στις εγχώριες αλλαγές αλλά και στις διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού που εκπορεύονται από το εσωτερικό των κρατών μελών της ΕΕ (Bottom up process). Κάποιες αλλαγές ξεκινούν και από τους εγχώριους δρώντες, τους συντελεστές, τα προβλήματα που παρουσιάζονται, τους διαθέσιμους πόρους, το στυλ της πολιτικής, και τις συζητήσεις που διεξάγονται σε εθνικό επίπεδο. Δηλαδή οι αλλαγές μπορεί να ξεκινούν και από την ΕΕ αλλά και από παράγοντες εντός των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη προσπαθούν να επιβάλλουν τα συμφέροντα τους και τις προτιμήσεις τους στην ΕΕ (Featherstone, Παπαδημητρίου 2010).

Σύμφωνα με την Bottom Up προσέγγιση τα κράτη μέλη δεν είναι απλώς παθητικοί δέκτες των ευρωπαϊκών απαιτήσεων για αλλαγές. Κάθε αλλαγή δημόσιων πολιτικών εμπεριέχει κάποιο κόστος, για αυτό τα κράτη μέλη προσπαθούν να εξάγουν τις πολιτικές τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο έτσι ώστε να μειώσουν τις επιπτώσεις προσαρμογής. Τα κράτη μέλη προσπαθούν προληπτικά να διαμορφώσουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές, τους θεσμούς και τις διαδικασίες στις οποίες πρέπει να προσαρμοστούν αργότερα. Επιπλέον, η ανάγκη των κρατών μελών να προσαρμοστούν στις ευρωπαϊκές πιέσεις ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις και στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Προκειμένου να μειώσουν τις δυσκολίες προσαρμογής τα κράτη μέλη πιέζουν έτσι ώστε οι ευρωπαϊκές πολιτικές να συγκλίνουν με τις ρυθμίσεις που αυτά εφαρμόζουν (Borzel 2003). Ακόμη και αν οι αλλαγές εκπορεύονται από την ΕΕ έγκειται στα κράτη μέλη να τους εφαρμόσουν. Δηλαδή ενεργό ρόλο διαδραματίζουν η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία, οι ομάδες συμφερόντων, η κοινωνία των πολιτών, τα κόμματα, οι γραφειοκρατίες και άλλοι παράγοντες που δρουν σε εθνικό επίπεδο. Άρα ο αντίκτυπος των πολιτικών

της ΕΕ, ισχυρίζεται η Schmidt, έχει διαφορετικές επιπτώσεις στα κράτη μέλη, ανάλογα με τον αριθμό των παρεμβαλλόμενων μεταβλητών (Schmidt στο Featherstone 2003:28).

Λαμβάνοντας υπόψη τον παράγοντα χρόνο η «από κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση ερευνά εάν, τότε και πώς παράγονται αλλαγές στα εθνικά κράτη αλλά και στην ΕΕ. Οι μελετητές μετά το 90 πέρα από την υιοθέτηση των από τα «κάτω προς τα πάνω προσεγγίσεων» αναδεικνύουν και άλλες πτυχές του εξευρωπαϊσμού. Δεν θεωρούν ότι ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια νέα θεωρία, ούτε μια κατάσταση που εν δυνάμει οδηγεί στο τέλος του κράτους ούτε καν ότι οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού οδηγούν στην σύγκλιση ή στην εναρμόνιση, αντίθετα ίσως οδηγεί και στην απόκλιση μεταξύ των κρατών. Δίνουν έμφαση στις αξίες, τα πιστεύω και στις ταυτότητες και τους θεσμούς ως παράγοντες προσαρμογής των κρατών μελών στις απαιτήσεις της ΕΕ. Η προσαρμογή στις πολιτικές της ΕΕ επιτυγχάνεται περισσότερο εθελοντικά, παρά διαδικαστικά ή θεσμικά (Bache 2003). Οι νέες προσεγγίσεις περί εξευρωπαϊσμού συνοψίζονται στον ορισμό του Radaelli. Για τον Radaelli ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε : «Διαδικασίες δόμησης, διάχυσης και θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, υποδειγμάτων πολιτικής, τρόπων, κοινών πεποιθήσεων και κανόνων που πρώτα καθορίζονται στη λήψη αποφάσεων της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών λόγων, των ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών των κρατών μελών» (Radaelli 2003: 30).

Ο εξευρωπαϊσμός δεν επηρεάζει μόνο τη νομοθεσία και τις πολιτικές αλλά και τις διαδικασίες κατάρτισης μια πολιτικής τόσο των κρατών μελών όσο και της ίδιας της Ε.Ε. και αναγνωρίζει τη σημασία της μεταφοράς και της διάχυσης των πολιτικών. Ο παραπάνω ορισμός εστιάζει στο θέμα της πολιτικής αλλαγής. Η μεταβολή που επέρχεται δεν αφορά μόνο κανονισμούς αποφάσεις, διαδικασίες, νόρμες αλλά και τον ίδιο των εσωτερικό λόγο και την ταυτότητα των κρατών μελών και της ένωσης. Ο ορισμός του Radaelli εμπεριέχει την ευρωπαϊκή διάσταση των εθνικών πολιτικών, τη διαδικασία προσαρμογής της οργανωτικής λογικής και της εθνικής χάραξης πολιτικής, τις διαδικασίες μάθησης και της πολιτικής αλλαγής. Για τον Radaelli οι τομείς εξευρωπαϊσμού είναι οι εθνικές δομές, η δημόσια πολιτική και οι γνωστικές και κανονιστικές δομές. Οι εθνικές δομές αποτελούνται από τις πολιτικές δομές (θεσμοί, δημόσια διοίκηση, νομική δομή) τις δομές αντιπροσώπευσης (κόμματα, ομάδες πίεσης, κοινωνικές δομές).

Στην παρούσα εργασία μας ενδιαφέρει κυρίως η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και η σχέση της με την Γενική Κυβέρνηση. Στην τοπική αυτοδιοίκηση δρουν τα πολιτικά κόμματα, τοπικές αλλά και ευρύτερες ομάδες πίεσης όπως τα τοπικά συνδικάτα, τοπικοί σύλλογοι, η ΠΟΕ ΟΤΑ, η ΕΝΑΕ η ΚΕΔΕ

(πρώην ΚΕΔΚΕ) κ.α. Η Δημόσια πολιτική αποτελείται από τους κάθε φορά δρώντες (για παράδειγμα τα ελληνικά πολιτικά κόμματα, ομάδες πίεσης, συνδικάτα,), τα προβλήματα που παρουσιάζονται (οικονομικά ελλείμματα, το χρέος) , τη μορφή (η μορφή του χρέους και του ελλείμματος και η μορφή των ρυθμίσεων), τα όργανα (τα διοικητικά όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με το πρόβλημα) και τους πόρους. Οι γνωστικές και κανονιστικές δομές αποτελούνται από τον εσωτερικό λόγο, τις νόρμες, τις αξίες, τις ταυτότητες, τις παραδόσεις, τα πολιτικά υποδείγματα τα πλαίσια και τις αφηγήσεις. Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να ειπωθεί ως διακυβέρνηση, ως θεσμοποίηση και ως εσωτερικός λόγος. (Radaelli 2003).

Ο εξευρωπαϊσμός ως διακυβέρνηση⁴ λαμβάνει διάφορες μορφές ανάλογα το μελετητή και τις θεωρητικές του καταβολές. Για τον Ian Bache (2003), που βασίζεται στο έργο του Rhodes, η διακυβέρνηση στην ΕΕ ακολουθεί ένα διαφοροποιημένο και πολύμορφο πολιτικό μοντέλο 'differentiated polity' όπου πέρα από τους επίσημους θεσμούς της ΕΕ, μια σειρά από δρώντες όπως η αγορά, πολιτικά δίκτυα, υπηρεσίες, γραφειοκρατίες, περιφερειακοί αλλά και τοπικοί δρώντες με διαφορετικού τύπου δομές, επιδιώξεις και ανεξαρτησία από τους επίσημους θεσμούς της ΕΕ ή και των εθνικών κυβερνήσεων έχουν τη δυνατότητα να επηρεάζουν, να συνδιαμορφώνουν αλλά και να ασκούν πολιτικές. Στο επίπεδο της ΕΕ προστίθεται επιπλέον ένα υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης το οποίο συμπληρώνει και ενισχύει τα υφιστάμενα δίκτυα στο εσωτερικό των κρατών (Hague, Harrop 2011:466).

Οι Kohler-Koch και Eising υποστηρίζουν ότι εξευρωπαϊσμός είναι μια διαδικασία αλλαγής αντιλήψεων περί της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης (Radaelli 2004). Ο Gualini (2004) αντιλαμβάνεται τη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ως πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προκύπτει όταν διαφορετικών επιπέδων θεσμικά όργανα μοιράζονται το καθήκον διαμόρφωσης ρυθμιστικών κανόνων και χάραξης πολιτικής συνήθως σε συνεργασία με τις αντίστοιχες ομάδες συμφερόντων. Σταδιακά αλλά σταθερά από το 1987 η Ε.Ε. υιοθετεί ως μοντέλο διακυβέρνησης την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Στην λήψη των αποφάσεων συμμετέχουν τα ευρωπαϊκά όργανα όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή των Περιφερειών το ευρωπαϊκό δικαστήριο, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών καθώς και οι εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών θεσμών.

Σημαντική εξέλιξη στον τρόπο λειτουργία της ΕΕ επήλθε μέσω των διαδικασιών της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης. Σύμφωνα με το σύμφωνο σταθερότητας ο λόγος του δημόσιου

⁴ Δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός της διακυβέρνησης, η έννοια κινείται ανάμεσα στην πολιτική και την κυβέρνηση. Υποδηλώνει τη δραστηριότητα λήψης αποφάσεων όπου υπάρχει το ενδεχόμενο τα κυβερνητικά όργανα να μην πρωταγωνιστούν ή και να μην συμμετέχουν. Η έννοια της διακυβέρνησης βρέθηκε στο προσκήνιο λόγω ΕΕ όπου ως θεσμός αποτελεί πεδίο ρυθμίσεων και διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών. Hague Rod, Harpor Martin.(2011). Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση. Αθήνα: Κριτική.

ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% και ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60%. Η ανάγκη λοιπόν ελέγχου των εξόδων του δημόσιου τομέα από τα κράτη μέλη της ΟΝΕ είναι επιτακτική. (http://europa.eu/legislation_summaries/other/125014_el.htm). Για τα κράτη μέλη που ανήκουν στην ΟΝΕ υιοθετούνται κοινοί στόχοι και κριτήρια καθώς και μηχανισμοί συνεχούς παρακολούθησης αυτών (Dehousse (2003)). Ουσιαστικά τίθενται κοινοί στόχοι για τα κράτη μέλη της ένωσης καθώς και κριτήρια παρακολούθησης αυτών εισάγοντας επιχειρησιακά πρότυπα στις διαδικασίες της οικονομικής ενοποίησης.

Στη σύνοδο της Λισαβόνας το 2000 έγινε δεκτό ένα σύνολο προτεραιοτήτων οι οποίες αποτελούνται από τη χρηστή οικονομική διαχείριση, την φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και την κοινωνική αλληλεγγύη (Featherstone Παπαδημητρίου 2010:27). Θεσπίστηκε μια στρατηγική με σκοπό να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) η πιο ανταγωνιστική οικονομία στον κόσμο και να επιτευχθεί ο στόχος της πλήρους απασχόλησης πριν από το έτος 2010. Με βάση την στρατηγική της συνόδου της Λισαβόνας υιοθετείται η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού ως συντονιστικός μηχανισμός των κρατών μελών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το πρότυπο της μεθόδου ανοιχτού συντονισμού προϋποθέτει μια στροφή της διοίκησης προς την υλοποίηση στόχων. Καθορίζονται ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες προσαρμοσμένοι στις ανάγκες των διαφόρων κρατών. Οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές μεταφέρονται στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές διαφορές. Και τέλος ακολουθεί παρακολούθηση, αξιολόγηση και επανεξέταση υλοποίησης των στόχων ως οργανωμένη διαδικασία μάθησης. Στο πλαίσιο της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού αναπτύχθηκε μια μέθοδος που δανείζεται το λεξιλόγιο της ΟΝΕ (κοινοί στόχοι, κριτήρια, έλεγχος από ομότιμους), χωρίς όμως την αυστηρότητα των κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχτ.

Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού αναφέρεται συχνά στην ανταγωνιστικότητα και χρησιμοποιεί όρους όπως διοίκηση μέσω στόχων, αυτο-αξιολόγηση, έλεγχος από ομότιμους, μορφές ευέλικτης ρύθμισης. Αυτοί οι όροι κατέχουν εξέχουσα θέση στο λεξιλόγιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (Dehousse 2003). Το ΝΔΜ περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις διάφορων τύπων όπως: αποκέντρωση δομών, χρήση μικτών δομών (δημόσιες, ιδιωτικές, εθελοντισμός) στο δημόσιο τομέα, έμφαση σε συμβάσεις με ιδιώτες εργαζόμενους κλπ, αντιγραφή επιχειρηματικών μορφών διοίκησης κ.α. Το ΝΔΜ δύσκολα μπορεί να οριστεί μια και μοιάζει με αμάγαλμα διάφορων πολιτικών (Pollit, Homburg, Thiele 2007: 5). Η βασική ιδέα που διέπει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ είναι η εισαγωγή αρχών διοίκησης από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα. Οι αξίες που διέπουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ είναι οι αρχές της

οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Λαδή, Νταλάκου 2010: 120-121). Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αναδείχθηκε από ένα συνδυασμό οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών και τεχνολογικών εξελίξεων. Η εμπειρία της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, της δεκαετίας του 70 είχε ως αποτέλεσμα την αναζήτηση από μεγάλα καπιταλιστικά κράτη τρόπων μείωσης τους κόστους των δημόσιων παροχών. Η άνοδος των νεοφιλελευθέρων ιδεών, η ανάπτυξη της πληροφορικής καθώς και η χρήση διεθνών οργανισμών ως σύμβουλοι μεταρρυθμίσεων θεωρούνται φορείς διάδοσης στοιχείων του νέου δημόσιου μάνατζμεντ (Larbi 1999).

Θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι ο εξευρωπαϊσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έγκειται σε δύο κύρια σημεία. Το πρώτο σημείο είναι το ζήτημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης το οποίο επιφέρει αλλαγές στον ρόλο της αυτοδιοίκησης και στους συσχετισμούς εξουσίας μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης. Σταθερά από το 1987 η Ε.Ε. υιοθετεί ως μοντέλο διακυβέρνησης την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Στην λήψη των αποφάσεων συμμετέχουν τα ευρωπαϊκά όργανα όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή των Περιφερειών το ευρωπαϊκό δικαστήριο, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών καθώς και οι εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών θεσμών.

Το δεύτερο σημείο στο οποίο επικεντρώνονται οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού, όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι η υιοθέτηση στοιχείων και διαδικασιών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ με στόχο την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διαχείριση ανθρώπινων και υλικών πόρων.

Τόσο το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όσο και οι αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ συνδέονται μεταξύ τους. Η έννοια της αποτελεσματικότητας συνδέεται με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μια και θεωρείται ότι στο σχεδιασμό διάφορων δράσεων πρέπει να συμμετέχουν οι υποεθνικοί φορείς. Σύμφωνα με την ΕΕ όταν τα χρηματοδοτικά προγράμματα σχεδιάζονται όσο δυνατόν πιο εγγύτερα γεωγραφικά και στο σχεδιασμό λαμβάνουν μέρος οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές αυτά εφαρμόζονται αποτελεσματικότερα και οι στόχοι επιτυγχάνονται πιο εύκολα. Επίσης η έννοια της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας των δράσεων συνδέεται τόσο με το ΝΔΜ μια και ο κύριος στόχος είναι το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα με το δυνατόν μικρότερο κόστος. Το κόστος μειώνεται και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των πολιτικών αυξάνεται όταν αυτά εφαρμόζονται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο χωρίς να προκαλείται διάχυση και σπατάλη πόρων. Οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές είναι σε θέση να γνωρίζουν καλύτερα σε σχέση με την κεντρική εξουσία, λόγω εγγύτητας, τις ανάγκες της περιοχής τους. Τέλος και η λογοδοσία αυξάνεται όταν οι

πολιτικές εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο μια και οι πολίτες είναι άμεσα κοινωνοί των πολιτικών και μπορούν να κρίνουν καλύτερα τα αποτελέσματα μια πολιτικής.

Το ερώτημα βέβαια που τίθεται είναι το πώς αυτές οι ιδέες, οι κανόνες, οι διαδικασίες δημιουργούνται, διαχέονται και θεσμοθετούνται; Ποιοί είναι οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού (Λαδή, 2010); Η Ε.Ε. επιδρά σε διάφορα επίπεδα στα κράτη μέλη. Επιδρά στο πολιτικό σύστημα (κόμματα, ομάδες συμφερόντων), στην εκτελεστική εξουσία, στους πολιτικούς θεσμούς και στις δημόσιες πολιτικές. Στόχος της έρευνας που αφορά στον εξευρωπαϊσμό είναι η διερεύνηση, η ανασύνθεση και η επικύρωση της συνάφειας μεταξύ της εσωτερικής αλλαγής σε ένα κράτος μέλος λόγω της πολιτικής της ΕΕ (Ladrech 2010). Το ερώτημα που προκύπτει είναι αν η μεταρρύθμιση που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί προϊόν εξευρωπαϊσμού. Ποιοί μηχανισμοί και με ποιο τρόπο οδήγησαν, στο πρόγραμμα Καλλικράτης ως πλαίσιο λειτουργίας της εθνικής, περιφερειακής και τοπικής εξουσίας; Πέρα από τον ίδιο τον νόμο θα προσπαθήσουμε να ανιχνεύσουμε πως εφαρμόστηκε το πρόγραμμα Καλλικράτης.

1.α. Μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού

Σύμφωνα με τον ορισμό του Radaelli πεδίο του εξευρωπαϊσμού αποτελούν «οι διαδικασίες δόμησης, διάχυσης, θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων...». Εντός του δικαίου της ΕΕ αποτυπώνονται διαφορετικές διαδικασίες δόμησης του εξευρωπαϊσμού (Radaelli 2003: 30). Οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού μπορούν να καταταχτούν σε μια κλίμακα από σκληρούς έως ήπιους (Ladi, 2005). Από την άποψη του αντίκτυπου των ευρωπαϊκών πολιτικών στα κράτη μέλη και σε μια ιεράρχηση από σκληρούς προς ήπιους οι Knill και Lehmkuhl διακρίνουν τρεις μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού: τη θεσμική συμμόρφωση η οποία αναφέρεται στην επιβολή νομικών περιορισμών στα κράτη μέλη μέσω συγκεκριμένων θεσμοθετημένων διαδικασιών, την αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών όπου οι ευρωπαϊκές πολιτικές αναδιανέμουν τις πηγές εξουσίας μεταξύ των εθνικών φορέων και τέλος είναι η πλαisiώση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών με στόχο το πλαίσιο πολιτικής το οποίο μεταβάλλει τις απόψεις των εθνικών φορέων (Knill Lehmkuhl 1999). Στη θεσμική συμμόρφωση περιλαμβάνονται το πρωτογενές δίκαιο που απορρέει κυρίως από τις «ιδρυτικές» συνθήκες και τις τροποποιήσεις τους από είδη του παράγωγου δικαίου όπως οι κανονισμοί, οι αποφάσεις, οι οδηγίες αλλά και από το επικουρικό δίκαιο που συμπεριλαμβάνει τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το διεθνές δίκαιο και οι γενικές αρχές δικαίου (Ευρωπαϊκή Ένωση 2010). Το μνημόνιο συνεργασίας ΕΕ

ΔΝΤ και Ελλάδος αποτελεί ένα σκληρό μηχανισμό εξευρωπαϊσμού. Σύμφωνα με τον Featherstone το μνημόνιο αποτελεί μια "πρωτοφανή σε ένταση επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης πάνω στην Ελλάδα" πρόκειται για έναν «Uber» εξευρωπαϊσμό" (Featherstone 2010).

Ο δεύτερος μηχανισμός είναι η αλλαγή εθνικών δομών ευκαιριών. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές δεν αποσκοπούν στη θεσμική συμμόρφωση των κρατών μελών αλλά τροποποιούν την κατανομή ισχύος και πόρων μεταξύ των δρώντων και των παραγόντων εντός των κρατών μελών. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές επιδρούν έμμεσα, συμβάλλουν σε αυτές τις αλλαγές, χωρίς να προβλέπουν κανένα διακριτικό θεσμικό μοντέλο για το πώς θα επιτευχθεί η νέα ισορροπία μεταξύ των δρώντων (Knill, Lehmkuhl 1999). Η Ε.Ε. αν και δεν απαιτεί από τα μέλη της να ακολουθούν συγκεκριμένα διοικητικά πρότυπα εν τούτοις παρέχει ευκαιρίες, περιορισμούς, και πλαίσια εντός των οποίων τα κράτη μέλη καλούνται να προσαρμοστούν. Ο μηχανισμός της αλλαγής εθνικών δομών ευκαιριών συναντάται σαφώς στις απαιτήσεις που συνοδεύουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Ένας από τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού κυρίως για τα κράτη μέλη της Νότιας Ευρώπης αποτέλεσαν τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα (Μαυρίκου 2012). Μέσω των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων οι ευρωπαϊκές πολιτικές αλλάζουν τις προτεραιότητες ενός κράτους μέλους χρηματοδοτώντας συγκεκριμένες πολιτικές σε συγκεκριμένα πεδία δράσης. Ο τρόπος κατανομής των ευρωπαϊκών κονδυλίων δύναται να αλλάξει την κατανομή ισχύος μεταξύ θεσμικών παικτών εντός του κράτους μέλους. Το Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης θέτει τις περιφέρειες ως διοικητικές μονάδες που διεκδικούν απευθείας κονδύλια από την Ε.Ε. και τις εξαναγκάζει έμμεσα να προσαρμοστούν στους τρόπους, στην μεθοδολογία αλλά και στην υλοποίηση πολιτικών που εκπορεύονται από την ΕΕ. Αλλά και οι δήμοι που υλοποιούν ευρωπαϊκά προγράμματα αναγκάζονται να ακολουθήσουν τα πρότυπα διεκδίκησης, υλοποίησης και ελέγχου των δράσεων που εκπορεύονται από την ΕΕ. Και λόγω αυτού του έμμεσου εξαναγκασμού που προκύπτει από οικονομικά κίνητρα - αν δεν προσαρμοσθούν θα χαθούν τα ευρωπαϊκά κονδύλια- αλλάζουν τον τρόπο λειτουργίας τους. Η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών αποτελεί εν τέλει έναν έμμεσο μηχανισμό εξευρωπαϊσμού που διαμορφώνει τρόπους, συλ και λειτουργίες του κράτους και της αυτοδιοίκησης μέσω της διεκδίκησης και υλοποίησης έργων και δράσεων που χρηματοδοτούνται από κονδύλια της Ε.Ε. Θα μπορούσαμε να τοποθετήσουμε την αλλαγή εθνικών δομών ευκαιριών στη μέση της κλίμακας μεταξύ ήπιων και σκληρών μηχανισμών (Λαδή 2010).

Ο τελευταίος κατά τον Knill μηχανισμός εξευρωπαϊσμού είναι «η πλαisiώση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών». Πρόκειται για την πιο ήπια μορφή μηχανισμού του εξευρωπαϊσμού. Δεν

προβλέπει συγκεκριμένες θεσμικές συμμορφώσεις από τα κράτη μέλη, ούτε τροποποιεί τις εθνικές δομές. Λειτουργεί με έμμεσο τρόπο και επηρεάζει τις εθνικές δημόσιες πολιτικές μεταβάλλοντας τις πεποιθήσεις και τις προσδοκίες των δρώντων. Οι γνωμοδοτήσεις ,τα Λευκά και Πράσινα βιβλία, οι καλές πρακτικές, η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού διαχέουν πολιτικές της ΕΕ στα κράτη μέλη και ουσιαστικά προετοιμάζουν τα κράτη μέλη για επικείμενες θεσμικές αλλαγές. Ουσιαστικά δεν πιέζουν τα κράτη μέλη για θεσμικές αλλαγές αλλά ενθαρρύνουν και διαμορφώνουν τους εσωτερικούς λόγους στα κράτη μέλη. Οι πολιτικές αυτές λειτουργούν σε συμβολικό επίπεδο και σχεδιάζονται με σκοπό να αλλάξουν το πολιτικό κλίμα. Συνήθως τονώνουν, ενισχύουν και πλαισιώνουν μεταρρυθμίσεις (Knill 2001).

Σύμφωνα με τον ορισμό του Radaelli ο εξευρωπαϊσμός δεν αφορά μόνο την ευρωπαϊκή νομοθεσία αλλά και τους τρόπους διακυβέρνησης όπως η Ανοιχτή μέθοδος Συντονισμού. Η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» (ΑΜΣ) όπως αποτυπώθηκε στη σύνοδο της Λισαβόνας το 2000, αποτελεί αφενός μια μορφή ήπιας ευρωπαϊκής νομοθέτησης και αφετέρου ένα τρόπο διακυβέρνησης. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (ΑΜΣ) στοχεύει στη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και στην επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα παραπάνω πλαίσια υιοθετείται μια νέα πλέον διοικητική λογική, που συστατικά της στοιχεία είναι η μέτρηση και σύγκριση αποτελεσμάτων, η αξιολόγηση των επιδόσεων και η διοικητική και πολιτική μάθηση που προκύπτει από αυτές (Μιχαλόπουλος 2010). Το Συμβούλιο των Ευρωπαίων Υπουργών συμφωνεί στους στόχους της πολιτικής που θα ακολουθηθεί. Τα κράτη μέλη στη συνέχεια λαμβάνοντας υπόψη τους τις εθνικές ιδιαιτερότητες, εξειδικεύουν τις κατευθυντήριες γραμμές σε εθνικές και περιφερειακές πολιτικές. Κατόπιν, υιοθετούνται συγκεκριμένα κριτήρια και δείκτες για τη μέτρηση των βέλτιστων πρακτικών που έχουν συμφωνηθεί. Τέλος, τα αποτελέσματα παρακολουθούνται και αξιολογούνται. Αποτελεί μια διαδικασία που εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη και εποπτεύεται από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Eurofound_ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>). Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού εισάγει στοιχεία από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Απαιτεί στρατηγικό σχεδιασμό που αναλύεται σε στόχους και δράσεις. Οι δράσεις και οι στόχοι κοστολογούνται και οι στόχοι για να υλοποιηθούν απαιτείται να σχεδιαστούν οι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι καθώς και το χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητοι για την υλοποίησή τους. Η έννοια της τακτικής παρακολούθησης υλοποίησης των στόχων και των δράσεων ουσιαστικά αποσκοπεί στον τακτικό και οργανωμένο έλεγχο των σταδίων υλοποίησης.

Για τον Radaelli υπάρχουν δύο ειδών μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού οι οριζόντιοι και οι κάθετοι. Οι κάθετοι μηχανισμοί οριοθετούν σαφώς το επίπεδο της ΕΕ όπου και ορίζονται οι πολιτικές και των κρατών μελών όπου οι πολιτικές υιοθετούνται. Αντίθετα στους οριζόντιους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού δεν ασκείται πίεση από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για να υιοθετηθούν δημόσιες πολιτικές. Οι οριζόντιοι μηχανισμοί περιλαμβάνουν πιέσεις προσαρμογής που παράγονται από είτε από την αγορά είτε από πρότυπα κοινωνικοποίησης ⁵. Ο οριζόντιος μηχανισμός εξευρωπαϊσμού αποτελεί μια διαδικασία αλλαγής πολιτικών που προκαλούνται από την αγορά ή από τη διάχυση των ιδεών και εσωτερικών λόγων (discourse) σχετικά με την έννοια της καλής πολιτικής και των βέλτιστων πρακτικών. Οι κάθετοι μηχανισμοί βασίζονται στην πίεση προσαρμογής ενώ οι οριζόντιοι μηχανισμοί βασίζονται σε διαφορετικές μορφές διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών. Δηλαδή η ΕΕ υιοθετεί ένα μοντέλο δημόσιας πολιτικής και πιέζει με την έκδοση μιας οδηγίας να προσαρμοσθούν σε αυτό και τα κράτη μέλη. Η πίεση προσαρμογής οδηγεί τα κράτη μέλη είτε να εξαναγκαστούν να προσαρμόσουν τις δημόσιες πολιτικές τους είτε να τις μιμηθούν. Όταν αρκετά μέλη της ΕΕ υιοθετήσουν μια δημόσια πολιτική που εκπορεύεται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τα υπόλοιπα κράτη τείνουν να μιμηθούν το παράδειγμα των άλλων υιοθετώντας το μοντέλο δημόσιας πολιτικής που εκπορεύεται από τους θεσμούς της ΕΕ.

Η επιτροπή των περιφερειών συστάθηκε με τα άρθρα 305-307 της Συνθήκης της Λειτουργίας της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ άρθρα 305-307). Η επιτροπή των περιφερειών έχει σήμερα 353 τακτικά μέλη (και άλλα τόσα αναπληρωματικά) και από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ. Τόσο τα τακτικά όσο και τα αναπληρωματικά μέλη διορίζονται για πέντε χρόνια από το Συμβούλιο βάσει προτάσεων των κρατών μελών της ΕΕ. Κάθε κράτος μέλος επιλέγει τα μέλη του με τον δικό του τρόπο, αλλά όλες οι αντιπροσωπείες αντικατοπτρίζουν την πολιτική, γεωγραφική και περιφερειακή/τοπική κατάσταση του εκάστοτε κράτους. Τα μέλη είναι εκλεγμένα μέλη ή σημαντικοί παράγοντες τοπικών ή περιφερειακών αρχών της περιοχής τους (Ευρωπαϊκή Ένωση http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_el.htm). Η τάση για δημοκρατική νομιμοποίηση αλλά και για ενίσχυση του ρόλου της επιτροπής των περιφερειών οδηγεί στην εκλογή των μελών απευθείας από τους πολίτες που εκπροσωπούν (Μούσσης 2011) .

⁵ Θεωρείται ως τρόπος μετάδοσης και εσωτερικεύσης κοινωνικών αξιών και κανόνων. Η κοινωνικοποίηση αποτελεί διαδικασία όπου οι εθνικοί φορείς εσωτερικεύουν αξίες, κανόνες, νόρμες προκειμένου να γίνουν ή και να διατηρηθούν ως μέλη της ΕΕ. Η κοινωνικοποίηση πραγματοποιείται μέσω της πειθούς και της μάθησης με αποτέλεσμα οι εθνικοί φορείς να επαναπροσδιορίσουν τα συμφέροντα και τις ταυτότητές τους. (Borzel, Risse 2003).

Μια παράμετρος που σχετίζεται με τους επονομαζόμενους σκληρούς ή κάθετους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού αποτελεί η καλή προσαρμογή (goodness of fitness) των εθνικών θεσμών με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η δυσαρμονία μεταξύ των θεσμών της ΕΕ και των θεσμών στα κράτη μέλη παράγει πιέσεις προσαρμογής στις εθνικές δημόσιες πολιτικές όταν πρόκειται για ευρωπαϊκά πρότυπα ή μοντέλα. Αν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί ταιριάζουν απόλυτα με τους εθνικούς καμία μεταβολή δεν επέρχεται. Στην περίπτωση που οι θεσμοί δεν ταιριάζουν, τότε δημιουργείται πίεση προσαρμογής προς τα κράτη μέλη και μέσω των μηχανισμών εξευρωπαϊσμού παράγεται αλλαγή στις εθνικές πολιτικές. Αν οι θεσμοί της ΕΕ έχουν μικρές διαφορές με τους εθνικούς θεσμούς τότε δεν δημιουργείται πρόβλημα και δεν υπάρχουν καθυστερήσεις στην εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ (Radaelli, Bulmer 2004). Η προσαρμογή στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ είναι πιο εύκολη για χώρες που λειτουργούν με ισχυρή αυτοδιοίκηση παρά για χώρες όπως η Ελλάδα που λειτουργούν με συγκεντρωτικές κρατικές δομές (Ανδρέου, Λύκος 2011). Ωστόσο εάν μια εθνική δημόσια πολιτική δεν ταιριάζει καθόλου με μια ευρωπαϊκή και ειδικά όταν αμφισβητείται ο πυρήνας της εθνικής παράδοσης το πιθανότερο είναι να μην παραχθεί καμία αλλαγή (Featherstone, Παπαδημητρίου 2010).

Τέλος κρίσιμη επίδραση στον εξευρωπαϊσμό των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών μπορεί να επιτελέσουν τα δίκτυα διακυβέρνησης (Kohler-Koch 2009). Για παράδειγμα δημιουργούνται δίκτυα διακυβέρνησης μέσω της επιτροπής των περιφερειών. Παράγοντες της αυτοδιοίκησης μπορούν να διαμορφώσουν πολιτικές της ΕΕ παρακάμπτοντας ουσιαστικά τις εθνικές κυβερνήσεις. Στελέχη της αυτοδιοίκησης που λαμβάνουν μέρος στην επιτροπή περιφερειών εντάσσονται σε ευρωπαϊκά κόμματα, δημιουργούν συμμαχίες και διαμορφώνουν πολιτικές. Επίσης μια σειρά από δήμους αδελφοποιούνται με δήμους άλλων κρατών μελών και ανταλλάσσουν εμπειρίες καθώς επίσης συνεργάζονται και συνδιαμορφώνουν προτάσεις για χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Μέσω των οριζόντιων μηχανισμών υπάρχει η δυνατότητα να αναπτυχθούν κοινές ιδέες μεταξύ των κρατών μελών, Ωστόσο οι κοινές ιδέες δεν οδηγούν πάντα σε παρόμοιες αποφάσεις ή οι αποφάσεις μπορεί και να μην εφαρμόζονται. Συνήθως οι οριζόντιοι μηχανισμοί παράγουν αλλαγές στις εθνικές δημόσιες πολιτικές μακροπρόθεσμα. Μια σημαντική παράμετρος που αφορά όλους τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού αποτελεί ο παράγοντας μάθηση. Η μάθηση αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν η ΕΕ δεν λειτουργεί ως νομοθετικός μηχανισμός αλλά ως πλατφόρμα σύγκλισης ιδεών και μεταφοράς πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών (Radaelli Bulmer 2004). Η τοπική αυτοδιοίκηση στην ΕΕ δεν είναι ενιαία και το κάθε κράτος μπορεί να διαμορφώνει το είδος της αυτοδιοίκησης του ελεύθερα. Εν τούτοις τις τελευταίες δεκαετίες οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν προχωρήσει σε

μεταρρυθμίσεις των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών των τοπικών αυτοδιοικήσεών τους. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν είναι ίδιες για όλες τις χώρες ούτε στο ίδιο εύρος ούτε στην ίδια ένταση. Στόχος τους είναι η αντιμετώπιση διαρθρωτικών προβλημάτων, όπως το μικρό μέγεθος, η αδυναμία ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και η αναποτελεσματικότητα στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες καθώς και τα προβλήματα και τα ελλείμματα διαφάνειας και λογοδοσίας.

Η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, τα περισσότερα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, και, πιο πρόσφατα, η Δανία και η Ελλάδα, προχώρησαν σε συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων. Βασικός στόχος στις εδαφικές αναδιαρθρώσεις είναι η επίτευξη οικονομιών κλίμακας στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Μια δεύτερη εναλλακτική είναι η ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας (Καμινάρα 2011).

Οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ανεξάρτητοι από παραμέτρους όπως η ισχύς και τα συμφέροντα μεταξύ των κρατών της ΕΕ. Οι απόψεις που υιοθετούν προσεγγίσεις που βασίζονται στην πολιτική ή την οικονομική ισχύ διατείνονται ότι μια κεντρική μεταβλητή που καθορίζει τις θεσμικές αλλαγές είναι η ασύμμετρη κατανομή ισχύος ανάμεσα στα κράτη μέλη. Μέσω της ισχύος επιβάλλονται αλλαγές είτε μέσω καταναγκασμού είτε μέσω ηπιότερων μορφών επιβολής. Καταναγκασμό έχουμε όταν μια κυβέρνηση εξαναγκάζει μια άλλη να αποδεχτεί μια δημόσια πολιτική ή μια νομοθεσία. Αυτό σημαίνει ότι υπονομεύεται η κυριαρχία ενός κράτους μέλους από ένα άλλο με ένα σαφώς ανελεύθερο τρόπο. Για αυτό είναι και σπάνιες οι περιπτώσεις όπου η επιβολή λαμβάνει τη μορφή καταναγκασμού εντός του ευρωπαϊκού χώρου. Ωστόσο αρκετές φορές επιβάλλονται πολιτικές και θεσμικές αλλαγές μέσω της εθελοντικής υποταγής κάποιου κράτους μέλους στην μονοπωλιακή εξουσία κάποιου άλλου. Δηλαδή κάποια ισχυρά κράτη της ΕΕ έχουν τη δυνατότητα να επηρεάζουν τις πολιτικές κάποιων ασθενέστερων (Marciasq 2010). Για παράδειγμα οι κανόνες και οι θεσμοί της κοινής ευρωπαϊκής αγοράς αντικατοπτρίζουν τις προτιμήσεις των πιο ισχυρών χωρών της ΕΕ της Γερμανίας και της Γαλλίας (Garrette 1992). Τα πιο ασθενή κράτη στην ΕΕ συνήθως υιοθετούν και δεν καθορίζουν πολιτικές στην ΕΕ.

1.β. Το εθνικό επίπεδο – Ενδιάμεσοι παράγοντες.

Σύμφωνα με την κλασική γραμμική ερμηνεία, που υιοθετούμε μόνο για λόγους ευκολίας, ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια διαδικασία που εν πολλοίς εκπορεύεται από την Ε.Ε. και διαχέεται εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη. Αρχικά δηλαδή ασκείται πίεση από την Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη, μεσολαβούν διάφοροι ενδιάμεσοι παράγοντες εντός των κρατών μελών και τέλος ακολουθούν αλλαγές στις εθνικές πολιτικές. Από τη στιγμή που ασκηθεί πίεση προσαρμογής σε κάποιο τομέα δημόσιας πολιτικής από την Ε.Ε. στα κράτη μέλη, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφύγουν ή να ανταποκριθούν στην πίεση. Το αν οι θεσμικές δομές του κράτους μέλους ανταποκριθούν ή όχι στις ευρωπαϊκές πιέσεις εξαρτάται από τους ενδιάμεσους εθνικούς παράγοντες. Για τους Risse, Cowles, Caporaso εθνικοί παράγοντες που παρεμβαίνουν είναι τα σημεία αρνησικυρίας, οι θεσμοί διευκόλυνσης και οι συνεργατικές νοοτροπίες. Στην πρώτη περίπτωση θα πρέπει να διαχωρίσουμε τους παίκτες από τα σημεία αρνησικυρίας. Οι παίκτες αρνησικυρίας είναι άτομα ή συλλογικοί φορείς, (όταν αναφερόμαστε σε συλλογικούς φορείς αναφερόμαστε στην πλειοψηφία) η συμφωνία των οποίων απαιτείται για την αλλαγή του status quo. Όσο περισσότεροι παίκτες αρνησικυρίας και όσο μεγαλύτερες οι ιδεολογικές διαφορές μεταξύ τους τόσο δυσκολότερο είναι να επέλθει αλλαγή. Υπάρχουν θεσμικοί παίκτες αρνησικυρίας που καθορίζονται από το Σύνταγμα μιας χώρας (Πρωθυπουργός, Υπουργοί) και κομματικοί παίκτες (Tsebelis 1995). Ωστόσο πέρα από τα κόμματα και τους θεσμικούς παίκτες δεν θα πρέπει να αγνοήσουμε τα συνδικάτα, τις εργοδοτικές ενώσεις, τα media αλλά ίσως και την εκτελεστική και δικαστική εξουσία όταν χρειαστεί να εφαρμοστεί μια πολιτική. Τα σημεία αρνησικυρίας απαιτούν μια γενικότερη προσέγγιση από αυτή που απαιτείται για τους παίκτες αρνησικυρίας. Τα σημεία αρνησικυρίας δεν αποτελούν φυσικές οντότητες αλλά τίθενται κάθε φορά που απαιτείται νομικά να υπάρξει συμφωνία για αλλαγή πολιτικής. Διακρίνονται σε τυπικά, άτυπα, πραγματικά και de facto. Η μεταρρυθμιστική δυνατότητα μιας χώρας καθορίζεται από τον αριθμό σημείων αρνησικυρίας. Και τα κράτη μέλη επίσης διακρίνονται σε χώρες με μεγάλο ή μικρό αριθμό σημείων αρνησικυρίας (Featherstone, Παπαδημητρίου 2010).

Οι επίσημοι θεσμοί διευκόλυνσης παρέχουν στους δρώντες υλικούς και πνευματικούς πόρους προκειμένου να αναδειχθούν οι ευρωπαϊκές ευκαιρίες και να επιφέρουν τις απαραίτητες αλλαγές για την προσαρμογή των εθνικών πολιτικών στις ευρωπαϊκές. Κάθε φορά που ασκείται πίεση από την Ε.Ε. για την αλλαγή κάποιας δημόσιας πολιτικής στα κράτη μέλη υφίσταται ένα σύνολο θεσμών που διευκολύνουν ή αναστέλλουν τις προωθούμενες αλλαγές. Για παράδειγμα οι περιφέρειες έχουν την

δυνατότητα να παρακάμψουν την κεντρική τους κυβέρνηση και να συμμετάσχουν μέσω της ευρωπαϊκής επιτροπής περιφερειών στην ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής. Όμως, πολλές περιφέρειες δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους (ανθρώπινο δυναμικό, χρήματα, τεχνογνωσία). Η σε άλλες περιπτώσεις δεν διαθέτουν τις απαραίτητες δομές δηλαδή οι περιφερειάρχες διορίζονται από την κεντρική Κυβέρνηση ως εκ τούτου δεν παρακάμπτουν την Κεντρική Κυβέρνηση ή οι ευρωπαϊκές πολιτικές υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες τους (Borzel,Risse 2003).

Οι πολιτικές και οργανωσιακές νοοτροπίες, νόρμες και νοοτροπίες επηρεάζουν τους εγχώριους δρώντες στο αν καταφέρουν να χρησιμοποιήσουν τις πιέσεις της ΕΕ έτσι ώστε να εισάγουν αλλαγές στις εθνικές πολιτικές. Ο παραδοσιακός συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους αποτέλεσε τροχοπέδη στην αυτονόμηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκειμένου να ξεπεραστούν τα πολλαπλά σημεία αρνησικυρίας θα πρέπει να υπάρχει ένα κλίμα συναίνεσης και συνεργασίας. Για παράδειγμα τα γερμανικά κρατίδια χρησιμοποίησαν τους μηχανισμούς και τη συνεργατική νοοτροπία του ομοσπονδιακού πολιτικού συστήματος. Επίσης και οι γερμανικές περιφέρειες βασίστηκαν σε μια συναινετικά προσανατολισμένη κουλτούρα λήψης αποφάσεων. Αντίθετα οι ισπανικές περιφέρειες δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν με επάρκεια στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις λόγω της χρόνιας διαμάχης μεταξύ της κεντρικής ισπανικής κυβέρνησης και των περιφερειών. Και η συγκεντρωτική κρατικιστική πολιτική κουλτούρα της Γαλλίας θεωρείται λιγότερο κατάλληλη από τη διεσπαρμένη εξουσία του γερμανικού ομοσπονδιακού συστήματος (Risse, Cowls, Caporaso 2001).

Η Vivien Schmidt αναλύει τους ενδιαμέσους εθνικούς παράγοντες, που μεσολαβούν στις πιέσεις της ΕΕ για τη φιλελευθεροποίηση των οικονομικών συστημάτων των κρατών μελών. Η Schmidt διακρίνει πέντε ενδιάμεσους εθνικούς παράγοντες: την οικονομική ευπάθεια των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν τις παγκόσμιες και ευρωπαϊκές οικονομικές δυνάμεις, την πολιτική και θεσμική δυνατότητα για αλλαγή που εξαρτάται από την ικανότητα των εγχώριων παραγόντων, την πολιτική κληρονομιά ενός κράτους μέλους και το ταίριασμα της με τις πολιτικές της ένωσης, τις πολιτικές προτιμήσεις των εγχώριων δρώντων και κατά πόσο ταιριάζουν με τις αλλαγές που επιφέρει η ένωση, και τον εσωτερικό λόγο που ενισχύει την ικανότητα τους να αλλάξουν τις υπάρχουσες πολιτικές και ως εκ τούτου και τις πολιτικές προτιμήσεις τους. Ασφαλώς αυτοί οι ενδιάμεσοι εθνικοί παράγοντες συνδυάζονται με τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού καθώς και με τις αποφάσεις, διαδικασίες και μηχανισμούς που διέπουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η οικονομική ευπάθεια μιας χώρας ορίζεται από την ικανότητα της να αντιμετωπίσει μια επερχόμενη οικονομική κρίση. Δηλαδή κατά πόσον είναι ανοιχτή μια χώρα σε αλλαγές έτσι ώστε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα τα αποτελέσματα μιας

οικονομικής κρίσης όπως την ανεργία και τις μειώσεις της κατανάλωσης και των επενδύσεων (Schmidt, 2001).

Στην περίπτωση των χωρών που συμμετέχουν στην οικονομική και νομισματική ένωση τα προβλήματα περιπλέκονται μια και δεν ελέγχουν το νόμισμα τους. Το κατά πόσον θα ανταποκριθούν τα κράτη μέλη της ΕΕ σε μια οικονομική κρίση είναι αποτέλεσμα ενδογενών παραγόντων και ευρωπαϊκών μηχανισμών.

Ο δεύτερος ενδιάμεσος παράγοντας είναι η πολιτική και θεσμική ικανότητα προσαρμογής των κρατών μελών στις μεταβαλλόμενες διεθνείς συνθήκες. Δηλαδή κατά πόσον τα κράτη μέλη μπορούν να μεταρρυθμίζονται έτσι ώστε να προσαρμόζονται καλύτερα στις αλλαγές που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον. Η ικανότητα τους εξαρτάται κυρίως από τις υπάρχουσες διοικητικές, θεσμικές, νομικές δομές αλλά και την ικανότητα των πολιτικά δρώντων να προωθούν μεταρρυθμίσεις. Η ικανότητα προσαρμογής σχετίζεται με την ύπαρξη ή μη πολλαπλών σημείων αρνησικυρίας, την πολιτική, διοικητική και νομική κουλτούρα της κάθε χώρας, το στυλ και τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων (συναινετικό ή συγκρουσιακό) την δύναμη και τον τύπο της εκτελεστικής εξουσίας τις παγιωμένες αντιλήψεις και τις νόρμες λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού καθώς και την δυνατότητα παρακολούθησης και εφαρμογής των αλλαγών. Ωστόσο η ικανότητα προσαρμογής των πολιτικοδιοικητικών δομών είναι αναγκαία μα όχι και ικανή συνθήκη για την προσαρμογή μιας χώρας στα νέα δεδομένα. Η πολιτική κληρονομιά, η πολιτική παράδοση μιας χώρας διευκολύνει ή αντίστοιχα δυσχεραίνει την προσαρμογή στις μεταρρυθμίσεις (Schmidt, 2001). Για παράδειγμα ένα πολιτικό σύστημα με παγιωμένα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά δυσχεραίνει τις μεταρρυθμίσεις του διοικητικού μηχανισμού της.

Ο επόμενος ενδιάμεσος παράγοντας εξευρωπαϊσμού της εγχώριας πολιτικής σχετίζεται με την πολιτική κληρονομιά μιας χώρας και το κατά πόσον αυτή η κληρονομιά ταιριάζει με τις νέες πολιτικές που ακολουθούνται διεθνώς. Ένα κράτος με παραδοσιακά συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά δυσκολεύεται να ακολουθήσει μοντέλα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι προτιμήσεις που έχουν οι πολιτικοί δρώντες αποτελούν τον τέταρτο παράγοντα (Λαδής 2010). Το κατά πόσον οι για παράδειγμα οι πολιτικοί δρώντες ενθαρρύνουν τις μεταρρυθμίσεις έχει να κάνει με τις πολιτικές προτιμήσεις τους. Οι προτιμήσεις των δρώντων πηγάζουν είτε από το συμφέρον τους είτε από ορισμένες κοινές γνωστικές δομές όπως οι πολιτικές τους πεποιθήσεις ή και από το κυρίαρχο πολιτικό παράδειγμα που επικρατεί. Το ερώτημα που τίθεται είναι πως εξηγείται η αλλαγή στις πολιτικές προτιμήσεις των δρώντων. Η απάντηση βασίζεται στην ευάλωτη οικονομική κατάσταση που μπορεί να δημιουργήσει σε μια χώρα η

οικονομική κρίση. Η οικονομική κρίση δύναται να ενίσχυση τη διάθεση των φορέων της οικονομικής πολιτικής να προκαλέσουν μεταρρυθμίσεις. Ο λόγος αναφέρεται στη δυνατότητα αλλαγής των προτιμήσεων και στην περίπτωση της οικονομικής κρίσης χρησιμεύει για την συνειδητοποίηση των αιτιών και των αδυναμιών που εμφανίζονται. Ο λόγος επίσης είναι χρήσιμος για την διόρθωση των λαθών και την ανάδειξη νέων λύσεων. Ο λόγος μπορεί να αλλάξει τις πολιτικές προτιμήσεις των δρώντων αλλά και του κοινού. Η Schmidt τονίζει το ιδεατό στοιχείο του λόγου που κατά αρχήν εξυπηρετεί τα πολιτικά συμφέροντα των πρωταγωνιστών μιας χώρας και στη συνέχεια κοινοποιείται και στο ευρύ κοινό προκειμένου να κερδηθεί η συναίνεση για τις αποφάσεις που επιβάλλονται. Για παράδειγμα η ανάγκη για εκσυγχρονισμό της κρατικής μηχανής στην Ελλάδα απαιτεί μεταρρυθμίσεις. Προκειμένου να ληφθούν οι κατάλληλες αποφάσεις απαιτείται ένας πολιτικός λόγος που θα προτείνει λύσεις και θα καταφέρνει να αποσπά τη συναίνεση των πολιτών για αυτές (Schmidt, 2001).

Οι πέντε ενδιάμεσοι εθνικοί παράγοντες συναρτημένοι με τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού αποδίδουν και διαφορετικά αποτελέσματα στον εξευρωπαϊσμό του κάθε κράτους μέλους. Ωστόσο δεν θα πρέπει να μας διαφεύγουν και οι ασυμμετρίες στο οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό και θεσμικό πεδίο μεταξύ των κρατών της ΕΕ. Οι περισσότεροι συγγραφείς υπογραμμίζουν τρεις πιθανές εκβάσεις του εξευρωπαϊσμού: την αδράνεια, τη σύγκλιση και την απόκλιση (Λαδή 2010). Η αδράνεια ή επιμονή παρατηρείται στις περιπτώσεις εκείνες όπου οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού δεν οδηγούν σε αντίστοιχες προσαρμογές του κράτους μέλους. Αδράνεια παρατηρείται όταν οι εγχώριοι δρώντες δεν στηρίζουν ή αντιστέκονται στις αλλαγές. Οι Falkner et al υποστηρίζουν ότι αδράνεια παρατηρείται όταν κυριαρχεί ένας κόσμος αδιαφορίας όπου η συμμόρφωση με την ΕΕ δεν αποτελεί στόχο. Συμπεραίνουν μάλιστα ότι η Ελλάδα όπως και άλλα κράτη του Νότου αποτελούν μέρος τους κόσμου της αδιαφορίας (Featherstone 2010).

Η σύγκλιση αφορά την προσαρμογή των κρατών μελών στις ευρωπαϊκές πολιτικές και διαδικασίες (Λαδή 2010). Η σύγκλιση παρατηρείται σε χώρες με ομοειδή χαρακτηριστικά και εν πάση περιπτώσει δεν υπάρχουν ερευνητικές ενδείξεις που να οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υφίσταται πλήρης ομογενοποίηση των θεσμικών δομών ακόμη και σε χώρες με ομοειδή χαρακτηριστικά. Η σύγκλιση σχετίζεται με το βαθμό, το χρόνο και την έκταση της. Δηλαδή σε ποια πολιτική κατεύθυνση, σε ποιο βαθμό, με ποιον χρονικό βηματισμό και σε ποιους τομείς μπορούμε να παρατηρήσουμε σύγκλιση μεταξύ των χωρών της ΕΕ (Radaelli 2003). Για παράδειγμα η νομισματική ένωση οδηγούσε σε «υποτιθέμενη» σύγκλιση σε σχέση με τα δημοσιονομικά ελλείμματα, τα επίπεδα πληθωρισμού ή το ποσοστό του χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ. Όμως όπως είδαμε και παραπάνω είχαμε σαφή

διαφοροποίηση μεταξύ των πλεονασματικών χωρών του Βορρά και των ελλειμματικών χωρών του Νότου. Η σύγκλιση συνήθως είναι πιο πιθανή στην περίπτωση κάποιων δημόσιων πολιτικών όπως για παράδειγμα στην αναδιοργάνωση των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αλλά ακόμη και σε περιπτώσεις όπου επιβάλλεται μια ενιαία πολιτική από ένα κανονισμό της ΕΕ θα παρατηρήσουμε ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις στο ρυθμό της εφαρμογής αυτής από τα κράτη μέλη. Τέλος το τρίτο πιθανό αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού είναι η απόκλιση. Αν και ο στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η σύγκλιση η οικονομική κρίση αποτέλεσε την αφορμή για να διαφανούν οι μεγάλες αποκλίσεις Βορρά Νότου. Οι αποκλίσεις μπορεί να οφείλονται σε τρεις παράγοντες: στις ευρωπαϊκές πολιτικές, στους ενδιάμεσους εγχώριους παράγοντες και στους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού. Ως εκ τούτου είτε οι ευρωπαϊκές πολιτικές εξ αρχής δεν οδηγούσαν στη σύγκλιση, είτε οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού δεν σχεδιάστηκαν κατάλληλα είτε οι ενδιάμεσοι εγχώριοι παράγοντες δεν κατάφεραν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που τους παρείχε η Ευρώπη προκειμένου να οδηγήσουν τη χώρα ή τις χώρες προς την σύγκλιση. Πολύ πιθανόν δε η σύγκλιση ή η απόκλιση να οφείλεται ταυτόχρονα και στους τρεις παράγοντες.

2. Νεοθεσμισμός

Ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί ένα σύνολο από διαδικασίες που απαιτούν εξήγηση και όχι μια ανεξάρτητη θεωρία για τη θεμελίωση της εμπειρικής ανάλυσης. Αρκετές εργασίες που αναφέρονται στον εξευρωπαϊσμό χρησιμοποιούν κάποια από τις θεωρίες του νεοθεσμισμού (Featherstone and Radaelli 2003: 333. Ο Νεοθεσμισμός δείχνει να αποτελεί ένα θεωρητικό πλαίσιο που εστιάζει στην πολιτική και στους θεσμούς με γόνιμο τρόπο. Ξεπερνά την στενότητα του συμπεριφορισμού που εστίαζε μόνο στα άτομα και ρίχνει φως στη διάδραση πολιτικής, θεσμών, ιστορίας χωρίς να παραγνωρίζει το ρόλο των δρώντων. Ως ερευνητικό πρόγραμμα εξελίσσεται και διαρκώς βελτιώνεται. Στο πεδίο του εξευρωπαϊσμού που πρωτίστως μας ενδιαφέρει η εξέλιξη των ευρωπαϊκών θεσμών αλλά και ο αντίκτυπος τους στα κράτη μέλη ο νεοθεσμισμός μας βοηθά να αντιληφθούμε τους τρόπους με τους οποίους οι θεσμοί διαμορφώνονται αλλά και το πώς οι θεσμοί μετασχηματίζονται στα κράτη μέλη της ΕΕ. Στην παρούσα εργασία που εξετάζουμε τη μεταρρύθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μας ενδιαφέρει το κατά πόσον οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού επηρέασαν ή όχι στη

σύνταξη του «Προγράμματος Καλλικράτης» όπως επίσης το πότε , το πώς και σε ποια κατεύθυνση. Κοντολογίς, διερευνούμε τη συνάφεια του «Καλλικράτη» και των διαδικασιών του Εξευρωπαϊσμού.

Οι March και Olsen (1984) με το άρθρο τους «Η νέα θεσμική προσέγγιση: οργανωσιακοί παράγοντες στην πολιτική ζωή» ανέδειξαν τη σπουδαιότητα των θεσμών στο πεδίο της πολιτικής επιστήμης (Τσακατίκα 2004:136). Ασφαλώς η σπουδαιότητα των θεσμών και η επιρροή τους στο κοινωνικο-οικονομικό και πολιτικό πεδίο δεν αποτελεί μια σύγχρονη ανακάλυψη. Κλασικοί θεωρητικοί του κράτους και της κοινωνιολογίας όπως ο Durkheim (1901) και ο Weber (1922) τόνιζαν τη σπουδαιότητα τους. Ωστόσο κατά τις δεκαετίες του 50, του 60 και του 70 υποτιμήθηκε η σημασία των θεσμών. Στα πλαίσια του συμπεριφορισμού προβλήθηκε το επιχείρημα ότι ο καλύτερος τρόπος για να εξηγηθεί η συμπεριφορά του υποκειμένου δεν ήταν διαμέσου των θεσμών και των κανόνων αλλά από την άμεση παρατήρηση της ίδιας συμπεριφοράς του: εξ ου και ο όρος «συμπεριφοριστική προσέγγιση» (Τσακατίκα 2004:137). Ο συμπεριφορισμός επικεντρώνεται στις διαθέσεις, αποδίδει έμφαση στην παρατηρήσιμη συμπεριφορά, και εστιάζεται κυρίως στο πως ψηφίζουν οι πολίτες ή στο πως για παράδειγμα ανταποκρίνεται ένας δήμαρχος στις απαιτήσεις των ψηφοφόρων του (Immergut 1998:6). Αντίθετα οι πολιτικοί θεσμοί αντιμετωπίζονταν ως ουδέτερα πεδία και όχι ως διαμορφωτές της πολιτικής συμπεριφοράς (Τσακατίκα 2004:137). Στα πλαίσια των θεωριών του συμπεριφορισμού ή της ορθολογικής επιλογής τα άτομα δρουν αυτόνομα βασιζόμενα είτε σε κοινωνιο ψυχολογικά χαρακτηριστικά είτε στον ορθολογικό υπολογισμό με βάση τη χρησιμότητα που θα έχουν οι πράξεις τους για τα ίδια τα άτομα (Peters 1999: 1).

Άλλες αναλύσεις θεωρούσαν την πολιτική ως άμεση αντανάκλαση του κοινωνικού και οικονομικού πεδίου. Υπεραπλουστεύτικες ερμηνείες έτειναν να βλέπουν τα πολιτικά φαινόμενα ως αποτέλεσμα ατομικών συμπεριφορών, ενώ θεωρίες που επηρεάζονταν από τον ωφελμισμό θεωρούν την πολιτική δράση ως προϊόν ιδιοτέλειας (March & Olsen 1984: 734-735). Η λειτουργιστική αντίληψη για την ιστορία θεωρεί ότι η ανταπόκριση των θεσμών σε αλλαγές είναι προβλέψιμη και οδηγεί πάντοτε στην επίτευξη κάποιας ισορροπίας, ανεξάρτητα από την ιστορική διαδρομή που ακολουθείται (Τσακατίκα 2004:137). Η ευημερία των δεκαετιών του 50 και του 60 εκτόπισαν την έρευνα, από την ανάλυση των διαφορών, στη σύγκλιση των οικονομιών των ανεπτυγμένων χωρών. Σε αυτό το πλαίσιο ανάλυσης δεν δινόταν η πρέπουσα σημασία στους θεσμούς.

Τη δεκαετία του 70 και του 80 με την πετρελαϊκή κρίση του 73-74, την αμφισβήτηση της ηγεμονίας των ΗΠΑ λόγω του πολέμου του Βιετνάμ και την άνοδο της ανεργίας και του πληθωρισμού, οι πολιτικοί επιστήμονες προσπάθησαν να εξηγήσουν τα νέα φαινόμενα αλλά και τις διαφορετικές

απαντήσεις, που δόθηκαν από τα κράτη στην κρίση (Thelen 1992:5). Για παράδειγμα η Σιγκαπούρη, η Ταιβάν και η Κορέα υπήρξαν επιτυχημένα παραδείγματα οικονομικής ανάπτυξης μεσούσης της κρίσης (Backhouse 2009:361- 362). Η ερευνά λοιπόν, ξανά εστιάζει στην ποικιλομορφία των απαντήσεων για τα αίτια και την αντιμετώπιση της κρίσης που κατά κάποιο τρόπο είχαν απαξιωθεί από τις θεωρίες της σύγκλισης⁶ (Thelen 1992:5).

Οι νεοθεσμιστές απορρίπτουν κατηγορηματικά την παρατηρούμενη συμπεριφορά ως βασικό δεδομένο της πολιτικής ανάλυσης. Δεν πιστεύουν ότι η συμπεριφορά αποτελεί επαρκή βάση για την εξήγηση του συνόλου των φαινομένων της διακυβέρνησης. Για τους νεοθεσμιστές η πολιτική συμπεριφορά εμφανίζεται στο πλαίσιο των θεσμών και μόνο εντός των θεσμών μπορεί να γίνει κατανοητή (Immergut 1998:6). Οι θεσμοί μορφοποιούν τις κοινωνικές σχέσεις, περιορίζουν την ευελιξία και την μεταβλητότητα της συμπεριφοράς και οριοθετούν την μονόπλευρη επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος. Οι δράσεις του πολιτικού προσωπικού κανοναρχούνται από ένα πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που πηγάζουν από την ταυτότητα και την ιδιότητα του μέλους μιας πολιτικής κοινότητας η οποία λειτουργεί εντός ενός πλαισίου κανόνων, ηθών και πρακτικών. Οι κανόνες ακολουθούνται από τους δρώντες γιατί θεωρούνται φυσικοί, αναμενόμενοι και θεμιτοί. Το πολιτικό προσωπικό που λειτουργεί στα πλαίσια ενός θεσμού είναι φυσικό να ακολουθεί τις θεμελιώδεις αρχές και τα πρότυπα αυτού (March και Olsen 2006: 7).

Ο νεοθεσμισμός επαναφέρει την προσοχή των πολιτικών επιστημόνων στους θεσμούς χωρίς να αρνείται το κοινωνικό πλαίσιο ή τα κίνητρα της δράσης των υποκειμένων. Κατά τους March και Olsen (1984) οι κοινωνικοί, οικονομικοί και πολιτικοί θεσμοί έχουν γίνει πιο σύνθετοι, πιο περίπλοκοι και κατέχουν κυρίαρχο ρόλο στη σύγχρονη ζωή. Οι περισσότεροι από τους σημαντικότερους παράγοντες στα σύγχρονα οικονομικά και πολιτικά συστήματα είναι οι επίσημοι θεσμοί, όπως τα νομοθετικά σώματα, η εκτελεστική εξουσία και οι γραφειοκρατικοί οργανισμοί (March & Olsen 1984: 734). Καθώς οι επίσημοι θεσμοί αποκτούν μεγαλύτερη βαρύτητα και αυτονομία επιδρούν με τη σειρά τους στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή. Η αύξηση του ειδικού βάρους των θεσμών στην έρευνα ανανεώνει το ενδιαφέρον για το «κράτος» σε μια σειρά από πολιτικές αναλύσεις, (Krasner 1984), (Skocpol 1985), (Bell 1997).

6. Πολλοί θεωρητικοί είχαν υποθέσει ότι οι κοινωνίες αναπόφευκτα θα γίνονταν νεωτερικές είτε πρόκειται για πολιτική εξέλιξη είτε για εκβιομηχάνιση. Παρά το γεγονός ότι δεν αποκλείονταν μια χώρα να αποτύχει να εκσυγχρονισθεί θεωρήθηκε ότι αυτή η αποτυχία θα ήταν προσωρινή και τελικά όλες οι χώρες αν και σε διαφορετικούς χρόνους θα συγκλίνουν σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο. (Etzioni 1999:43).

Ο νεοθεσμισμός αποτελεί μια δέσμη ιδεών και υποθέσεων που αφορούν στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών χαρακτηριστικών και της πολιτικής τόσο στο πεδίο της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών όσο και στο πεδίο της αλλαγής αυτών. Ο νεοθεσμισμός υπογραμμίζει τον ενδογενή χαρακτήρα και την κοινωνική κατασκευή των πολιτικών θεσμών. Οι θεσμοί αποτελούν σχετικά ανθεκτικές συμφύσεις κανόνων και οργανωμένων πρακτικών ενσωματωμένες σε δομές νοήματος και πόρους που ανθίστανται σε απότομες μεταβολές των επιθυμιών και των προσδοκιών των ατόμων και στις αλλαγές των εξωτερικών συνθηκών. Οι θεσμοί αποτελούν δομές νοήματος ενσωματωμένες σε ταυτότητες και ρόλους. Αποτελούν σκοπούς και αξίες που διευθετούν και νοηματοδοτούν συμπεριφορές. Οι θεσμοί εξηγούν, αξιολογούν και νομιμοποιούν κώδικες συμπεριφοράς. Αποτελούν δομές πηγών που δημιουργούν δράσεις. Οι θεσμοί δεν αποτελούν απλώς συμβάσεις εξισορρόπησης συμφερόντων μεταξύ ιδιοτελών ανταγωνιστικών και υπολογιστικών ατόμων, ομάδων ή κοινωνικών τάξεων. Οι θεσμοί αποτελούν σύνολα δομών, κανόνων και τυποποιημένων διαδικασιών που λειτουργούν, εν μέρει, αυτόνομα στην πολιτική ζωή. Σε γενικές γραμμές, οι θεσμοί προστατεύονται από τους συμμετέχοντες και επικυρώνονται από τους έξω, το παρελθόν τους κωδικοποιείται σε κανόνες, ρουτίνες, εσωτερικές δομές και οι αρχές τους μεταβάλλονται αυθαίρετα (March & Olsen 2006: 1- 7).

Οι θεσμοί από μόνοι τους αποτελούν πολιτικούς παράγοντες. Εάν οι θεσμοί αποτελούν παράγοντες διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών σημαίνει ότι διαθέτουν συνοχή και αυτονομία. Η έννοια της συνοχής απεικονίζεται στη βάση ότι ο θεσμός εκφράζει κάποια πρόθεση ή συλλογικό συμφέρον, κάποιες προτιμήσεις ή προσδοκίες. Δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε το γεγονός ότι η συνοχή των θεσμών ποικίλλει, ωστόσο αρκετές φορές εξωτερικεύονται και ενεργούν με αρκετή συνέπεια. Η αυτονομία των θεσμών δηλώνει ότι οι θεσμοί δεν αποτελούν απλά αντανάκλαση της κοινωνικο οικονομικής δυναμικής αλλά ότι αυτοτελώς επηρεάζουν αυτή την δυναμική. Για παράδειγμα έχει αποδειχθεί ότι θεσμοί που ιδρύθηκαν λόγω πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ αντιτιθέμενων ομάδων αποκτούν ξεχωριστό νόημα και δυναμική που υπερβαίνουν αθροίσματα συμφερόντων (March & Olsen 1984: 734-735).

Οι θεσμοί όπως και η εξουσία τίθενται πλέον στον πυρήνα της πολιτικής επιστήμης. Οι θεσμοί μορφοποιούν το πολιτικό πεδίο και η σύγχρονη διακυβέρνηση απορρέει μέσω των θεσμών. Οι θεσμοί ή οι δρώντες εντός των θεσμών ασκούν εξουσία και κινητοποιούν τους θεσμικούς πόρους στις πολιτικές διαμάχες και στις σχέσεις της διακυβέρνησης. Οι θεσμοί θεωρείται ότι οριοθετούν και διαμορφώνουν τις πολιτικές συμπεριφορές, τις πολιτικές αποφάσεις καθώς και τις πολιτικές αντιλήψεις των πολιτικών παραγόντων. Οι νόμοι, τα έθιμα και οι καθιερωμένες πρακτικές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της συμπεριφοράς των πολιτών (Bell 2002: 1).

Οι θεσμοί οριοθετούν τις αποφάσεις και το κόστος των συναλλαγών, κατανέμουν τους πόρους, μειώνουν την αβεβαιότητα που μπορεί να προκύψει από απρόβλεπτες συμπεριφορές και διαθέτουν εσωτερικούς μηχανισμούς επιβολής. Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό των θεσμών είναι σχετική σταθερότητα που αυτοί επιδεικνύουν. Η σταθερότητα και η τάση για παγιοποίηση των θεσμών είναι που δυσκολεύει τον μετασχηματισμό τους και αυτή ακριβώς η δυσκολία αλλαγής καθιστά ενδιαφέρουσα και τη μελέτη του μετασχηματισμού τους. Οι επίσημοι θεσμοί δεν αποτελούν μόνο ιεραρχικά συστήματα επιβολής αποφάσεων αλλά μπορεί να εδραιώνουν και να ενισχύουν τις διαπραγματεύσεις μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας κατανέμοντας όχι αναγκαστικά ισότιμα την ισχύ μεταξύ τους. Ορισμένοι θεσμοί μπορεί να εξυπηρετούν τα συμφέροντα της πλειοψηφίας, άλλοι τα συμφέροντα των λίγων, αλλά όλοι οι θεσμοί διευκολύνουν και ρυθμίζουν την κατανομή των πόρων της εξουσίας.

Οι θεσμοί αποτελούν μηχανισμούς για τον περιορισμό των επιλογών των δρώντων, και αντανακλούν την κατανομή της εξουσίας μεταξύ τους. Οι θεσμοί επιλύουν προβλήματα συλλογικής δράσης και καθορίζουν τους όρους και τα αποτελέσματα των συγκρούσεων μεταξύ ατόμων και συλλογικοτήτων με αντικρουόμενες επιδιώξεις και συμφέροντα. Οι θεσμοί παρά τις διαφορές τους εμπεριέχουν αλλά και δημιουργούν ισχύ και εξουσία (Levi 1999:403-407).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 80 η νέο θεσμική προσέγγιση θεωρείται από τις πιο διαδεδομένες σε μια σειρά μελετών που άπτονται των πολιτικών του κράτους, της ευρωπαϊκής ενοποίησης και του αντίκτυπου αυτής τόσο στα κράτη μέλη όσο και γενικότερα στο διεθνές περιβάλλον (Τσακατίκα 2004:138). Ιδιαίτερα όσον αφορά το κράτος ο νεοθεσμισμός θεωρεί ότι δεν αποτελεί απλά και μόνον μια αντανάκλαση του κοινωνικού σχηματισμού αλλά ότι και το ίδιο το κράτος αποτελεί παράγοντα που επηρεάζει και συνδιαμορφώνει την κοινωνία. Ο τύπος της εξουσίας στο πολιτικό πεδίο δεν εξαρτάται μόνο από τις κοινωνικο οικονομικές συνθήκες, αλλά και από τη μορφή των πολιτικών θεσμών. Η εκτελεστική εξουσία, οι γραφειοκρατικές δομές, το κοινοβούλιο, και τα διοικητικά και συνταγματικά δικαστήρια δεν αποτελούν μόνο πεδία όπου ανταγωνίζονται κοινωνικές δυνάμεις, αλλά συνιστούν συμφύσεις δομών και τυποποιημένων λειτουργικών διαδικασιών που καθορίζουν και υπερασπίζονται συμφέροντα.

Ο θεσμισμός των αρχών του 20^{ου} αιώνα έδινε έμφαση στους επίσημους θεσμούς. Ο «παλαιός» θεσμισμός έδινε προτεραιότητα στην περιγραφή και όχι στην εξήγηση ή την θεωρία. Στόχος των ερευνών ήταν η μέτρηση, η εκτίμηση και η αξιολόγηση των δημοκρατικών αρχών, της υπευθυνότητας και της αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής πολιτικής. Ο «παλαιός» θεσμισμός δεν σημαίνει ότι

είναι ξεπερασμένος, και η περιγραφή, η εκτίμηση και η αξιολόγηση των κυβερνητικών ρυθμίσεων εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική θεώρηση της έρευνας στην πολιτική επιστήμη. Εξακολουθεί να κυριαρχεί σε τομείς όπως το συνταγματικό δίκαιο και η δημόσια διοίκηση.

Ο νεοθεσμισμός αποδίδει ιδιαίτερη σημασία και στους ανεπίσημους θεσμούς (Bell 2002: 2). Συνήθως με τον όρο ανεπίσημοι θεσμοί συμπεριλαμβάνουμε ένα ευρύ πεδίο φαινομένων (πολιτισμικά, κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά). Στην σφαίρα της πολιτικής οι άτυποι θεσμοί αναφέρονται σε μια ευρεία γκάμα φαινομένων όπως: η πολιτική κουλτούρα, η κοινωνία των πολιτών, τα προσωπικά δίκτυα, τα γραφειοκρατικά και νομοθετικά θέσμια πρότυπα. Λόγω του εύρους των άτυπων θεσμών αλλά και της σχέσης τους με τους τυπικούς θεσμούς έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς και διαφορετικοί ορισμοί. Κάποιοι θεωρητικοί όπως Svetozar Pejovich (1999) συνδέουν τους άτυπους θεσμούς με την κουλτούρα. Οι Boussard (2000), Manor (2001), και L. Tsai (2002) υιοθετούν τη διάκριση κρατικού και κοινωνικού για να ορίσουν τους θεσμούς. Οι κανόνες που πηγάζουν από κρατικούς οργανισμούς και φορείς ορίζονται ως τυπικοί θεσμοί, ενώ οι τύποι, οι κανόνες και οι οργανώσεις που συνιστούν την κοινωνία των πολιτών που συμπεριλαμβάνουν τις θρησκευτικές, εθνοτικές, συγγενικές και τις ενώσεις πολιτών ορίζονται ως άτυποι θεσμοί. Μια τρίτη κατηγορία θεωρητικών Ellickson (1991), J. Knight (1992), Calvert (1995) χαρακτηρίζουν τους άτυπους θεσμούς ως αυτογενείς ή αυτό επιβαλλόμενους ενώ τους τυπικούς θεσμούς ως επιβαλλόμενους εξωτερικά (συνήθως από το κράτος).

Ωστόσο και οι τρεις παραπάνω ορισμοί εμπεριέχουν προβλήματα. Αν και πολλοί άτυποι θεσμοί πηγάζουν από την ιστορία, την κουλτούρα και τις παραδόσεις της κοινότητας (π.χ. σχέσεις εκκλησίας και τοπικών κοινοτήτων, ομάδες πίεσης και τοπικές εξουσίες) θεσμοί όπως οι σχέσεις των ΜΜΕ με τα πολιτικά κόμματα έχουν μηδαμινή έως ελάχιστη σχέση με τις ευρύτερες αξίες και συνήθειες της κοινότητας. Δηλαδή άλλο πράγμα είναι οι προτιμήσεις και άλλο οι κοινές αξίες. Οι απόψεις που διαχωρίζουν τους θεσμούς με βάση την διάκριση του κράτους και της κοινωνίας δυσκολεύονται να ταξινομήσουν πολλούς άτυπους θεσμούς όπως άτυπες συμπεριφορές της γραφειοκρατίας βασιζόμενες στις προσωπικές σχέσεις (ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο) ή και ρυθμίσεις ενδοκυβερνητικού καταμερισμού εξουσίας και πόρων. Για παράδειγμα είναι σύνηθες φαινόμενο οι πόροι να μοιράζονται άνισα μεταξύ κρατικών, περιφερειακών και τοπικών εξουσιών με βάση τις κομματικές ή πολιτικές πεποιθήσεις αλλά και τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των εκάστοτε εκλεγμένων τοπικών αρχών και της πολιτικής εξουσίας και όχι με βάση γενικότερους τυπικούς κανόνες και αρχές. Η άποψη που διακρίνει τους θεσμούς σε αυτό επιβαλλόμενους ή ως επιβαλλόμενους από εξωτερικές πηγές (κράτος) δεν συμπεριλαμβάνει άτυπους κανόνες που διαχέονται από εξωτερικούς παράγοντες (Helmke, Levitsky

2006: 1-5). Για παράδειγμα αυτόνομοι κοινωνικοί θεσμοί στην Νότια Ευρώπη καταλήγουν να ρυθμίζονται από κόμματα που βρίσκονται στην εξουσία (Σωτηρόπουλος 2007: 69). Στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης θα είχε ενδιαφέρον η έρευνα για το πώς πολιτικοί παράγοντες, κόμματα, τοπικοί άρχοντες αναμείχθηκαν στον τρόπο με τον οποίο συνενώθηκαν οι Δήμοι μέσω του Προγράμματος Καλλικράτης.

Οι Helmke Levitsky (2006) προσπαθούν να ορίσουν τους άτυπους θεσμούς υπερβαίνοντας να παραπάνω προβλήματα. Σύμφωνα λοιπόν με τους Helmke Levitsky (2006) «οι άτυποι θεσμοί είναι κοινά αποδεκτοί, συνήθως, άγραφοι κανόνες που δημιουργούνται, κοινοποιούνται και εφαρμόζονται έξω από επίσημα και εγκεκριμένους διαύλους. Αντιθέτως οι τυπικοί θεσμοί είναι κανόνες και διαδικασίες που δημιουργούνται, κοινοποιούνται και επιβάλλεται η εφαρμογή τους διαμέσου διαύλων που γίνονται ευρέως αποδεκτά ως επίσημοι.» (Helmke, Levitsky 2006: 5). Αυτό που έχει σημασία με τους άτυπους θεσμούς είναι ότι οι δρώντες πιστεύουν ότι θα υποστούν κάποιο είδος κυρώσεων σε περίπτωση που παραβούν τους κανόνες.

Βέβαια θα πρέπει να αποφύγουμε να περιγράψουμε κάθε συμπεριφορά που αποκλίνει ή δεν εξηγείται από γραπτούς κανόνες ως άτυπο θεσμό. Πρέπει να γίνει σαφής διαχωρισμός μεταξύ αδύναμων επίσημων θεσμών και άτυπων θεσμών. Πολλοί επίσημοι θεσμοί είναι αναποτελεσματικοί και σε μεγάλο βαθμό στην πράξη είτε αγνοούνται είτε καταστρατηγούνται. Στην Ελλάδα υπήρξε μια μακρά συζήτηση περί της προβληματικής νομοθέτησης και της μη εφαρμογής των νόμων: Θέμελης (1990), Δεκλερής (1992), Καλτσώνης (1998), Καρκατσούλης (2013) όπου επισημαίνεται το πρόβλημα της κακής νομοθέτησης, της πολυνομίας, της έλλειψης κωδικοποίησης, της ασάφειας, της προχειρότητας, της επιπολαιότητας και της κακής ποιότητας των νόμων και των αντιφατικών ρυθμίσεων που διέπουν την ελληνική νομοθεσία. Όλα τα παραπάνω οδηγούν στην ελλιπή αφενός εφαρμογή των νόμων Καρκατσούλης (2013) και αφετέρου στην παράκαμψη ή παραβίαση των νομότυπων διαδικασιών Δεκλερής (1992) και ως εκ τούτου στην ανάπτυξη άτυπων διαδικασιών και συμπεριφορών. Διαπιστώνουμε ότι η υπερ τυποποίηση οδηγεί στην ανάπτυξη άτυπων θεσμών όχι κατ' ανάγκην εξ ορισμού αρνητικών. Για παράδειγμα οι προσωπικές σχέσεις σε μικρούς Δήμους της χώρας αποτελούν κίνητρο για την ταχύτερη εξυπηρέτηση των δημοτών.

Ο διαχωρισμός των άτυπων και τυπικών θεσμών δεν πρέπει να μας οδηγήσει στο λάθος συμπέρασμα ότι δεν συνδέονται μεταξύ τους. Οι άτυποι και τυπικοί θεσμοί διαδραματίζουν σημαίνοντα ρόλο επηρεάζοντας και διαμορφώνοντας τις συμπεριφορές και τη δράση των υποκειμένων.

Ο Stephen Bell (2002) επισημαίνει ότι οι θεσμοί επηρεάζουν και διαμορφώνουν τις συμπεριφορές και τις δράσεις των υποκειμένων, των δρώντων ή των πολιτικών παραγόντων αλλά δεν εξηγούν τα πάντα. Για παράδειγμα, η κοινωνική διαφοροποίηση, οι κοινωνικές τάξεις, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κατανομή των πόρων και των προνομίων μεταξύ των υποκειμένων ειδικά αν τις εξετάζουμε σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική. Ωστόσο ο πραγματικός αντίκτυπος αυτών των παραγόντων διαμεσολαβείται από τον τύπο του κράτους, τη φύση και την ισχύ των συνδικαλιστικών δυνάμεων, από τη δόμηση των κοινωνικών ομάδων, από τη φύση, τη συγκρότηση και τον ανταγωνισμό των πολιτικών κομμάτων (Bell 2002: 2).

Οι νεοθεσμικοί αναζητούν απαντήσεις σε τρία βασικά ερωτήματα: Τι περιλαμβάνει η έννοια θεσμός, η σχέση των θεσμών με την ατομική συμπεριφορά και τέλος πως δημιουργούνται και αλλάζουν οι θεσμοί που αποτελεί και ένα από τα κύρια ερωτήματα της εργασίας. Ο νεοθεσμισμός ανάλογα με τις απαντήσεις που δίνει στα παραπάνω ερωτήματα αναπτύσσεται σε τρεις κυρίως τάσεις: στον ορθολογικό, στον κοινωνιολογικό και στον ιστορικό (Τσακατίκα 2004:138).

2.α Ορθολογικός νεοθεσμισμός

Η τάση αυτή διαμορφώθηκε τη δεκαετία του 70 στις ΗΠΑ από μια ομάδα πολιτικών επιστημόνων που μελετούσαν τις διαδικασίες λήψης πολλαπλών αποφάσεων στο αμερικανικό Κογκρέσο (Τσακατίκα 2004:139) και επεκτάθηκε στη μελέτη των πολιτικών θεσμών και των θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ (Λαδή 2010: 64). Πρόκειται για μία τάση του νεοθεσμισμού που εκκινεί από τη σχολή της ορθολογικής επιλογής⁷ (Muller Surel, 2002: 79). Η μελέτη της συμπεριφοράς των μελών του κογκρέσου ανέδειξε ένα πολιτικό παράδοξο. Εάν τα αξιώματα της ορθολογικής επιλογής είναι σωστά τότε δύσκολα μπορούν να εξασφαλιστούν σταθερές πλειοψηφίες για την ψήφιση νομοσχεδίων στο Κογκρέσο. Ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των προς ψήφιση θεμάτων, και οι πολλαπλές προτιμήσεις και τα συμφέροντα των νομοθετών θα έπρεπε, σύμφωνα με τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής, να οδηγούν κάθε φορά σε εναλλασσόμενες πλειοψηφίες που θα ανέτρεπαν τα ήδη ψηφισθέντα νομοσχέδια. Παρόλα αυτά, η αμερικάνικη πολιτική ζωή χαρακτηρίζεται από αξιοσημείωτη

⁷ Τα κύρια αξιώματα της ορθολογικής επιλογής είναι: Ο μεθοδολογικός ατομισμός σύμφωνα με την οποία βασική μονάδα ανάλυσης είναι το άτομο. Ως εκ τούτου η συμπεριφορά μιας ομάδας εξηγείται από την συμπεριφορά των ατόμων που την απαρτίζουν. Το δεύτερο αξίωμα της ορθολογικής επιλογής είναι η επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην ικανοποίηση των δοσμένων και σταθερά ιεραρχημένων προτιμήσεων του. Τέλος το άτομο, σύμφωνα με την θεωρία της ορθολογικής επιλογής, κάθε φορά που βρίσκεται στη θέση να επιλέξει επιλέγει στρατηγικά εκείνο το οποίο θα οδηγήσει στην μεγιστοποίηση του οφέλους του. (Τσακατίκα 2004:160-161).

σταθερότητα. Προκειμένου να ερμηνευθεί αυτό το παράδοξο, οι πολιτικοί επιστήμονες της εποχής στράφηκαν στους θεσμούς.

Θεωρήθηκε ότι οι σταθερές πλειοψηφίες οφείλονται στον τρόπο με τον οποίο οι διαδικασίες και οι επιτροπές του Κογκρέσου κανοναρχούν τις επιλογές και την πληροφόρηση στα μέλη τους (Hall and Taylor 1996: 943). Σε γενικές γραμμές, οι θεσμοί του αμερικανικού Κογκρέσου δημιουργούν ένα πλαίσιο εντός του οποίου μειώνεται το κόστος των διαπραγματεύσεων μεταξύ των βουλευτών, καθιστώντας επωφελείς ορισμένου τύπου συνεργασίες (Τσακατίκα 2004:139). Κοντολογίς, διαπιστώθηκε ότι οι θεσμοί επιλύουν ορισμένα από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα νομοθετικά σώματα.

Οι θεωρητικοί της ορθολογικής επιλογής υιοθετούν μια προσέγγιση μέσω της οποίας οι δρώντες διαμέσου υπολογισμών οδηγούνται σε βέλτιστα αποτελέσματα, εξηγώντας τελικά το πώς οι θεσμοί οργανώνουν και επηρεάζουν την ατομική δράση. Τέλος οι ορθολογικοί νεοθεσμιστές αναπτύσσουν μια ξεχωριστή προσέγγιση σχετικά με την προέλευση των θεσμών. Οι ορθολογικοί νεοθεσμιστές εκκινούν από τις λειτουργίες που επιτελεί ο θεσμός και την αξία του για τους δρώντες. Η αξία του θεσμού απορρέει από τα οφέλη που προκύπτουν μέσω της συμφωνίας των δρώντων. Ο θεσμός δημιουργείται μέσω εθελοντικής συνεργασίας των δρώντων και εφόσον βέβαια παρέχει μεγαλύτερα οφέλη από άλλους εναλλακτικούς θεσμούς. (Hall and Taylor 1996: 945).

Οι θεσμοί σε σχέση με τους δρώντες στη θεώρηση του ορθολογικού νεοθεσμισμού λειτουργούν με διάφορους τρόπους. Οι θεσμοί λειτουργούν ως περιορισμοί στην ορθολογική δράση. Οι θεσμοί παρέχουν πληροφόρηση στους δρώντες, κανόνες αλληλοεπίδρασης μεταξύ των δρώντων, ένα πλαίσιο τήρησης των συμφωνηθέντων καθώς και μηχανισμούς κυρώσεων για αυτούς που παραβιάζουν τους κανόνες. Με βάση τα παραπάνω το άτομο διευκολύνεται να δράσει ορθολογικά μια και γνωρίζει εκ των προτέρων τις δυνατότητες και τους περιορισμούς που του παρέχει ο θεσμός (Τσακατίκα 2004:140).

Η πολιτική για τον ορθολογικό νεοθεσμισμό κατανοείται ως επίλυση διλημάτων και οι θεσμοί θεωρούνται ως αποτελεσματικές απαντήσεις σε ζητήματα συλλογικής δράσης που εξυπηρετούν τα συμφέροντα όλων. Οι επίσημοι θεσμοί συνήθως αλλάζουν δύσκολα κυρίως όταν αποδειχθούν αναποτελεσματικοί για τα συμφέροντα των δρώντων (Λαδή, Νταλάκου 2010: 65).

2.β. Κοινωνιολογικός νεοθεσμισμός

Παρά το γεγονός ότι σαν θεωρία αναπτύχθηκε από κοινωνιολόγους ερευνητές, τα πορίσματα του κοινωνιολογικού νεοθεσμιισμού είναι χρήσιμα και στην πολιτική επιστήμη. Η κοινωνιολογική νεοθεσμική προσέγγιση αναπτύχθηκε στα πλαίσια της θεωρίας των οργανώσεων από κοινωνιολόγους. Μέχρι τότε επικρατούσε η άποψη ότι στις σύγχρονες μορφές οργάνωσης και στις γραφειοκρατικές δομές κυριαρχεί το στοιχείο της ορθολογικότητας και στις κοινωνικές δομές το πολιτισμικό στοιχείο. Προς τα τέλη της δεκαετίας του 70 αμφισβητήθηκε αυτός ο σαφής διαχωρισμός που είχε υιοθετηθεί. Κοινωνιολόγοι όπως ο Meyer, Rowan (1977), Meyer, Scott (1983), Di Maggio, Powell (1991) ισχυρίστηκαν ότι πολλοί κανόνες και διαδικασίες που έχουν υιοθετηθεί από γραφειοκρατικούς οργανισμούς και μεγάλες εταιρείες δεν υιοθετήθηκαν γιατί εξυπηρετούν μόνο ορθολογικούς σκοπούς όπως η αποτελεσματικότητα αλλά και λόγω πολιτισμικών καταβολών. Πολιτισμικά στοιχεία όπως μύθοι και τελετές παρεισφρεύουν στην οργάνωση και στις διαδικασίες όχι γιατί εξυπηρετούν την αποτελεσματικότητα ή κάποιο άλλο ορθολογικό σκοπό των ίδιων των οργανισμών, αλλά γιατί συνδέονται με το ευρύτερο πολιτισμικό περιβάλλον (Hall and Taylor 1996: 946). Οι κοινωνιολόγοι αυτοί ισχυρίζονται ότι όλοι αυτοί οι οργανισμοί δημιουργούνται σε ήδη υπάρχοντα και θεσμισμένα κοινωνικά περιβάλλοντα. Οι οργανώσεις αυτές ενσωματώνουν πρακτικές και διαδικασίες που ορίζονται από τις επικρατούσες κοινωνικές και πολιτισμικές αντιλήψεις ως ορθολογικές και έχουν θεσμοθετηθεί από την κοινωνία. Μέσω αυτών των πολιτισμικών στοιχείων, οι οργανισμοί αυτοί αυξάνουν τη νομιμοποίηση τους και τις προοπτικές επιβίωσης τους, ανεξάρτητα από το αν αυτές οι πρακτικές ενισχύουν ή όχι την αποτελεσματικότητα των οργανισμών αυτών. Οι απόψεις αυτές εντάσσονται σε μια ευρύτερη συζήτηση που αφορά το πέρασμα από τη βιομηχανική στη μεταβιομηχανική εποχή (Meyer Rowan 1977: 340-341).

Ο κοινωνιολογικός νεοθεσμισμός εξηγεί τους θεσμούς με βάση τα κοινωνιολογικά και πολιτισμικά στοιχεία που υιοθετούν οι θεσμοί προκειμένου να αντλήσουν νομιμοποίηση και να εξασφαλίσουν επί μακρόν την επιβίωσή τους. Για τους κοινωνιολόγους νεοθεσμιστές η επιλογή μιας θεσμικής μορφής πραγματοποιείται με το κατά πόσο αρμόζει στο ευρύτερο κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον (Τσακατίκα 2004:143).

Κατά τον κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό οι θεσμοί ή οι οργανισμοί που δέχονται αυτές τις επιρροές από το ευρύτερο πολιτισμικό και κοινωνιολογικό περιβάλλον τείνουν προς δομική ομογενοποίηση ή αλλιώς τον ισομορφισμό. Με βάση την ιδέα του ισομορφισμού των οργανώσεων οι

κοινωνιολόγοι νεοθεσμιστές ερευνούν τον τρόπο που διαδίδονται μορφότυποι των θεσμών ή οργανωτικά πρότυπα από χώρα σε χώρα (Τσακατίκα 2004:143).

Ο κοινωνιολογικός νεοθεσμισμός δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε ευρύτερα συστήματα που αποτελούνται από συσσωματώσεις ιδεών, εννοιών, ρεπερτορίων δράσης, ηθικών υποδειγμάτων που αλληλοεπιδρούν και διαμορφώνουν νοηματικά πλαίσια μέσα στα οποία συγκροτείται και αναπαράγεται η ατομική ή και η ομαδική δράση (Τσακατίκα 2004:143-144). Στον κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό η έννοια του θεσμού είναι τόσο ευρεία που συμπεριλαμβάνει σχεδόν τα πάντα με αποτέλεσμα να μην είναι εφικτή η διάκριση μεταξύ κουλτούρας και θεσμού. Σύμφωνα με τα παραπάνω αφενός παράγεται σύγχυση μεταξύ κουλτούρας και θεσμών και αφετέρου θεσμοποιείται η κουλτούρα (Hall and Taylor 1996: 947).

Οι κοινωνιολόγοι νεοθεσμιστές αντιλαμβάνονται με ξεχωριστό τρόπο τη σχέση της ατομικής δράσης με τους θεσμούς. Μια πρώτη προσπάθεια για να προσδιορισθεί το πρόβλημα της σχέσης μεταξύ θεσμών και ατομικής δράσης συνδυάστηκε με την κατασκευή κοινωνικών ρόλων οι οποίοι αποτελούν καθιερωμένες νόρμες συμπεριφοράς. Τα άτομα κοινωνικοποιούνται μέσα από θεσμοποιημένους ρόλους εσωτερικεύοντας τους κανόνες που σχετίζονται με αυτούς τους ρόλους. Με αυτόν τον τρόπο οι θεσμοί επηρεάζουν την ατομική δράση. Η παραπάνω προσέγγιση αν και χρησιμοποιείται από κοινωνιολόγους νεοθεσμιστές χαρακτηρίστηκε ως κανονιστική. Μια άλλη προσέγγιση στη σχέση ατομικής δράσης και θεσμών αναδεικνύει τη γνωστική διάσταση των θεσμών. Οι θεσμοί παρέχουν πληροφορίες αλλά και γνωστικά πρότυπα και διαδικασίες οι οποίες πλαισιώνουν και οριοθετούν τόσο τη δράση τις επιθυμίες αλλά και την ταυτότητα των ατόμων (Hall and Taylor 1996: 948).

Οι θεσμοί σύμφωνα με τον κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό δεν δημιουργούνται από παρθενογένεση. Σύμφωνα με τη λογική τους αρμόζοντος ένας νέος θεσμός υιοθετείται και νομιμοποιείται από ένα ήδη υφιστάμενο και νομιμοποιημένο πλέγμα θεσμών, κανόνων, συμβόλων και πρακτικό (March & Olsen 2006: 1- 7).

Η διαδικασία της αλλαγής των κανόνων με βάση τον κανόνα του αρμόζοντος είναι αργή και ουσιαστικά πρόκειται για μια διαδικασία μετεξέλιξης που αντικατοπτρίζει αφενός αλληλεπίδραση μεταξύ ατόμων και θεσμών (Τσακατίκα 2004: 145) και αφετέρου οι αλλαγές στους θεσμούς υιοθετούνται γιατί αρμόζουν με το ευρύτερο πολιτισμικό και κοινωνικό πλαίσιο. Με βάση την λογική του αρμόζοντος οι θεσμοί εξελίσσονται όχι για να γίνουν πιο αποτελεσματικοί ή πιο λειτουργικοί αλλά γιατί αρμόζουν καλύτερα στο ευρύτερο περιβάλλον (Hall and Taylor 1996: 949).

Ωστόσο οι θεσμοί δεν εξελίσσονται μόνο σταδιακά αλλά υφίστανται και ριζικές αλλαγές. Οι μελετητές Friedland & Alford (1991) προτείνουν ως τρόπο εξήγησης των ριζικών αλλαγών την έννοια της θεσμικής αντίφασης (Τσακατίκα 2004: 146). Μία σειρά από θεσμούς της νεωτερικότητας όπως το κράτος, η αγορά, η δημοκρατία, η κοινωνία των πολιτών κ.λ.π. διέπονται από ανεξάρτητες και συχνά αντικρουόμενες μεταξύ τους λογικές. Για παράδειγμα η προδιάθεση της αγοράς για μεγαλύτερα κέρδη να έρχεται σε αντίθεση με τις επιδιώξεις των συνδικάτων για αυξήσεις μισθών του εργατικού δυναμικού. Αυτές οι αντιθέσεις μεταξύ θεσμών, οργανισμών και κοινωνικών τάξεων πολιτικοποιούνται και διαμορφώνουν τις απαραίτητες συνθήκες για το ριζικό μετασχηματισμό των θεσμών (Friedland & Alford 1991: 256).

2.γ. Ιστορικός νεοθεσμισμός

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός θεωρείται η πιο ευρεία από τις δύο προηγούμενες προσεγγίσεις σε σχέση με την ανάλυση και την εξέλιξη των θεσμών (Λαδής, Νταλάκου 2010:66). Ο ιστορικός νεοθεσμισμός απαντά σε δύο παραδόσεις : στον δομικό λειτουργισμό⁸ και στην παράδοση περί ομάδων συμφερόντων⁹. Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αν και ξεπερνά τις παραπάνω παραδόσεις αντλεί από αυτές. Από τη θεωρία των ομάδων συμφερόντων αποδέχεται ότι κέντρο της πολιτικής αποτελεί η σύγκρουση των ομάδων συμφερόντων για την απόκτηση πόρων. Ωστόσο ο ιστορικός νεοθεσμισμός αναζητά πιο λεπτομερείς απαντήσεις σε σχέση με τις ιδιαιτερότητες των εθνικών πολιτικών και τις ανισότητες που παρατηρούνται ανάμεσα στα κράτη. Προκειμένου να εξηγήσουν τις διαφορές και τις ανισότητες

⁸ Ο δομολειτουργισμός κυρίως λόγω του έργου του Parsons και του Merton υπήρξε η ηγεμονική κοινωνιολογική θεωρία τις δυο δεκαετίες μετά τον β' παγκόσμιο πόλεμο. Οι ιστορικές ρίζες του δομολειτουργισμού ανάγονται σε τρεις κλασικούς κοινωνιολόγους: τον Comte, τον Spenser και τον Durkheim. Ο δομικός λειτουργισμός δεν είναι μονολιθικός και συνίσταται στον ατομικιστικό όπου η προσοχή επικεντρώνεται στις ανάγκες των δρώντων, στον διαπροσωπικό όπου επικεντρώνεται στις κοινωνικές σχέσεις και στον κοινωνικό λειτουργισμό που αποτελεί και την κυρίαρχη προσέγγιση που εστιάζει στις μακρο-δομές και στους μεγάλης κλίμακας κοινωνικούς θεσμούς, στις αμοιβαίες τους σχέσεις και στους περιορισμούς που θέτουν στους φορείς δράσης (Ritzer 2012: 146-147). Ο Parsons προσπάθησε να συστήσει μια μακρο-θεωρία που θα εξηγούσε τα πάντα. Αφετηρία της θεωρίας του είναι ότι το κοινωνικό σύστημα αποτελείται από τις ενέργειες των ατόμων. Τα άτομα αλληλεπιδρούν μεταξύ τους μέσα από μια ποικιλία από επιλογές που περιορίζονται από φυσικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Έβλεπε την κοινωνία ως σύστημα ως ένα πολύπλοκο οργανισμό όπου τα μέρη του αλληλεπιδρούν και συνεργάζονται μεταξύ τους. Το κύριο πρόβλημα για τον Parsons ήταν το πώς θα διατηρηθεί η κοινωνική συναίνεση. Ο Merton προσπάθησε να αναθεωρήσει την θεωρία του Parsons εισάγοντας τα ζητήματα της σύγκρουσης και της δυσλειτουργικότητας της κοινωνίας (Holmwood 2009:34-36).

⁹ Οι ομάδες συμφερόντων αποτελούν συσσωματώσεις ατόμων με κοινό συμφέρον. Ο Arthur Bentley (1908) στο έργο του *The Process of Government* εισήγαγε την θεωρία των ομάδων συμφερόντων. Κατά την άποψη του όλες οι δημόσιες πολιτικές αλλά και η διακυβέρνηση είναι αποτέλεσμα της δραστηριότητας των ομάδων συμφερόντων (Lemann 2008). Η θεωρία του Bentley υιοθετήθηκε από την πλουραλιστική παράδοση όπου η δύναμή των ομάδων συμφερόντων και οι μηχανισμοί διαβούλευσης είναι ιδιαίτερα ενισχυμένοι (Λαδής 2010: 47).

μεταξύ κρατών, οι ιστορικοί νεοθεσμιστές στρέφονται στον τρόπο που οι οργανωμένοι πολιτειακοί θεσμοί συγκρούονται με τις οικονομικές δομές έτσι ώστε κάθε φορά να ευνοούνται ή να παραγκωνίζονται συγκεκριμένα συμφέροντα. Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αν και δεν παραγνωρίζει τη σημασία των τυπικών πολιτικών θεσμών, αναπτύσσει μια πιο διευρυμένη αντίληψη για τους θεσμούς.

Από τον δομικό λειτουργισμό οι ιστορικοί νεοθεσμιστές αποδέχονται την ιδέα ότι η πολιτεία αποτελεί ένα γενικό σύστημα αλληλεπιδρώντων τμημάτων. Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές δεν αποδέχονται την άποψη των δομολειτουργιστών ότι τα κοινωνικά, ψυχολογικά ή πολιτισμικά χαρακτηριστικά των ατόμων λειτουργούν ως καθοδηγητικοί παράμετροι του πολιτειακού συστήματος. Αντιθέτως οι πολιτικοί και οικονομικοί θεσμοί για τον ιστορικό νεοθεσμισμό αποτελούν τον κύριο παράγοντα κατασκευής της συλλογικής συμπεριφοράς.

Ιστορικοί νεοθεσμιστές όπως οι: Evans (1985), Krasner (1980), Katzenstein (1978) έστρεψαν την προσοχή τους στο κράτος. Το κράτος, για τους παραπάνω ερευνητές του ιστορικού νεοθεσμισμού δεν αποτελεί έναν ουδέτερο ρυθμιστή ανταγωνιστικών συμφερόντων, αλλά ένα σύμπλεγμα θεσμών ικανό να δομεί τον χαρακτήρα και την έκβαση της σύγκρουσης μεταξύ των διαφορετικών ομάδων συμφερόντων. Ιστορικοί νεοθεσμιστές της παραπάνω άποψης Zysman (1983), Hall (1986) προσπάθησαν να ερευνήσουν πως και άλλοι κοινωνικοί και πολιτικοί θεσμοί που συνδέονται με την εργασία και το κεφάλαιο αλληλεπιδρούν προκειμένου τελικά να παραχθούν οι διαφορετικές εθνικές τροχιές. Ερευνούν τον αντίκτυπο των πολιτικών θεσμών στην νομοθετική, στην εκτελεστική και στη δικαστική εξουσία. Επίσης κάποιοι ερευνητές του ιστορικού νεοθεσμισμού όπως οι Goldthorpe (1984), Scharpf (1992) ερευνούν το ρόλο που διαδραματίζουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών, τα κινήματα των εργαζομένων αλλά και τα οικονομικά συστήματα στις δημόσιες πολιτικές (Hall and Taylor 1996: 937-938).

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός ενδιαφέρεται κυρίως για τις διαφορές που παρουσιάζονται ανάμεσα στα κράτη, στις οργανώσεις, στις δημόσιες πολιτικές όπου παρά το γεγονός ότι ασκούνται οι ίδιες εξωτερικές πιέσεις συχνά οδηγούνται σε διαφορετικές πολιτικές εκβάσεις (Τσακατίκα 2004:146). Παρά τις εξωτερικές πιέσεις για παράδειγμα από την ΕΕ προς τα κράτη μέλη οι εθνικοί, οι περιφερειακοί ακόμη και οι τοπικοί θεσμοί μεσολαβούν με αποτέλεσμα να διαφοροποιούνται τα αποτελέσματα των εξωτερικών επιδράσεων. Οι θεσμοί λειτουργούν αυτόνομα και ανθίστανται διατηρώντας τα χαρακτηριστικά τους. Οι θεσμοί έρχονται από μακριά και διαμορφώνουν ιστορικά την τροχιά τους, τα χαρακτηριστικά τους και τις σχέσεις τους με τους άλλους θεσμούς. Ο παράγοντας χρόνος αποτελεί κύρια συνιστώσα για τους ιστορικούς νεοθεσμιστές γιατί είναι η διάσταση στην οποία οι ιδέες, οι

απόψεις και τελικά οι ίδιοι οι θεσμοί εξελίσσονται (Pierson 2004:1). Ο ιστορικός νεοθεσμισμός υποθέτει ότι οι θεσμοί διαμορφώνονται από την ιστορία και η ιστορική διάσταση είναι σημαντική για την κατανόηση της σύγχρονης πολιτικής (Elson 2008).

Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές ορίζουν τους θεσμούς ως «τις τυπικές ή άτυπες διαδικασίες, ρουτίνες, κανόνες και συμβάσεις που είναι ενσωματωμένοι στην οργανωτική δομή της πολιτείας ή της πολιτικής οικονομίας». Οι θεσμοί μπορούν να περιλαμβάνουν από κανόνες της συνταγματικής τάξης, τυποποιημένες διαδικασίες λειτουργίας της εκτελεστικής εξουσίας, συμβάσεις που διέπουν τη συμπεριφορά των συνδικαλιστικών οργανώσεων έως τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ εταιρειών και τραπεζών (Hall and Taylor 1996: 938). Σε γενικές γραμμές, ο ιστορικός νεοθεσμισμός συμπεριλαμβάνει στους θεσμούς τόσο τους επίσημους όσο και τους άτυπους κανόνες και διαδικασίες που διαμορφώνονται και ρυθμίζουν τις επίσημες πολιτικές και τις οικονομικές οργανώσεις (Thelen, Steinmo 1992:2-3).

Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό οι θεσμοί συνδέονται με την πολιτική και την χάραξη δημόσιας πολιτικής. Οι θεσμοί αφενός διαμορφώνουν τους στόχους που επιδιώκουν οι πολιτικά δρώντες και αφετέρου δομούν τις σχέσεις μεταξύ των δρώντων ευνοώντας κάποιους έναντι των υπολοίπων. Ωστόσο οι θεσμοί για τους ιστορικούς νεοθεσμιστές δεν αποτελούν την μοναδική αιτία που εξηγεί τα πολιτικά και κοινωνικά φαινόμενα. Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές δεν αρνούνται την ύπαρξη ευρέων και γενικότερων πολιτικών δυνάμεων όπως αυτές αναδεικνύονται από τη μαρξική θεωρία για τις κοινωνικές τάξεις ή την πλουραλιστική αντίληψη για τις δυναμικές των ομάδων.

Οι μακρο θεωρίες όπως ο μαρξισμός επικεντρώνονται σε ευρύτερες κοινωνικο οικονομικές δομές όπως οι κοινωνικές τάξεις, με αποτέλεσμα να σκιάζονται οι διαφορές μεταξύ των κρατών με καπιταλιστικές οικονομίες. Για παράδειγμα υπάρχουν σαφείς διαφορές μεταξύ του καπιταλισμού των ΗΠΑ και του καπιταλισμού της Σουηδίας. Οι μακρο θεωρίες ακόμη και όταν επικεντρώνονται στις διαφορές μεταξύ των καπιταλιστικών χωρών το κάνουν χρησιμοποιώντας μεταβλητές του καπιταλιστικού συστήματος όπως η συσσώρευση κεφαλαίου και όχι τον ρόλο που διαδραματίζει η πολιτική (ως ανεξάρτητος παράγοντας) στη διαμόρφωση διαφορετικών αποτελεσμάτων. Ο νεοθεσμισμός αντί αυτού, τονίζει τους τρόπους που οι θεσμοί δομούν τους ανταγωνισμούς μεταξύ των τάξεων ή των κοινωνικών ομάδων όπου μέσω των τρόπων θέσμισης επηρεάζονται και τα αποτελέσματά των ανταγωνισμών αυτών (Thelen, Steinmo 1992:2-3). Θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι οι θεσμοί για τους Thelen και Steinmo τοποθετούνται ως ενδιάμεσοι παράγοντες

μεταξύ γενικότερων κατηγοριών όπως οι κοινωνικές τάξεις και τις συμπεριφορές των ατόμων (Peters 1999: 65-66).

Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές δεν αντιλαμβάνονται ενιαία τη σχέση μεταξύ των θεσμών και της ατομικής συμπεριφοράς. Σύμφωνα με τους Hall & Taylor (1996), οι ιστορικοί νεοθεσμιστές προσεγγίζουν τη σχέση μεταξύ θεσμών και ατομικής συμπεριφοράς με δύο τρόπους: την ορθολογική και την πολιτισμική προσέγγιση. Ερευνητές όπως ο Pierson (1996), Bulmer (1994), Bulmer και Armstrong (1997) αντίστοιχα υιοθετούν είτε την ορθολογική είτε την πολιτισμική προσέγγιση (Τσακατίκα 2004: 148). Κάθε μια από τις δύο προσεγγίσεις απαντά κάπως διαφορετικά στο πως συμπεριφέρονται οι δρώντες, τι ακριβώς κάνουν και γιατί οι θεσμοί εξακολουθούν να υφίστανται κατά την πάροδο του χρόνου. Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που υιοθετούν την ορθολογική προσέγγιση επικεντρώνονται στην στρατηγική συμπεριφορά μέσω της οποίας τα άτομα επιδιώκουν το μέγιστο για αυτά όφελος. Οι θεσμοί επηρεάζουν την συμπεριφορά των ατόμων παρέχοντας σε αυτούς ένα πλαίσιο σιγουριάς για την συμπεριφορά των άλλων δρώντων. Οι θεσμοί παρέχουν πληροφόρηση καθώς και μηχανισμούς επιβολής συμφωνιών και κυρώσεων μεταξύ των δρώντων. Με αυτόν τον τρόπο επηρεάζουν την ατομική δράση μεταβάλλοντας τις ατομικές προσδοκίες τόσο λόγω των περιορισμών που θέτουν οι θεσμοί όσο και λόγω των αντιδράσεων των ανταγωνιστικών δρώντων πάντα εντός των θεσμών. Οι θεσμοί εξακολουθούν να υφίστανται όσο καταφέρνουν να διατηρούν ισορροπίες μεταξύ των δρώντων. Δηλαδή, τα άτομα τηρούν τα πρότυπα συμπεριφοράς που επιβάλλουν οι θεσμοί, επειδή κάθε απόκλιση από αυτά θα επιφέρει στο άτομο επιδείνωση της θέσης του. Ως εκ τούτου, οι θεσμοί, που συμβάλλουν στην επίλυση συλλογικών διλημάτων δράσης ή επιτρέπουν τη μεγιστοποίηση του οφέλους για τα συμβαλλόμενα μέρη, καθίστανται ισχυροί και ικανοί να αντέξουν στο χρόνο (Hall and Taylor 1996: 938-940). Συνήθως οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που υιοθετούν την ορθολογική προσέγγιση δίνουν έμφαση στη συμπεριφορά των δρώντων σε μικρά χρονικά διαστήματα (Aspinwall & Schneider 2000: 5)

Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που προσεγγίζουν τη σχέση θεσμών και ατομικής συμπεριφοράς με βάση την πολιτισμική σκοπιά θεωρούν ότι το άτομο δεν δρα αμιγώς ορθολογικά, αλλά η συμπεριφορά του οριοθετείται από την κοσμοθεωρία του. Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές αυτής της άποψης δεν αρνούνται την ορθολογική βάση της δράσης των ατόμων. Ωστόσο υπογραμμίζουν ότι τα άτομα στρέφονται προς καθιερωμένα πρότυπα συμπεριφοράς προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους τους. Τα άτομα λοιπόν επιλέγουν να δράσουν με βάση το πώς ερμηνεύουν μια κατάσταση και όχι μέσω καθαρών ορθολογικών υπολογισμών. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη οι θεσμοί παρέχουν στα άτομα τα ηθικά ή γνωστικά

πρότυπα μέσω των οποίων οι δρώντες ερμηνεύουν τις καταστάσεις και δρουν ανάλογα. Το άτομο θεωρείται ως μια οντότητα «βυθισμένη» στον κόσμο των θεσμών που αποτελούνται από σύμβολα, ρουτίνες και σενάρια δράσης. Μέσω αυτών των φίλτρων τα άτομα ερμηνεύουν τον κόσμο, τον εαυτό τους αλλά και την πορεία της δράσης τους. Οι θεσμοί δεν παρέχουν μόνο χρήσιμες πληροφορίες για τα ορθολογικά δρώντα άτομα αλλά επιδρούν στο σχηματισμό των ταυτοτήτων και των επιθυμιών τους.

Αρκετοί θεωρητικοί του ιστορικού νεοθεσμισμού Hall (1993), Blyth (2002), McNamara (1998), Marcussen (2000), Lieberman (2002), Katznelson and Weingast (2005) τονίζουν τη σημασία των ιδεών στη διαμόρφωση της πολιτικής. Με την έννοια «ιδέες» οι παραπάνω ακαδημαϊκοί εννοούν ότι οι ιδέες αποτελούν δημιουργικές λύσεις στα προβλήματα συλλογικής δράσης. Η πολιτική δεν είναι μόνο σύγκρουση συμφερόντων αλλά και πεδίο σύγκρουσης ιδεών. Οι ιδέες, οι απόψεις και οι πεποιθήσεις επηρεάζουν την ιστορία και την πολιτική με την έννοια ότι διαμορφώνουν ερμηνείες για το τι αποτελεί και τι επιλύει τα προβλήματα (Steinmo 2008).

Σύμφωνα με την πολιτισμική σκοπιά οι θεσμοί υφίστανται διότι δεν αποτελούν εμφανή αντικείμενα ατομικών επιλογών. Οι θεσμοί αποτελούν στοιχειακά συστατικά δόμησης της συλλογικής δράσης. Κάποιοι θεσμοί γίνονται αντιληπτοί από τα υποκείμενα ως αναμφισβήτητοι και για αυτό διαφεύγουν από τον έλεγχο και την κριτική των υποκειμένων.

Οι θεσμοί ως συλλογικές κατασκευές δεν μπορούν εύκολα να μετασχηματισθούν από τις ενέργειες των δρώντων. Οι θεσμοί ανθίστανται στον επανασχεδιασμό γιατί κατασκευάζουν συλλογικά τις ίδιες τις απόψεις, τις επιθυμίες και τις επιλογές των ατόμων για το τι εστί και τι πρέπει να μεταρρυθμιστεί (Hall and Taylor 1996: 938-940). Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που υιοθετούν την πολιτισμική προσέγγιση τονίζουν τις μακροπρόθεσμες συνέπειες των θεσμών και ιδίως η τάση τους να επηρεάζουν τις προτιμήσεις και τις επιθυμίες των ατόμων (Aspinwall & Schneider 2000: 5). Στην πραγματικότητα οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που κλείνουν προς την ορθολογική προσέγγιση λαμβάνουν υπόψη τους ότι οι ατομικές προτιμήσεις διαμορφώνονται στο πλαίσιο του ευρύτερου κοινωνικο πολιτικού περιβάλλοντος. Αντίστοιχα και οι ιστορικοί νεοθεσμιστές που κλείνουν προς την πολιτιστική προσέγγιση αναγνωρίζουν τις υπαρκτές ορθολογικές στρατηγικές των ατόμων (Τσακατίκα 2004:148).

Οι Thelen & Steinmo (1992) υπερασπίζονται την αυτονομία του ιστορικού νεοθεσμισμού σε σχέση με τον ορθολογικό νεοθεσμισμό. Για αυτούς οι θεσμοί δεν αποτελούν απλώς μια άλλη μεταβλητή, οι θεσμοί δεν διαμορφώνουν μόνο τις στρατηγικές (όπως διατείνονται οι ορθολογιστές) αλλά και τους στόχους των δρώντων. Τα άτομα στη συλλογική τους δράση διαμορφώνουν απόψεις για το περιβάλλον στο οποίο δρουν. Οι απόψεις αυτές αποτελούν παράλληλα και φορείς ιδεών. Οι ίδιοι οι

θεσμοί είναι φορτισμένοι με ιδέες. Οι θεσμοί της σύγχρονης καπιταλιστικής Δύσης: η καπιταλιστική αγορά, το γραφειοκρατικό κράτος, η δημοκρατία, η πυρηνική οικογένεια, και η χριστιανική θρησκεία φέρουν ένα φορτίο ιδεών, πεποιθήσεων και αξιών που διαμορφώνουν τις προτιμήσεις και τα συμφέροντα των ατόμων, καθώς και το ρεπερτόριο των συμπεριφορών σύμφωνα με τις οποίες μπορεί να επιτύχουν τους στόχους τους. Αν οι θεσμοί προσφέρουν νοήματα δηλαδή τα πλαίσια εντός των οποίων οριοθετείται η και επενδύεται η ατομική δράση, οι ιδέες προσφέρουν το περιεχόμενο. Τα άτομα κατανοούν και αξιολογούν το περιβάλλον και δρουν με βάση και με το συμφέρον τους.

Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό τα άτομα αποτελούν ταυτόχρονα φορείς αλλά και παράγοντες διαμόρφωσης της ιστορίας. Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αποτελεί γέφυρα μεταξύ των ανθρώπων που δημιουργούν ιστορία αλλά και των περιστάσεων που τους ωθούν σε κάτι τέτοιο (Thelen, Steinmo 1992). Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό τα άτομα δημιουργούν τους θεσμούς αλλά οι θεσμοί αυτονομούνται από τους δημιουργούς τους και αποκτούν τη δικιά τους ζωή. Μπορεί κάποιος να δημιούργησαν ένα θεσμό προκειμένου να εξυπηρετήσει τους σκοπούς τους, ωστόσο ο θεσμός ενδέχεται να εξελίχθηκε με τρόπο που να δημιουργεί απρόβλεπτα αποτελέσματα για αυτούς που τον δημιούργησαν (Τσακαλικά 2004:148). Φορείς με διαφορετικούς διαθέσιμους πόρους και κίνητρα επιδιώκουν τη δημιουργία διαφόρων ειδών θεσμών. Και οι θεσμοί που δημιουργούνται συχνά αντανακλούν την αντίστοιχη συμβολή αλλά και τις αντιθέσεις μεταξύ αυτών των φορέων, που εκκινούν από διαφορετικές αφετηρίες, προθέσεις και συμφέροντα (Thelen, Mahoney 2010: 8).

Κάποια σενάρια ερμηνείας δημιουργίας των θεσμών υποθέτουν ότι οι θεσμοί είναι έργο ελεύθερα συμβαλλόμενων ατόμων ή ομάδων. Ωστόσο οι ιστορικοί νεοθεσμιστές είναι πολύ προσεκτικοί σε τέτοιες υποθέσεις εργασίας. Οι ιστορικοί νεοθεσμιστές θεωρούν πολύ σημαντικό το ρόλο των σχέσεων εξουσίας καθώς και τις ασύμμετρες σχέσεις εξουσίας που δημιουργούνται εντός των θεσμών μεταξύ φορέων ή ομάδων. Οι θεσμοί, για τους ιστορικούς νεοθεσμιστές, διανέμουν άνισα την εξουσία μεταξύ των ομάδων ή των ατόμων καθώς ορισμένες ομάδες έχουν δυσανάλογη πρόσβαση στη λήψη των αποφάσεων. Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αντί να υπογραμμίζει όπως ο ορθολογικός νεοθεσμισμός το γεγονός ότι οι θεσμοί προωθούν τα καλύτερα αποτελέσματα για όλους, τείνει να τονίζει την ανισότητα των αποτελεσμάτων των θεσμών για τους φορείς ή τις ομάδες που συμμετέχουν (Hall and Taylor 1996: 940-941). Σαφώς η επίδραση των υλικών συμφερόντων στην πολιτική είναι κυρίαρχη και πυροδοτεί την πάλη για εξουσία, δεν πρέπει όμως να διαφεύγει της προσοχής μας και το γεγονός ότι οι ιδέες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη χάραξη της πολιτικής. Η πολιτική αποτελεί

ταυτόχρονα πάλη για εξουσία αλλά και λύση προβλημάτων τέμνοντας αναγκαστικά υλικά συμφέροντα αλλά και ιδέες (Hall 1993:292).

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ισχύς της μιας ομάδας (ή του συνασπισμού διαφόρων ομάδων) μπορεί να είναι τόσο μεγάλη σε σχέση με τις άλλες, ώστε οι φορείς που κυριαρχούν να είναι σε θέση να σχεδιάσουν τους θεσμούς κατά τρόπο που να ανταποκρίνονται στις δικές τους σαφώς καθορισμένες προθέσεις. Αλλά τα αποτελέσματα των θεσμών δεν αντικατοπτρίζουν ακριβώς τους στόχους και τα συμφέροντα κάποιας συγκεκριμένης (έστω και της κυρίαρχης) ομάδας. Οι θεσμοί θα πρέπει να συγκροτούν το ακούσιο αποτέλεσμα της σύγκρουσης μεταξύ των ομάδων ή το αποτέλεσμα ενός "διφορούμενου συμβιβασμού» μεταξύ φορέων που συντονίζονται εντός του θεσμού ακόμη και αν οι στόχοι τους διαφέρουν ουσιαστικά μεταξύ τους. Σύμφωνα με τα παραπάνω οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν είναι αυτόματες, αυτοτροφοδοτούμενες ή στατικές. Εκ κατασκευής, στους θεσμούς ενυπάρχει το δυναμικό στοιχείο μια και οι θεσμοί αντιπροσωπεύουν συμβιβασμούς μεταξύ ομάδων. Ακόμη και στους πιο ανθεκτικούς θεσμούς οι διευθετήσεις ισχύος μεταξύ των ομάδων αμφισβητούνται και για αυτό παραμένουν πάντα ευάλωτοι σε αλλαγές. Για αυτό η σταθερότητα και η αλλαγή των θεσμών είναι άρρηκτα δεμένες. Αυτοί που ωφελούνται από τους συγκεκριμένους θεσμούς επιδιώκουν τη συνέχεια και τη σταθερότητα, αλλά η διασφάλιση αυτής της συνέχειας απαιτεί συνεχή πολιτική κινητοποίηση, καθώς και ενεργές προσπάθειες για την επίλυση θεσμικών αμφισημιών υπέρ τους (Thelen, Mahoney 2010: 8-9).

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός έχει αναπτύξει μια ιδιαίτερη οπτική για τη σχέση του παράγοντα χρόνου με τους θεσμούς. Στις κοινωνικές και πολιτικές επιστήμες και προκειμένου να ερμηνευθούν τα κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα παρατηρήθηκε ότι η διάσταση του ιστορικού χρόνου αξιοποιήθηκε με τρεις τρόπους. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη η ιστορία χρησιμοποιείται για τη μελέτη του παρελθόντος. Η άποψη αυτή παραβλέπει το γεγονός ότι υπάρχουν πολλές ιδιαιτερότητες που καθιστούν ένα ιστορικό φαινόμενο μοναδικό. Ως εκ τούτου οι κοινωνικοί και πολιτικοί επιστήμονες που ασπάζονται την παραπάνω θέση δυσκολεύονται να ερμηνεύσουν τα σύγχρονα φαινόμενα με βάση το παρελθόν. Σύμφωνα με μια άλλη αντίληψη η ιστορία χρησιμοποιείται για την εύρεση επεξηγηματικού υλικού. Για παράδειγμα αναζητούμε στο παρελθόν ένα αντίστοιχο παράδειγμα ενός σύγχρονου φαινομένου. Το κίνητρο αυτών των μελετητών είναι η αναζήτηση στο παρελθόν παραδειγμάτων που μπορεί να είναι χρήσιμα στο σήμερα. Πολύ κοντά σε αυτήν την αντίληψη για τον ιστορικό χρόνο είναι και η τρίτη άποψη όπου χρησιμοποιεί την ιστορία ως πηγή δεδομένων προκειμένου να αναλυθούν σύγχρονα φαινόμενα. Ωστόσο σύμφωνα με τον Pierson (2004) και στις τρεις αυτές απόψεις περί της

χρήσης του ιστορικού χρόνου λείπει ένα σαφές περίγραμμα του για το πώς η εντατική ιστορική έρευνα μπορεί να καταστεί κρίσιμη για την κατανόηση των κοινωνικών και πολιτικών διαδικασιών. Η συνέχεια ή η αλλαγή των φαινομένων απαιτούν έννοιες που θα αναγνωρίζουν την διαφορετικότητα των μοτίβων της χρονικής σύνδεσης μεταξύ των γεγονότων. Κατ' επέκταση η έρευνα της συνέχειας και της αλλαγής των θεσμών απαιτεί την χρήση βασικών εννοιών προκειμένου να συνάγουμε αληθοφανή συμπεράσματα (Pierson 2004: 4-6).

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αναγνωρίζει κάποιες έννοιες κλειδιά που εστιάζουν στη σημασία του χρόνου και του ρυθμού των θεσμικών μεταβολών όπως: «διαδοχική εξάρτηση» (Path dependence), «κρίτικα σταυροδρόμια» (critical junctures) και «αυξάνουσα απόδοση» (increasing returns) (Ladi 2012: 3). Ο ιστορικός νεοθεσμισμός χρησιμοποιεί την έννοια της διαδοχικής εξάρτησης προκειμένου να περιγράψει τις πολιτικές διαδικασίες. Ο όρος της διαδοχικής εξάρτησης έχει πρωτοαναφερθεί από τους Lipset and Rokkan's (1967) για την ανάλυση του ευρωπαϊκού κομματικού συστήματος. Σύγχρονοι ερευνητές όπως οι Collier and Collier (1991) χρησιμοποίησαν τον όρο για την ανάλυση του συστήματος της εργασίας στην Λατινική Αμερική και ο Ertman (1996) για τις διαδικασίες δόμησης των κρατών στην Ευρώπη. Η έννοια της διαδοχικής εξάρτησης στον ιστορικό νεοθεσμισμό χρησιμοποιείται για την ανάλυση της σχέσης των θεσμών σε σχέση με το χρόνο.

Η Terry Karl (1997) πιστεύει ότι η έννοια της διαδοχικής εξάρτησης χαρακτηρίζει εκείνες τις περιπτώσεις, που οι επιπτώσεις των αποφάσεων που λαμβάνονται στο παρελθόν εξακολουθούν να υφίστανται στο παρόν και καθορίζουν τις εναλλακτικές λύσεις για το μέλλον (Mahoney 2000: 510).

Η ιστορική εξέλιξη είναι διαδοχικά εξαρτημένη. Οι επιλογές που υπάρχουν σε κάθε χρονική περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας τίθεται θέμα αλλαγής δεν είναι απεριόριστες. Αυτό σημαίνει ότι σε διάφορες χρονικές στιγμές υπήρξαν επιλογές στοιχεία των οποίων παγιώνονται και κατά κάποιο τρόπο καθορίζουν τις μελλοντικές εξελίξεις. Τα παγιωμένα αυτά στοιχεία είναι οι θεσμοί, οι οποίοι τροχοδρομούν την εξέλιξη σε συγκεκριμένα μονοπάτια (Τσακατίκα 2004:146). Σύμφωνα με τον Mahoney (2000) υπάρχουν τρία χαρακτηριστικά που ορίζουν την έννοια της διαδοχικής εξάρτησης: Τα γεγονότα που λαμβάνουν χώρα στα πρώιμα στάδια μιας εξελισσόμενης κατάστασης παίζουν σημαίνοντα ρόλο. Τα πρώιμα γεγονότα που παίζουν σημαίνοντα ρόλο σε μια ιστορική διαδικασία δεν μπορούν να εξηγηθούν από προηγούμενα συμβάντα ή από κάποιες αρχικές συνθήκες. Και τέλος η διαδοχική εξάρτηση χαρακτηρίζεται από σχετικά συναφή αιτιοκρατικά πρότυπα ή από αδράνεια. Αυτά τα πρότυπα ή η αδράνεια εντοπίζονται και κατά τη διάρκεια τη ιστορικής εξέλιξης και συνεχίζουν να κατευθύνουν την τροχιά της ιστορικής εξέλιξης (Mahoney 2000: 510-511) .

Ο όρος διαδοχική εξάρτηση προσεγγίζεται θεωρητικά είτε μέσω μιας ευρείας, είτε μέσω μιας πιο στενής αντίληψης. Σύμφωνα με την πρώτη εκδοχή και συγκεκριμένα κατά τον William Sewell (1996), διαδοχική εξάρτηση σημαίνει ότι "αυτό που συνέβη σε προγενέστερο χρονικό σημείο θα επηρεάσει τα πιθανά αποτελέσματα μιας αλληλουχίας γεγονότων που συμβαίνουν σε μια μεταγενέστερη χρονική στιγμή." Σύμφωνα με αυτό τον ορισμό η ιστορία «μετρά» αλλά κατά ένα γενικό και χαλαρό και τελικά μη προσδιορισμένο τρόπο. Μια εναλλακτική, εντούτοις πιο στενή προσέγγιση της διαδοχικής εξάρτησης έχει διατυπωθεί από την Margaret Levi (1997). «Διαδοχική εξάρτηση σημαίνει, αν σημαίνει κάτι, ότι όταν μια χώρα ή μια περιοχή έχει ξεκινήσει να εξελίσσεται ακολουθώντας μια τροχιά, ένα μονοπάτι, το κόστος να αλλάξει τροχιά είναι πολύ υψηλό». Βέβαια στην πορεία θα υπάρξουν στιγμές που καλείται να επιλέξει, ωστόσο η εδραίωση ορισμένων θεσμικών ρυθμίσεων εμποδίζει την εύκολη αλλαγή της πορείας που έχει επιλεγεί. Η αναρρίχηση σε ένα δέντρο αποτελεί μια ακριβή μεταφορά για την πορεία εξέλιξης μιας χώρας. Από τον κορμό του δέντρου αναπτύσσονται χοντρά κλαδιά και από τα χοντρά κλαδιά άλλα λεπτότερα κ.ο.κ. Ένας αναρριχητής ξεκινά να σκαρφαλώνει στο δέντρο ακολουθώντας κάποιο κλαδί, ακόμη και αν το κλαδί που ακολουθεί διαπιστωθεί στην πορεία ότι δεν ήταν το κατάλληλο και ο αναρριχητής έχει τη δυνατότητα να αλλάξει κατεύθυνση ή και να μεταπηδήσει σε κάποιο άλλο γειτονικό κλαδί, τείνει να ακολουθήσει την αρχική του επιλογή.». Σύμφωνα με την προσέγγιση της Margaret Levi για την διαδοχική εξάρτηση δημιουργούνται πολλαπλά πιθανά αποτελέσματα ανάλογα με τη συγκεκριμένη σειρά με την οποία εξελίσσονται τα γεγονότα. Κοντολογίς, τα προγενέστερα συμβάντα μετρούν πολύ περισσότερο από τα μεταγενέστερα και με αυτήν την έννοια η ιστορικές διαδικασίες αποκτούν νόημα (Pierson 2004: 18-21).

Αυτή η προσέγγιση της διαδοχικής εξάρτησης σύμφωνα με την οποία τα προηγούμενα βήματα προς ένα συγκεκριμένο προσανατολισμό κατευθύνουν την περαιτέρω κίνηση προς την ίδια πορεία συσχετίζεται με την ιδέα της περί αυξανόμενων αποδόσεων. Σύμφωνα με την ιδέα της αυξανόμενης απόδοσης, η πιθανότητα να εξελιχθούν οι καταστάσεις προς την ίδια κατεύθυνση, δηλαδή να είναι διαδοχικά εξαρτημένες από το παρελθόν, αυξάνεται όσο συνεχίζουμε να ακολουθούμε την ίδια πορεία. Αυτό συμβαίνει επειδή τα σχετικά οφέλη που προκύπτουν, σε σύγκριση με άλλες πιθανές επιλογές, αυξάνονται κατά την πάροδο του χρόνου. Επιπροσθέτως το κόστος να ακολουθήσουμε κάποια άλλη εναλλακτική διαδρομή αυξάνεται σημαντικά (Pierson 2000:252).

Ο Paul Pierson (2000, 2004) αντλώντας από την ανάλυση του Arthur (1994) που ερευνά τέτοιου είδους φαινόμενα στον τομέα των νέων τεχνολογιών, υποστηρίζει ότι το πεδίο της οικονομίας υπόκεινται σε φαινόμενα αυξανόμενης απόδοσης (Boas 2007:46). Σύμφωνα με τον Douglass North

(1990) και οι θεσμοί υπάγονται στα φαινόμενα της αυξανόμενης απόδοσης, με σαφείς διαφοροποιήσεις από το οικονομικό πεδίο μια και η πολιτική εστιάζει στα δημόσια αγαθά. Για τον Pierson (2004) πρέπει να ληφθούν υπόψη συγκεκριμένες προϋποθέσεις που διαφοροποιούν σαφώς το πολιτικό από το οικονομικό πεδίο: Στην πολιτική κεντρικό ρόλο παίζει η συλλογική και όχι η ατομική δράση των δρώντων, παρατηρείται υψηλή πυκνότητα θεσμών καθώς και πολυπλοκότητα και αδιαφάνεια. Στο πολιτικό πεδίο, οι δρώντες χρησιμοποιούν την πολιτική εξουσία για να αλλάξουν τους κανόνες του παιχνιδιού προκειμένου να ενισχύσουν την δύναμη τους έναντι των ανταγωνιστών τους. Στην πολιτική σε σχέση με την οικονομία, οι μηχανισμοί του ανταγωνισμού όπως αυτοί υφίστανται στην αγορά είτε απουσιάζουν είτε είναι αδύναμοι με αποτέλεσμα να διαφοροποιείται σαφώς το πεδίο της πολιτικής από αυτό της οικονομίας (Pierson 2004:26-31).

Στην πολιτική αναπτύσσονται δυναμικές οι οποίες «κλειδώνουν» (lock in)¹⁰ τις ήδη υπάρχουσες θεσμικές μορφές με αποτέλεσμα να αντιστέκονται σε αλλαγές. Οι θεσμοί εμμένουν, και όσο παγιώνονται αντιστέκονται σε μεγάλες αλλαγές, ακόμη και αν στην πορεία αποδειχθούν αναποτελεσματικοί. Η παγίωση των θεσμών προσδιορίζει την μελλοντική τους εξέλιξη (Τσακατίκα 2004: 149). Οι συνθήκες εξαιτίας των οποίων οι θεσμοί υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό σε δυναμικές που κλειδώνουν τις υπάρχουσες θεσμικές ρυθμίσεις οφείλονται: στο μεγάλο κόστος που απαιτείται για τη δημιουργία ενός θεσμού εξ αρχής. Οι ανάγκες μάθησης ασκούν σημαντική επίδραση για τους οργανισμούς που προκύπτουν ως αποτέλεσμα των ευκαιριών που παρέχει το θεσμικό πλαίσιο, χωρίς βέβαια να είναι απαραίτητο ότι οι νέες δεξιότητες που θα αποκτηθούν θα οδηγήσουν και σε αυξημένα κοινωνικά αποτελέσματα. Δημιουργούνται φαινόμενα άμεσου συντονισμού δια μέσου συμφωνιών και με άλλους οργανισμούς αλλά και έμμεσου συντονισμού από επαγόμενες επενδύσεις σε συμπληρωματικές δραστηριότητες. Ακόμη πιο σημαντικό επαγόμενο είναι ότι οι τυπικοί κανόνες θα οδηγήσουν στη δημιουργία ποικίλων άτυπων περιορισμών που τροποποιούν τους τυπικούς κανόνες και τους επεκτείνουν σε διάφορες ειδικές εφαρμογές. Οι τυπικοί κανόνες και τέλος οι θετικές επιπτώσεις ενισχύουν τις προσδοκίες για μείωση της αβεβαιότητας λόγω του ότι και άλλοι οργανισμοί θα υιοθετήσουν τους ίδιους κανόνες (North 1990 :95). Με αυτόν τον τρόπο οι νέες θεσμικές ρυθμίσεις ενθαρρύνουν την ανάπτυξη συμπληρωματικών θεσμών δημιουργώντας σωρευτικές συνθήκες αναπαραγωγής τους (Τσακατίκα 2004: 149). Μέσω των φαινομένων της αυξανόμενης απόδοσης η

¹⁰ Οι Thelen & Mahoney εισάγουν μια πιο δυναμική αντίληψη για τους θεσμούς. Κατά αυτούς υπάρχουν πτυχές της βιβλιογραφίας που υποδεικνύουν ότι οι θεσμοί σπάνια κλειδώνουν (lock in). Οι θεσμοί εξελίσσονται έστω ανεπαίσθητα κατά την πάροδο του χρόνου (Thelen & Mahoney 2010:3).

διαδοχική εξάρτηση εμφανίζεται όχι μόνο στο επίπεδο μεμονωμένων οργανισμών ή θεσμών, αλλά σε πιο μακροπρόθεσμο επίπεδο που περιλαμβάνει τη διαμόρφωση και άλλων συμπληρωματικών σε αυτούς.

Στο πεδίο της πολιτικής πρέπει να λαμβάνονται επίσης υπόψη κάποια χαρακτηριστικά που μετασχηματίζουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες παγιώνονται οι θεσμοί. Η πολυπλοκότητα και η ασάφεια που παρατηρούνται στην πολιτική διαφοροποιούν και περιπλέκουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες αναπτύσσονται τα φαινόμενα μάθησης, που προκύπτουν από την εμφάνιση ενός νέου θεσμού. Συχνά υποστηρίζεται ότι οι αλλαγές ή οι μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες πολιτικές προχωρούν με μια διαδικασία δοκιμής σωστού λάθους. Όταν εντοπιστεί ένα λάθος σε κάποια δημόσια πολιτική προκαλούνται διορθωτικές αλλαγές οι οποίες και δοκιμάζονται στην πράξη, εντοπίζονται τα προβλήματα που προξενούν οι αλλαγές και ξανά προκαλούνται διορθώσεις Lindblom (1959) Hecllo (1974) Hall (1993). Η παραπάνω διαδικασία, δηλαδή να μαθαίνουμε από τα λάθη μας και να διορθώνουμε τις δημόσιες πολιτικές, είναι συχνά δύσκολο να αξιολογηθεί με επάρκεια. Η πολιτική πραγματικότητα είναι τόσο ασαφής και περίπλοκη και η αξιολόγηση του τι είναι σωστό ή του τι πήγε λάθος είναι δύσκολο να εκτιμηθεί. Για αυτό είναι πολύ περιορισμένες οι δυνατότητες αυτοδιόρθωσης των δημόσιων πολιτικών. Τα παραπάνω προβλήματα της μάθησης κατά την άσκηση των δημόσιων περιπλέκονται ακόμη περισσότερο από το ότι οι πολιτικοί, λόγω της περιορισμένης χρονικά θητείας τους, ενδιαφέρονται για μεταρρυθμίσεις που τα αποτελέσματά τους θα αποδώσουν σε σύντομο σχετικά χρονικό διάστημα μια και από τα αποτελέσματά τους εξαρτώνται αν θα επανεκλεγούν ή όχι. Αν οι χρονικοί ορίζοντες της πολιτικής είναι σύντομοι, γίνεται αντιληπτό ότι οι πολιτικοί αποφεύγουν να εισηγούνται δημόσιες πολιτικές με μεγάλο κόστος που θα αποδώσουν σε μακρύ χρονικό διάστημα μια και το κόστος θα το πληρώσουν οι εισηγητές της μεταρρύθμισης, ενώ το μακροπρόθεσμο όφελος από αυτές θα το καρπωθούν κάποιοι άλλοι.

Οι δημόσιες πολιτικές και οι θεσμοί σχεδιάζονται κατά τέτοιο τρόπο που είναι δύσκολο να μετασχηματισθούν, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι δεν εξελίσσονται έστω και με πολύ αργούς ρυθμούς. Αυτοί που σχεδιάζουν μια δημόσια πολιτική ή ένα θεσμό τον σχεδιάζουν, για ευνόητους λόγους, κατά τέτοιο τρόπο που να δεσμεύει τους αντικαταστάτες τους. Οι πολιτικά δρώντες σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία γνωρίζουν ότι θα αντικατασταθούν και για αυτό επινοούν κανόνες κατά τέτοιο τρόπο που να είναι αφενός δύσκολο να καταστρατηγηθούν από τους αντικαταστάτες τους και αφετέρου οι κανόνες αυτοί να είναι σε βάρος των πολιτικών αντιπάλων τους (Pierson 2004:40-44).

Μια βασική έννοια κλειδί που εστιάζει στη σημασία των θεσμικών μεταβολών αποτελεί η έννοια «κριτικά σταυροδρόμια» (critical junctures). Η ζωντανή μεταφορά της Margaret Levi (1997) που συνδέει την έννοια της διαδοχικής εξάρτησης με την αναρρίχηση ενός δέντρου, μας βοηθά να αντιληφθούμε και την έννοια του κριτικού σταυροδρομίου (critical juncture). Στην περίπτωση της διαδοχικής εξάρτησης, ο αναρριχητής ακολουθεί ένα κλαδί προκειμένου να επιτύχει το στόχο του και να φθάσει στην κορυφή του δέντρου. Ο αναρριχητής δεν εγκαταλείπει το κλαδί ακόμη και αν αυτό αποδειχθεί ακατάλληλο για τον στόχο του. Ωστόσο, δεν αποκλείεται σε κάποια κρίσιμη στιγμή ο αναρριχητής να διαπιστώσει το αδιέξοδο και να εγκαταλείψει το κλαδί το οποίο επέλεξε να ακολουθήσει επιλέγοντας κάποιο άλλο που πιθανά θα τον οδηγήσει στον στόχο του. Συχνά διατυπώνεται η υπόθεση ότι σε σχετικά μακρές χρονικές περιόδους αναπτύσσονται φαινόμενα διαδοχικής εξάρτησης που διακόπτονται περιστασιακά από σύντομες φάσεις θεσμικής ροής και που αναφέρονται ως «κριτικά σταυροδρόμια» κατά τη διάρκεια των οποίων είναι δυνατές δραματικές αλλαγές (Caroccia & Kelemen 2007: 341).

Ο Mahoney (2000) ορίζει τα κριτικά σταυροδρόμια ως χρονικά σημεία κατά τα οποία μια συγκεκριμένη επιλογή υιοθετήθηκε ανάμεσα σε δύο ή περισσότερες εναλλακτικές λύσεις που ορίζονται από τις προγενέστερες ιστορικές περιστάσεις. Αυτές οι χρονικές στιγμές είναι κρίσιμες διότι κατά την πάροδο του χρόνου γίνεται ολοένα και πιο δύσκολο να επιστρέψουμε στο αρχικό κρίσιμο σημείο όπου διαθέταμε πολλαπλές εναλλακτικές επιλογές. Ο Mahoney (2000) τονίζει τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα κατά την χρονική στιγμή της κρίσιμης επιλογής. Σε στιγμές απροσδιοριστίας διάφοροι δρώντες διαπιστώνουν την αποτυχία ενός θεσμού να επιτελέσει τους σκοπούς για τους οποίους δημιουργήθηκε (Mahoney 2000:513). Και επειδή οι θεσμοί εμπεριέχουν ιδέες, ιδέες ως λύσεις προβλημάτων, η αποτυχία του θεσμού μπορεί να ληφθεί και ως αποτυχία των ιδεών που εμπεριέχει (Τσακατίκα 2004:158). Τότε οι δρώντες εκ προθέσεως διαμορφώνουν τις επιλογές τους με ένα τρόπο διαφορετικό από αυτόν που επιτρέπουν οι κανονικές συνθήκες. Οι επιλογές αυτές αποδεικνύουν τη δύναμη που μπορούν να έχουν διάφοροι δρώντες και αποκαλύπτουν πως τα πρότυπα της ανάπτυξης μακροπρόθεσμα μπορεί να εξαρτηθούν από αποφάσεις που λήφθηκαν κατά το παρελθόν.

Για τους ιστορικούς νεοθεσμικούς που οι απόψεις τους έχουν μεγαλύτερη συνάφεια με τον κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό οι θεσμοί που παγιώνονται περιορίζουν τις επιλογές και τον ορίζοντα των δρώντων οι οποίοι βλέπουν τις κοινωνικο-πολιτικές εξελίξεις διαμέσου των θεσμών, οι οποίοι αντανακλούν συγκεκριμένες σχέσεις και συσχετισμούς εξουσίας (Bulmer & Armstrong 1997 στο Τσακατίκα 2004:150). Αν όντως συμβαίνει έτσι, δηλαδή αν οι θεσμοί περιορίζουν και παγιώνουν τις

επιλογές των δρώντων, τότε πως εξηγούνται οι αλλαγές; Σύμφωνα με την παραπάνω άποψη ο ιστορικός χρόνος διακρίνεται από μακρές περιόδους θεσμικής στασιμότητας που διακόπτονται περιοδικά από ισχυρούς κραδασμούς επιτρέποντας μεγάλες ή ριζικές αλλαγές (Thelen & Streek 2005: 1). Αυτή η αντίληψη περί του ιστορικού χρόνου είναι επηρεασμένη από την εξελικτική βιολογία και συγκεκριμένα από το μοντέλο της διάτρητης ή ασταθούς ισορροπίας (punctuated equilibrium) (Thelen & Streek 2005: 1).

Οι ιστορικοί της φύσης Niles Eldredge and Stephen Gould (1977) αμφισβήτησαν τη θεωρία της σταδιακής εξέλιξης του Δαρβίνου προτείνοντας ένα μοντέλο διάτρητης ή ασταθούς ισορροπίας (punctuated equilibrium). Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία τα περισσότερα είδη κατά την πάροδο του χρόνου εμφανίζουν μικρές σχεδόν ανεπαίσθητες, προοδευτικές αλλαγές παραμένοντας σε μια κατάσταση στασιμότητας. Οι σημαντικές αλλαγές στην εξέλιξη των ειδών περιορίζονται σε σύντομες (σε σχέση με την γεωλογική κλίμακα του χρόνου) χρονικές περιόδους και δεν αποτελούν το αποτέλεσμα μιας σταδιακής και σε βάθος χρόνου αλλαγής (Eldredge and Gould 1977: 115). Το μοντέλο της διάτρητης ισορροπίας κυριάρχησε σε μια σειρά από διαφορετικά επιστημονικά πεδία όπως στις κοινωνικές επιστήμες, στις θεωρίες των οργανώσεων, στις φυσικές επιστήμες και αλλού. Η θεωρία του Κουν (1970) για τις επιστημονικές επαναστάσεις, οι απόψεις των Abernathy and Utterback's (1982) για τη διάκριση μεταξύ ριζοσπαστικής και εξελικτικής καινοτομίας στην βιομηχανία, το μοντέλο Miller και Friesen (1984) της δυναμικής και της επανάστασης στην οργανωτική προσαρμογή καθώς και οι εργασίες του Prigogine στις φυσικές επιστήμες αποτελούν παραδείγματα εφαρμογής της διάτρητης ισορροπίας (Gersick 1991:10)..

Οι θιασώτες του μοντέλου της διάτρητης ισορροπίας στην πολιτική επιστήμη έχουν υποστηρίξει κατά αναλογία ότι η δημόσια πολιτική συνήθως αλλάζει προοδευτικά κατά τη διάρκεια μεγάλων χρονικών περιόδων. Ωστόσο, αυτές οι προοδευτικές αλλαγές διανθίζονται με περιστασιακές εκρήξεις, με απότομες αλλαγές με αποτέλεσμα να μεταβάλλονται, σε ριζικά νέες πολιτικές (Baumgartner & Jones, (1991), (Jones και άλλοι (1998) (Givel 2006:406). Σε κρίσιμες χρονικές περιόδους, όπου η ενδεχομενικότητα αυξάνεται, βρισκόμαστε μπροστά σε κριτικά σταυροδρόμια, που γίνεται δυνατή η επιλογή μεταξύ διαφορετικών εναλλακτικών λύσεων και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση σημαντικών θεσμικών αλλαγών. Σε αυτές τις περιπτώσεις η ιστορική εξέλιξη μπορεί να μετατοπιστεί σε ένα νέο μονοπάτι. Κατά μία άποψη τα «κριτικά σταυροδρόμια» προκύπτουν κατόπιν μεγάλων σχεδόν κατακλυσμιαίων εξωγενών διαταραχών. Ένας πόλεμος ή μια μεγάλη οικονομική κρίση μπορούν να αποτελέσουν για μια χώρα μια τέτοια σχεδόν κατακλυσμιαία εξωγενή

διαταραχή (Pierson 2004:134). Τότε σε αυτές τις κρίσιμες συγκυρίες διανοίγονται ευκαιρίες για τους δρώντες ώστε να αλλάξουν ριζικά την πορεία της εξέλιξης (Katznelson 2003). Ωστόσο υπάρχει και η άποψη ότι «κριτικά σταυροδρόμια» εμφανίζονται και στο πλαίσιο μιας ομαλής πολιτικής ζωής που μπορεί να προέρχονται και από άλλες αιτίες. Οι εκλογές, οι αλλαγές στην πολιτική ηγεσία ή η υπογραφή μιας διεθνούς συνθήκης μπορούν να αποτελέσουν έναυσμα για την υιοθέτηση ριζικά διαφορετικών πολιτικών (Τσακατίκα 2004: 150). Αυτή η άποψη, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ακόμη και σε περιόδους πολιτικής σταθερότητας υπάρχει η πιθανότητα να συμβούν δραματικές αλλαγές. Η πολιτική είναι σε μια διαρκή δυναμική κατάσταση, όπου εξελίσσονται βαθμιαίες ή και απότομες αλλαγές χωρίς αυτό να σημαίνει αναγκαστικά και καταστάσεις πολιτικής αστάθειας (Givel 2006: 408).

Στις παραπάνω προσπάθειες να διευκρινιστεί η έννοια των «κριτικών σταυροδρομιών» οι Carocchia & Kelemen (2007) ορίζουν τα «κριτικά σταυροδρόμια», στα πλαίσια της μελέτης της διαδοχικής εξάρτησης. ως σύντομες σχετικά χρονικές περιόδους (συγκρινόμενες με τη χρονική περίοδο της διαδοχικής εξάρτησης) κατά τις οποίες ουσιαστικά αυξάνονται οι πιθανότητες οι επιλογές των δρώντων να επηρεάσουν τα αποτελέσματα υπέρ τους. Οι αυξημένες πιθανότητες συγκρίνονται με τις πιθανότητες που έχουν οι δρώντες να επηρεάσουν την έκβαση μια κατάστασης πριν και μετά την κρίσιμη συγκυρία. Ωστόσο, ακόμα και όταν τα πολιτικά συστήματα στο σύνολό τους αναστατώνονται πολλοί θεσμοί μπορεί να παραμείνουν ανεπηρέαστοι. Οι κρίσιμες συγκυρίες όπως για παράδειγμα μια μεγάλη οικονομική κρίση δημιουργεί προϋποθέσεις για μια μεγάλη αλλαγή. Εν τούτοις, για να μεταβληθεί μια κρίσιμη συγκυρία σε κρίσιμο μονοπάτι και να οδηγήσει σε πραγματική θεσμική αλλαγή θα πρέπει να συντρέχουν και κάποιες προϋποθέσεις όπως: η ώθηση σε αλλαγές από εξωγενείς δυνάμεις, οι ενδογενείς συνθήκες και οι ομάδες ή τα άτομα που κατέχουν την πολιτική ισχύ (Bulmer Burch 1998:605). Μια μεγάλη αλλαγή ή μια πίεση από την ΕΕ μπορεί να οδηγήσει μια χώρα σε κρίσιμη συγκυρία αλλά όχι απαραίτητα και σε κρίσιμη διασταύρωση. Για να οδηγηθεί μια χώρα σε κρίσιμη διασταύρωση θα πρέπει να και το εσωτερικό θεσμικό πλαίσιο να μπορεί να ανταποκριθεί στις εξωγενείς πιέσεις αλλά και οι διάφοροι θεσμικοί δρώντες να επιζητούν και να προάγουν τις αλλαγές.

Οι Thelen και Streeck (2005) σημειώνουν πως «συχνά παρατηρείται συνέχεια ακόμη και εν μέσω ιστορικά οριακών στιγμών.» (Carocchia & Kelemen 2007: 348). Για παράδειγμα μετά από μια καταστροφική ήττα, όπως αυτή της Γερμανίας μετά τον Δεύτερο παγκόσμιο Πόλεμο, οι θεσμοί καταρρέουν. Αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι οι θεσμοί δημιουργούνται εξ αρχής. Σύμφωνα με τον Shonfield (1969) οι θεσμοί της προπολεμικής οικονομίας της Γερμανίας (τράπεζες, βιομηχανικό δίκτυο) αναδημιουργήθηκαν με τρόπο που αντανakλούσαν τους προπολεμικούς θεσμούς (Thelen &

Steinmo 1992: 32). Επιπροσθέτως οι Thelen & Mahoney (2010) υποδεικνύουν ότι μια σειρά από εμπειρικές μελέτες υποδηλώνουν ότι σημαντικές αλλαγές πραγματοποιούνται σταδιακά και μέσα από φαινομενικά μικρές αλλαγές που μπορεί να λειτουργήσουν αθροιστικά και να επιτελέσουν σημαντικούς θεσμικούς μετασχηματισμούς (Thelen & Mahoney 2010:xi).

Οι Caroccia & Kelemen (2007) συμπεραίνουν ότι τα «κριτικά σταυροδρόμια» αποτελούν σπάνια γεγονότα στην εξέλιξη ενός θεσμού. Φυσιολογικά οι θεσμοί διακρίνονται από σταθερότητα και από περιορισμένες προσαρμοστικές αλλαγές. Επιπροσθέτως ακόμη και στην περίπτωση που ένας θεσμός μετασχηματισθεί ριζικά δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα ενός «κριτικού σταυροδρομιού». Ένας ριζικός μετασχηματισμός μπορεί κάλλιστα υπό τις κατάλληλες συνθήκες να είναι και το αποτέλεσμα και μιας προοδευτικής και σταδιακής αλλαγής (Caroccia & Kelemen 2007: 368). Σε αυτήν την οπτική της προοδευτική αλλαγής ο Pierson (2004) παρατηρεί ότι διαδικασίες που αφορούν τους θεσμούς μπορεί ξεδιπλώνονται σε μεγάλα σχετικά χρονικά διαστήματα. Στοιχειώδεις και σταδιακές αλλαγές που ξεδιπλώνονται με πολύ αργό ρυθμό όπως για παράδειγμα η μείωση του αναλφαβητισμού μπορούν να οδηγήσουν βαθμιαία και σε βάθος χρόνου σε μεγάλες κοινωνικές αλλαγές. Μια δεύτερη περίπτωση είναι η περίπτωση των οριακών επιδράσεων όπου μια σειρά από διαδικασίες με μικρές ή αμελητέες επιδράσεις μπορούν να προκαλέσουν ξαφνικές αλλαγές. Ο Goldstone (1991) έδειξε ότι δημογραφικές αλλαγές που συχνά περνούν απαρατήρητες οδηγούν σε εξεγέρσεις ή επαναστάσεις (Pierson 2004: 82-85).

Οι Thelen & Streeck (2005) προτείνουν να γίνει διάκριση μεταξύ των διαδικασιών της αλλαγής, οι οποίες μπορεί να είναι σταδιακές ή ξαφνικές με τα αποτελέσματα της αλλαγής, τα οποία μπορεί να οδηγούν σε συνέχειες ή ασυνέχειες.

		Αποτελέσματα της Αλλαγής	
		Συνέχεια	Ασυνέχεια
Διαδικασίες Αλλαγής	Σταδιακές	Αναπαραγωγή μέσω προσαρμογής	Σταδιακός μετασχηματισμός
	Απότομες	Επιβίωση και επαναφορά	Κατάρρευση και αντικατάσταση

Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα ακόμη και οι σταδιακές αλλαγές μπορούν να οδηγήσουν σε ασυνέχειες αλλά και ξαφνικούς ή απότομους μετασχηματισμούς. Αλλά και απότομες και ξαφνικές αλλαγές δεν σημαίνει ότι οδηγούν αναγκαστικά σε ασυνέχειες. Ανάλογα με την περίπτωση της αλλαγής απαιτείται συγκεκριμένη μελέτη για τα αποτελέσματα αυτής. (Thelen & Streeck 2005: 8-10).

Οι Thelen & Streeck (2005) διακρίνουν πέντε τύπους σταδιακής μεταρρύθμισης: αντικατάσταση (displacement), επικάλυψη (layering), ολίσθηση (drift), μετατροπή (conversion), και εξάντληση (exhaustion). Αντικατάσταση θεσμών παρατηρείται όταν υπάρχοντες θεσμοί αντικαθίστανται από νέους. Αυτού του τύπου η αλλαγή μπορεί να είναι ριζική και να προκαλείται ακόμη και από επαναστάσεις. Συμβαίνει όταν οι παλαιοί θεσμοί καταρρέουν και αντικαθίστανται από νέους. Η αντικατάσταση (displacement) μπορεί επίσης να είναι μια αργή διαδικασία και συμβαίνει όταν εισάγονται νέοι και όχι συμπληρωματικοί θεσμοί και οι οποίοι λειτουργούν ανταγωνιστικά με ένα παλαιότερο σύνολο θεσμών. Από τη στιγμή που οι υποστηρικτές των παλαιών θεσμών δεν καταφέρουν να αντισταθούν στους νέους τότε η αλλαγή μπορεί να προκύψει σταδιακά. Επικάλυψη (Layering) παρατηρείται όταν νέοι κανόνες συνδυάζονται με παλαιούς. Σε αυτή την περίπτωση δεν εισάγονται νέοι θεσμοί αλλά περιλαμβάνονται τροποποιήσεις, αναθεωρήσεις ή προσθήκες σε ήδη υπάρχοντες κανόνες. Συχνά τέτοιου τύπου θεσμική αλλαγή παρατηρείται κατά τη νομοθετική διαδικασία όπου παλαιότεροι νόμοι τροποποιούνται, αναθεωρούνται κ.λ.π. Αυτού του τύπου η αλλαγή μπορεί να είναι ριζική όταν ανατρέπει την λογική για παράδειγμα ενός νόμου ή συμβιβαστική όταν απλά τον διορθώνει με σκοπό τη διατήρηση του. Βέβαια δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι μικρές αλλαγές μπορεί να συσσωρεύονται και να οδηγούν μακροπρόθεσμα σε μεγάλες αλλαγές.

Η Ολίσθηση (drift) εμφανίζεται όταν οι κανόνες παραμένουν τυπικά οι ίδιοι αλλά οι επιπτώσεις τους αλλάζουν ως αποτέλεσμα μεταβολών των εξωτερικών συνθηκών. Στην περίπτωση που οι δρώντες δεν ανταποκριθούν, λόγω αδυναμίας ή αδράνειας, να ανταποκριθούν στις αλλαγές τότε μπορεί να προκληθεί αλλαγή των θεσμών μέσω ολίσθησης. Για παράδειγμα η μετακίνηση πληθυσμών μεταξύ των περιφερειών μπορούν να οδηγήσουν σε στρεβλώσεις στην εκλογική αντιπροσώπευση. Η μετατροπή (conversion) συμβαίνει όταν οι κανόνες παραμένουν τυπικά οι ίδιοι, αλλά ερμηνεύονται με νέους τρόπους. Το χάσμα αυτού του τύπου παράγεται από δρώντες που εκμεταλλεύονται τις εγγενείς ασάφειες για παράδειγμα των Ευρωπαϊκών κανονισμών. Μέσω αυτής της αναδιάρθρωσης μετατρέπουν τους στόχους, τις λειτουργίες, ή τους σκοπούς του θεσμού (Thelen & Mahoney 2010: 15-18).

Γενικότερα οι νεοθεσμικές προσεγγίσεις προσπαθούν να εξηγήσουν τη συνέχεια, την διάρκεια, την αδράνεια και την αλλαγή στο πολιτικό πεδίο. Όπως διαπιστώσαμε το πρόβλημα της θεσμικής

αλλαγής, που αποτελεί και το κύριο θεωρητικό πρόβλημα της εργασίας, εξηγείται διαφορετικά από κάθε είδος νεοθεσμισμού. Ο ορθολογικός νεοθεσμισμός δυσκολεύεται να εξηγήσει την αλλαγή των θεσμών. Αν ισχύει ότι οι θεσμοί για τον ορθολογικό νεοθεσμισμό αποτελούν άριστους μηχανισμούς συντονισμού συλλογικών δράσεων που ισορροπούν μεταξύ τους σε κάποιο σημείο τότε το αίτιο της αλλαγής των θεσμών δεν μπορεί παρά να είναι εξωγενές. Ως εκ τούτου ο ορθολογικός νεοθεσμισμός δυσκολεύεται να εξηγήσει θεωρητικά της διαδικασίες της σταδιακής ενδογενούς αλλαγής (Thelen & Mahoney 2010: 6).

Για τον κοινωνιολογικό νεοθεσμισμό η θεσμική αλλαγή εξηγείται συνήθως με την αρχή της θεσμικής αντίφασης. Οι θεσμοί για κάποιο λόγο έρχονται σε αντίθεση με το ευρύτερο κοινωνικό – πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον. Αποκλίνουν από το ευρύτερο περιβάλλον με αποτέλεσμα να μην αρμόζουν με αυτό. Τότε οι θεσμοί εισέρχονται σε κρίση και οδηγούνται σε θεσμική αλλαγή. Το ερώτημα που τίθεται είναι γιατί οι θεσμοί αποκλίνουν από το ευρύτερο περιβάλλον τους (Τσακατίκα 2004: 153). Σύμφωνα με την κοινωνιολογική προσέγγιση οι θεσμοί μέσω του ισομορφισμού αυτοαναπαράγουν το ισχύων θεσμικό πρότυπο. Οι δρώντες επίσης εντός των θεσμών αναπαράγουν την ίδια θεσμική λογική σε διαφορετικούς θεσμικούς τομείς. Ως θεωρητική σύλληψη λοιπόν η κοινωνιολογική νεοθεσμική προσέγγιση αφήνει ελάχιστα περιθώρια για ενδογενή θεσμική αλλαγή. Κυρίως οι αλλαγές στο ευρύτερο κοινωνικό οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον μπορούν να προκαλέσουν αλλαγές στους θεσμούς (Thelen & Mahoney 2010: 5).

Τόσο οι ορθολογικός όσο και ο κοινωνιολογικός νεοθεσμισμός θεωρούν ότι η αλλαγή των θεσμών προκύπτει εξωγενώς. Τα αίτια δηλαδή που πυροδοτούν τις αλλαγές βρίσκονται εκτός του θεσμού ή των θεσμών και οι θεσμοί ανταποκρίνονται προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες συνθήκες. Και οι δύο αυτές θεωρήσεις υποτιμούν τη σημασία των μη επιδιωκόμενων συνεπειών των θεσμών, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τόσο τη δημιουργία όσο και τη μεταβολή των θεσμών (Τσακατίκα 2004: 154).

Ο ιστορικός νεοθεσμισμός πλεονεκτεί έναντι του ορθολογικού και του κοινωνιολογικού νεοθεσμισμού όσον αφορά την διερεύνηση των θεσμικών αλλαγών (Ladi 2013). Και τα τρία είδη νεοθεσμισμών προβάλλουν απαντήσεις στο πώς οι θεσμοί παραμένουν σταθεροί στη διάρκεια του χρόνου αλλά και στο πώς οι θεσμοί οδηγούνται σε αλλαγή υπό την επήρεια μιας ισχυρής εξωγενούς αιτίας. Ωστόσο ο ιστορικός νεοθεσμισμός έχει αναπτύξει τα κατάλληλα αναλυτικά και θεωρητικά εργαλεία για να κατανοήσει τόσο τα ενδογενή όσο και τα εξωγενή αίτια των θεσμικών αλλαγών. Η παραδοχή ότι οι θεσμοί αλλάζουν και ενδογενώς μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι εμπεριέχουν δυναμικά

στοιχεία (Mahoney & Thelen 2010: 7). Η δυναμική κατάσταση των θεσμών βασίζεται στο γεγονός ότι οι θεσμοί αποτελούν μέσα διανομής εξουσίας και πόρων. Για τον ιστορικό νεοθεσμισμό οι θεσμοί δεν αποτελούν συμβάσεις μεταξύ ισοδύναμων και ανεξάρτητων δρώντων. Η κατανομή εξουσίας μεταξύ των δρώντων είναι άνιση και οι θεσμοί αντανakλούν, δομούν και αναπαράγουν άνισες σχέσεις εξουσίας. Αυτές ακριβώς οι ανισότητες δημιουργούν εντάσεις μεταξύ των δρώντων και προκαλούν και ενδογενώς θεσμικές αλλαγές (Τσακατίκα 2004:155).

Μέρος Β': Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ενότητα 1: Τα βασικά ερωτήματα

Στην παρούσα εργασία εξετάζουμε την αλλαγή που διαδραματίστηκε εν μέσω κρίσης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί το εργαλείο μέσω του οποίου επιχειρείται να γίνει πράξη η μεταρρύθμιση της Τοπικής αυτοδιοίκησης. **Η εργασία μας καλείται να απαντήσει σε τρία καίρια ερωτήματα. Το πρώτο ερώτημα έγκειται στο αν η μεταρρύθμιση την Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί προϊόν εξευρωπαϊσμού, το δεύτερο ερώτημα διερευνά το πότε πραγματοποιείται η αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τι αντικαθιστά και το τρίτο ερώτημα είναι για το τι είδους αλλαγή πρόκειται.**

Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση των ερωτημάτων μας θα πρέπει για μεθοδολογικούς λόγους να διευκρινίσουμε εάν έχουμε τη δυνατότητα να εξετάσουμε τις αλλαγές στον θεσμό της Τοπικής αυτοδιοίκησης μεμονωμένα ή όχι. Σύμφωνα με τους Carrucia & Kelemen (2007) μια ιστορική στιγμή που συνιστά μια κρίσιμη διασταύρωση για κάποιο θεσμό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι συνιστά κρίσιμη διασταύρωση για όλο το θεσμικό σύστημα. Ακόμη και στην περίπτωση που η οικονομική κρίση αγκαλιάζει όλο το πολιτικό και θεσμικό οικοδόμημα, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα, δεν σημαίνει ότι αυτόματα αποτελεί και κρίσιμη διασταύρωση για το θεσμό της Αυτοδιοίκησης. Συχνά δε παρατηρείται μια συνέχεια στους θεσμούς ακόμη και σε κρίσιμες για μια χώρα ιστορικές στιγμές. Τα διάφορα θεσμικά πεδία αλληλοσυνδέονται και οι αλλαγές σε κάποιο πεδίο δημιουργούν τριβές και δυσαρμονία με τα υπόλοιπα πεδία, ωστόσο ενδείκνυται να εξετάζονται χωριστά και να προσδιορίζονται με σαφήνεια η κρίσιμη συγκυρία, οι αλλαγές και ο τύπος των αλλαγών στο χρόνο (Carrucia & Kelemen 2007: 10-11) . Σύμφωνα λοιπόν με τους (Carrucia & Kelemen 2007) οι θεσμικές μεταβολές στην Τοπική αυτοδιοίκηση μπορούν να εξεταστούν χωριστά από τις υπόλοιπες αλλαγές που αφορούν στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο απαιτείται να έχουμε υπόψη μας τις κρίσιμες αλλαγές στο ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον καθώς και τις αλλαγές που συμβαίνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αφορούν στη διαμόρφωση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στα πλαίσια της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

Ο παράγοντας χρόνος αποτελεί βασική παράμετρο εξέτασης της εξέλιξης του θεσμικού περιβάλλοντος προκειμένου να αποκωδικοποιήσουμε τον χρόνο και τον τύπο των αλλαγών. Ωστόσο ο ιστορικός νεοθεσμισμός δεν εξετάζει γραμμικά την παράμετρο του χρόνου. Η συνέχεια ή η αλλαγή των φαινομένων απαιτούν έννοιες που θα αναγνωρίζουν την διαφορετικότητα των μοτίβων της χρονικής σύνδεσης μεταξύ των γεγονότων. Ο ιστορικός νεοθεσμισμός αναγνωρίζει κάποιες έννοιες κλειδιά που εστιάζουν στη σημασία του χρόνου και του ρυθμού των θεσμικών μεταβολών όπως: «διαδοχική εξάρτηση» (Path dependence), «κριτικά σταυροδρόμια» (critical junctures) και «αυξάνουσα απόδοση» (increasing returns) (Ladi 2013: 3).

Θα πρέπει να αποσαφηνίσουμε ποια είναι τα στοιχεία τα οποία συνθέτουν ιστορικά τη διαδοχική εξάρτηση στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και το πώς εξελίσσεται ο θεσμός στα πλαίσια των γενικότερων αλλαγών που αυτές λαμβάνουν χώρα είτε σε εθνικό είτε σε υπερεθνικό επίπεδο. Ιδιαίτερα μετά τη δεκαετία του 80 και του 90 όπου η χώρα εντάσσεται στην ευρωπαϊκή ένωση και οι εθνικοί θεσμοί πλέον αλληλεπιδρούν με αυτούς της ευρωπαϊκής ένωσης (Βούλγαρης 2008:170). Η μελέτη της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία 80 και 90 έχει άμεση σχέση με το πώς ο θεσμός εντάσσεται στο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρώπης. Οι αλλαγές και οι μετασχηματισμοί του θεσμού δεν μπορούν παρά να μελετηθούν σε σχέση με τις αλλαγές και τους μετασχηματισμούς που λαμβάνουν χώρα στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Αν και οι εγχώριοι θεσμοί γίνονται αποδέκτες των πιέσεων από την ΕΕ, η μορφή, τα προβλήματα και η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης που τελικά λαμβάνει εξαρτώνται από την ιστορία του θεσμού, τους εγχώριους πολιτικά δρώντες και το γενικότερο θεσμικό «οικοσύστημα» εντός του οποίου εξελίσσεται.

2. Μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση των προβλημάτων της ελληνικής διοίκησης

Η διοικητική οργάνωση του νεοσύστατου ελληνικού κράτους ακολούθησε βασικές θέσεις του Ναπολεόντειου υποδείγματος. Όσον αφορά τις επίσημες δομές το μοντέλο του ελληνικού διοικητικού συστήματος χαρακτηρίζεται από : (α) ένα σύστημα διοικητικού δικαίου, με διακριτό χαρακτήρα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (β) ένα συγκεντρωτικό διοικητικό μηχανισμό (γ) μια αποκεντρωμένη νομαρχιακή διοίκηση υπό την εποπτεία του κράτους. Επιπροσθέτως, το κράτος διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην ενσωμάτωση της κοινωνίας δίνοντας έμφαση στο νόμο, στην τυπικότητα και την ομοιομορφία σύμφωνα με την Ναπολεόντεια παράδοση. Ωστόσο, οι επίσημες δομές που εισήχθησαν στη συνέχεια παρουσίασαν άνιση και τυχαία πρόοδο, χωρίς να καταφέρουν ποτέ να αποκτήσουν το κύρος και τον πραγματικό βαθμό απόδοσης του γαλλικού υποδείγματος (Σπανού, 2008 στο Ongaro

2009: 12). Ήδη η έκθεση Βαρβαρέσου το 1952 εντοπίζει τις αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης στην γραφειοκρατία, στον νομικισμό, στο χαμηλό ηθικό των δημοσίων υπαλλήλων, στην ακαταλληλότητα και την ανισοκατανομή του προσωπικού. Η έκθεση του Langrod που συντάχθηκε το 1964 υπογραμμίζει το περιβάλλον του οικονομικού ανταγωνισμού που θα εκτεθεί η χώρα λόγω της ένταξης της στην Ε.Ο.Κ. Για τον Langrod, ο συγκεντρωτισμός, ο νομικισμός, το πελατειακό σύστημα, ο κομματισμός έχουν αίτια οικονομικά, κοινωνικά, ιστορικά και πολιτισμικά. Η έκθεση Willson το 1966 εστιάζει στο ζήτημα συντονισμού και του κατακερματισμού του εκτελεστικού μηχανισμού του κράτους. Και ο Αργυριάδης αντιλαμβάνεται ότι τα αίτια των αδυναμιών του κρατικού μηχανισμού προκύπτουν από τον τρόπο σύστασης του δημόσιου χώρου από την εθνική απελευθέρωση της χώρας. Ο Αργυριάδης πιστεύει ότι το μέγεθος, ο συγκεντρωτισμός και ο νομικισμός είναι οι κύριες παθογένειες του ελληνικού κράτους. Το 1988 η έκθεση του Κ.Ε.Π.Ε. λαμβάνει υπόψη της το γεγονός της συμμετοχής της χώρας στην ΕΟΚ και εντοπίζει τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης στην πληθώρα των νομικών προσώπων, στην οργανωτική δυσμορφία, στην αναρχία του μισθολογικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων, και στην αναποτελεσματικότητα. Προτείνει το λειτουργικό εκσυγχρονισμό, την εισαγωγή μηχανογράφησης, τη μέτρηση και την αξιολόγηση του έργου και κυρίως τη στροφή σε ένα μοντέλο διοίκησης που προσεγγίζει το public management. Η έκθεση Αναστόπουλου-Μακρυδημήτρη αποδίδει σημασία στα μέτρα εκσυγχρονισμού, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας της διοίκησης αλλά και της αξιολόγησης του προσωπικού. Η έκθεση της επιτροπής Δεκλερή που εκδόθηκε το 1993 απαριθμεί 117 παθογόνες αιτίες δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που ομαδοποιούνται σε επτά κατηγορίες (εξωγενείς παράγοντες, διοικητική καλλιέργεια, σύστημα λειτουργίας, σύστημα επικοινωνίας και ελέγχων, οργάνωσης, διαχείρισης προσωπικού και πόρων). Στην έκθεση για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης που την εκπόνησε ο Ι.Σπράος το 1997 θέτει την ποιότητα ως πρόταγμα για τη δημόσια διοίκηση. Η αποτελεσματικότητα, ο σχεδιασμός η μέτρηση της απόδοσης των υπηρεσιών και η σύσταση κλάδου ανώτατων στελεχών διοίκησης είναι οι κύριες προτάσεις της έκθεσης αυτής (Μακρυδημήτρη, Μιχαλόπουλος 2000: 25-63).

Γίνεται αντιληπτό ότι οι αιτίες της ανεπάρκειας της ελληνικής διοίκησης είναι ιστορικές, κοινωνικές, θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές και για αυτό όχι εύκολα εξαλείψιμες. Όλες οι ειδικές αναλύσεις συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι σε κάποιες περιπτώσεις η ελληνική διοίκηση αδυνατεί να ανταποκριθεί με επάρκεια στην επίτευξη των στόχων της. Οι λύσεις που προτείνουν βέβαια διαφέρουν και εξαρτώνται εν πολλοίς και από τις ιδέες περί δημόσιας διοίκησης που επικρατούν. Η οικονομική κρίση στη χώρα μας ανέδειξε έντονα το δημοσιονομικό πρόβλημα. Με αποτέλεσμα να αναδειχθούν

έντονα οι παθογένειες του κράτους παρά το γεγονός ότι οι αιτίες του της κρίσης ήταν πιο σύνθετες και αφορούσαν το μοντέλο του ελληνικού καπιταλισμού, το πολιτικό σύστημα την κουλτούρα της ελληνικής κοινωνίας (Βούλγαρης 2013:455) αλλά και τις αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Οι αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης διαθλώνται, λαμβάνοντας υπόψη τις υπάρχουσες ιδιομορφίες, και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Δύο από τα βασικά διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού της κεντρικής εξουσίας όπως αυτό διαθλάται και συσχετίζεται με το θεσμό της αυτοδιοίκησης και το δεύτερο πρόβλημα που προκύπτει είναι το πρόβλημα της αναποτελεσματικότητας. Το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού έγκειται στο γεγονός ότι η κεντρική διοίκηση συγκεντρώνει πόρους εξουσία και αρμοδιότητες και η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους. Κατά το συγκεντρωτικό σύστημα άσκησης εξουσίας οι ΟΤΑ «δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες ανώτατης διοικήσεως» (Φλογαίτης 1982: 55 στο Χλέπας 1999: 31). Με τον όρο αναποτελεσματικότητα εννοούμε την αδυναμία της διοίκησης να θέσει και να επιτύχει στόχους έτσι ώστε να συμβάλλει θετικά στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας (Μακρυδημήτρης Πραβίτα 2012: 79). Αναποτελεσματικότητα και συγκεντρωτισμός άλλοτε λειτουργούν παράλληλα και άλλοτε τροφοδοτεί το ένα το άλλο. Υπάρχουν χρονικές περίοδοι όπως στην βαυαροκρατία ή στον μεσοπόλεμο ή μετά τον εμφύλιο όπου το κράτος επιδιώκει την συγκέντρωση ισχύος προκειμένου να αντιμετωπίσει έκτακτες καταστάσεις, πολεμικές αντιπαραθέσεις ή απειλητικά προς αυτό φαινόμενα. Και προκειμένου να το πετύχει αποστραγγίζει την αυτοδιοίκηση από εξουσίες και αρμοδιότητες. Πολλές φορές όμως και οι αδυναμίες και η αναποτελεσματικότητα της αυτοδιοίκησης όπως τα φαινόμενα τοπικισμού τροφοδοτούν το συγκεντρωτισμό της κεντρικής διοίκησης. Ο συγκεντρωτισμός της κεντρικής διοίκησης οδηγεί σε αδύναμους οικονομικά, οργανωτικά και λειτουργικά ΟΤΑ με αποτέλεσμα να μην μπορούν να επιτελέσουν την αποστολή τους που είναι η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Ευρύτατη αποδοχή έχει η άποψη ότι αιτία της αναποτελεσματικότητας αποτελούν οι πελατειακές σχέσεις. Στην τοπική αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα στους επαρχιακούς ή περιφερειακούς δήμους οι πελατειακές σχέσεις διογκώνονται και λόγω της εγγύτητας των αρχών με τους πολίτες (Σπανού 2013 http://topikidimokratia.blogspot.gr/2013/04/blog-post_4660.html). Οι πελατειακές σχέσεις θεωρούνται ως βασική αιτία της δυσλειτουργικότητας της δημόσιας διοίκησης (Γκιζέλης 2009:59).

Οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν ένα από τα κύρια στοιχεία δόμησης του σύγχρονου ελληνικού κράτους από την εποχή της ανεξαρτησίας. Το πρόβλημα των πελατειακών σχέσεων

επικεντρώνεται στα προσόντα διορισμού και στη θητεία των δημοσίων υπαλλήλων (Mavrogordatos 1997:1). Οι πελατειακές σχέσεις σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2007) διακρίνονται στις διαδικασίες προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων σε ανώτερες θέσεις καθώς και στις προσλήψεις και μεταθέσεις υπαλλήλων με κριτήριο την αφοσίωση τους στο κόμμα ή στη δημοτική παράταξη που ασκεί την εξουσία (Σωτηρόπουλος 2007:70).

Η άποψη αυτή στηρίζεται σε αυτό που ονομάστηκε μεταπολιτευτικό κοινωνιολογικό παράδειγμα ¹¹. Οι πελατειακές σχέσεις και η κομματοκρατία αν και αποτελούν προβλήματα που ταλανίζουν τον ελληνικό δημόσιο βίο δεν διαθέτουν πλέον την απαιτούμενη ισχύ για να εξηγήσουν όλες τις κακοδαιμονίες της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας (Βούλγαρης 2006). Συχνά δε οι πελατειακές σχέσεις (μαζί με την διαφθορά και τον λαϊκισμό εντάσσονται στο πλαίσιο ενός ηθικολογικού λόγου που ανάγει όλα τα προβλήματα του κράτους και της κοινωνίας στη διαστροφή συμπεριφορών (Τσουκαλάς 2012).

Σύμφωνα με τον Ιορδάνογλου (2013) οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν σύμπτωμα και όχι αιτία του προβλήματος. το βαθύτερο πρόβλημα βρίσκεται στο γεγονός ότι η ελληνική διοίκηση δεν στηρίζεται στη βάση της παραγωγής αποτελεσμάτων, δεν επιμερίζονται σαφώς οι ευθύνες και ο μηχανισμός κινήτρων και κυρώσεων είναι χαμηλός. Εάν πράγματι οι πελατειακές σχέσεις και η αναξιοκρατία που δημιουργείται είναι η πραγματική αιτία του προβλήματος στο δημόσιο αυτό σημαίνει ότι αν αποκατασταθεί η αξιοκρατία στο δημόσιο βίο, η διοίκηση θα καθίστατο αυτομάτως και αποτελεσματική. Ωστόσο ακόμη και αν η δημόσια διοίκηση λειτουργεί αξιοκρατικά θα παραμείνει στραμμένη προς τις διαδικασίες και όχι στα αποτελέσματα (Ιορδάνογλου 2013: 24-27). Συνοψίζοντας λοιπόν αυτά τα δύο βασικά προβλήματα δηλαδή οργανωτική και διοικητική αδυναμία και αναποτελεσματικότητα¹² συνθέτουν και την τροχιά εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι αυτά τα δύο χαρακτηριστικά αποτελούν βασικά προβλήματα και της κεντρικής διοίκησης, ωστόσο αυτά τα χαρακτηριστικά διαθλώνται και μορφοποιούνται διαφορετικά στο χώρο της αυτοδιοίκησης λόγω των άνισων σχέσεων εξουσίας μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης. Προκειμένου

¹¹ Τα βασικά στοιχεία του «μεταπολιτευτικού κοινωνιολογικού παραδείγματος» όπως: υπερτροφικό κράτος, ατροφική κοινωνία των πολιτών αντιμετωπίζουν το ανωτέρω φαινόμενο υπό το πρίσμα των «πελατειακών σχέσεων» και της «κομματοκρατίας» υιοθετώντας την άποψη ότι το κράτος αποτελεί τον ισχυρό πόλο, ενώ η οικονομία και η κοινωνία τον αδύναμο. Με βάση αυτό το εξηγητικό μοντέλο ερμηνεύεται η αδυναμία της ελληνικής κοινωνίας για μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμό (Βούλγαρης 2006: 22-23).

¹² Σε κάθε συγκυρία τίθεται το δίλλημα ανάμεσα στην εργασιακή ασφάλεια και στην εργασιακή παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα. Δεν είναι βέβαια τυχαίο ότι σήμερα η αξία της αποτελεσματικότητας αποτελεί τη λέξη που ξεκλειδώνει τις πύλες του παράδεισου. Και στα πλαίσια αυτά του κυρίαρχου λόγου η μονιμότητα στο δημόσιο όπως και η εργασιακή σταθερότητα στον ιδιωτικό τομέα καταγγέλλονται ως αναποτελεσματικές και εχθρικές στην ανάπτυξη. «Η άκρατη παραγωγιστική λογική φαίνεται να επικρατεί παντού.» (Τσουκαλάς 2013: 97).

να διαγνώσουμε τον τρόπο με τον οποίο αυτά τα δύο βασικά ζητήματα ριζώνουν αλλά και μεταλλάσσονται στην Αυτοδιοίκηση είναι χρήσιμο να εξετασθεί το πώς οι θεσμοί εξελίσσονται στη διάσταση του χρόνου.

3. Μια σύντομη ανασκόπηση της ιστορίας της αυτοδιοίκησης

Το κυρίαρχο μοντέλο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση διαμορφώθηκε ιστορικά και ακολούθησε τις ιστορικές, κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις. Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (2012) η ιστορία των δήμων και των κοινοτήτων στη χώρα μας μπορεί να διακριθεί σε τέσσερις φάσεις. Στην πρώτη φάση προ της επανάστασης του 1821 υπήρχαν μόνο κοινότητες. Σε δεύτερη φάση από το 1832-1912 υπήρχαν διοικητικά μόνο δήμοι. Από το 1912 συνυπήρχαν δήμοι και κοινότητες. Και η τέταρτη φάση εγκαينιάζεται με τον νόμο 2539 του 1997 όπου περιορίζεται ο αριθμός των κοινοτήτων και με τον νόμο 3852/2010 πρόγραμμα Καλλικράτης οι κοινότητες συγχωνεύονται σε δήμους οι οποίοι πλέον περιορίζονται σε 325. Διαχρονικά οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν στη διοικητική διαίρεση της χώρας παλινδρομούν ανάμεσα στην ύπαρξη πολυπληθών κοινοτήτων ή των πιο ισχυρών και ολιγάριθμων δήμων.

Κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας το οθωμανικό καθεστώς λειτουργούσε με αποκεντρωτικό τρόπο. Κληρονομιά της οθωμανικής κυριαρχίας αποτέλεσε και η δημιουργία τοπικών κοινοτήτων. Οι χριστιανικοί πληθυσμοί διαμέσου της κοινοτικής ζωής ανέπτυξαν μια πολύ βαθιά αίσθηση τοπικής αυτονομίας, και δυσπιστίας απέναντι σε θεσμούς εκτός κοινότητας. Η ρίζα της δυσπιστίας προς τους θεσμούς της οθωμανικής κυριαρχίας προήλθε από τις διακρίσεις που αντιμετώπιζαν οι χριστιανοί έναντι των μουσουλμάνων (Gallant 2001:4). Η πολιτική ζωή της κοινότητας θεωρήθηκε ως σύνδεσμος μεταξύ της αρχαίας ελληνικής πόλης και της σύγχρονης δημοκρατίας. Ωστόσο κριτήρια για την ανάδειξη των κοινοτικών αρχών ήταν ο πλούτος και η καταγωγή (Κιτρομηλίδης 1984, Ανδρονόπουλος και Μαθιουδάκης 1988, στο Leontitsis 2009:63).

Η πρώτη Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας θεσμοθετήθηκε τον Απρίλιο του 1822 με τον Οργανισμό Ελληνικών Επαρχιών που διαιρούσε διοικητικά την επικράτεια σε Επαρχίες, Αντεπαρχίες και Κοινότητες όπου οι κοινοτάρχες διορίζονταν από την Κυβέρνηση. Το πρότυπο διοίκησης ακολουθούσε το γαλλικό πρότυπο της εποχής και τελικά λόγω της αντίδρασης των προεστών δεν εφαρμόστηκε παρά μόνο κατ' εξαίρεση στην πράξη. Η εγκαθίδρυση ενός συστήματος περιφερειακής διοίκησης επιχειρήθηκε από τον κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια τον Απρίλιο του 1828 (Δεσποτόπουλος 1975:485-486). Ο Καποδίστριας προσπάθησε να αποκαταστήσει την ενότητα της

χώρας στα πλαίσια ενός συγκεντρωτικού συστήματος. Η διοικητική αυτή διαίρεση διατηρήθηκε μέχρι το 1833, την οποία άλλαξε με διάταγμα η Αντιβασιλεία το 1833. Τον Απρίλιο του 1833 η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομούς, 42 επαρχίες και Δήμους (Χλέπας 1999).

Με βασιλικό διάταγμα που εκδόθηκε στις 27/12/1833 συστάθηκαν οι δήμοι ως δημόσια νομικά πρόσωπα με αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα αποτελώντας τον μοναδικό βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μεταρρύθμιση αυτή βασίστηκε σε γαλλικά, διοικητικά πρότυπα που έφτασαν στην Ελλάδα μέσω Βαυαρίας και χαρακτηρίζονταν από ένα πνεύμα συγκεντρωτισμού. Η αντιβασιλεία όπως και ο Καποδίστριας στρέφονταν κατά του παλαιού κοινοτικού συστήματος το οποίο κατά την άποψη τους έδινε λαβή σε αυθαιρεσίες. Οι κοινοτάρχες λειτουργούσαν ως τοπάρχες και αποτελούσαν θεσμούς πολιτικής επιρροής και πατρωνίας και εκ των πραγμάτων στρέφονταν κατά της συγκεντρωτικής διοίκησης που θεωρούνταν το διοικητικό πρότυπο της εποχής (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012:348). Βέβαια κατά τους υποστηριχτές του κοινοτικού συστήματος Μοσχοβάκης (1882) Παπαρρηγόπουλος (1925), Κοντογιώργης (1982), Πανταζόπουλος (1985) οι κοινότητες αποτέλεσαν κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας κύτταρο αυτό-οργάνωσης της κοινωνίας και παράλληλα μηχανισμό πολιτικής κυριαρχίας του κατακτητή. Οι κοινότητες αποτέλεσαν θεσμό κοινωνικό, πολιτικό και πολιτισμικό μέσω των οποίων διατηρήθηκε η εθνική και πολιτισμική ταυτότητα των Ελλήνων. Στα πλαίσια του κοινοτικού φαινομένου αναπτύχθηκαν ταυτόχρονα η υποτέλεια αλλά και η εθνική αφύπνιση κατά του κατακτητή (Μελετόπουλος 2013: 31).

Οι βαυαρικοί δήμοι διαιρέθηκαν ανάλογα τον πληθυσμό τους σε τρεις τάξεις. Έως 2000 κατοίκους γ' τάξης, από 2000 έως 10.000 κατοίκους β' τάξης και α' τάξης πάνω από 10000 κατοίκους. Οι υπόλοιποι οικισμοί, χωριά κλπ αναγκαστικά συνενώθηκαν σε δήμους (Μπαμπούνης 2007: 52). Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονταν από τους δημότες, ενώ οι Δήμαρχοι των μεγάλων Δήμων διορίζονταν από τον ίδιο τον βασιλιά μέσα από ένα κατάλογο τριών υποψηφίων που είχε εκλέξει το δημαρειακό συμβούλιο που απαρτιζόνταν από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσο με αυτό αριθμό εκ των «μάλλον φορολογούμενων δημοτών». Με δεδομένο ότι οι Δήμαρχοι δεν εκλέγονταν απευθείας από το λαό, το νεοπαγές σύστημα έμοιαζε μάλλον με αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης παρά με έκφραση τοπικής αυτοδιοίκησης. Το δημοτικό σύστημα που θεμελιώθηκε κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας διατηρήθηκε περί τα 80 χρόνια. Επρόκειτο για σχετικά λίγους Δήμους αρχικά γύρω στους 270, αργότερα το 1870 περί τους 350 και 450 στα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα. (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012:423-424). Οι Έπαρχοι έλεγχαν τη νομιμότητα των αποφάσεων των Δήμων και ασκούσαν εν τέλει την κρατική εποπτεία. Το νέο διοικητικό σύστημα επιχειρήθηκε να

εφαρμοστεί σε μια χώρα με λίγους πόρους και με υψηλά ποσοστά αναλφαριθμισμού. Μετά το 1844 στους ισχυρούς Δημάρχους προστέθηκαν και οι 127 βουλευτές -εκπρόσωποι των συμφερόντων της εκλογικής τους περιφέρειας- οι οποίοι παρεμβαίνουν στο έργο των περιφερειακών κρατικών οργάνων με αποτέλεσμα το διοικητικό σύστημα να χαρακτηρίζεται από ένταση στις σχέσεις κέντρου και περιφέρειας (Χλέπας 1999: 96-99). Σε όλη αυτήν την περίοδο το κράτος συγκεντρώνει την ισχύ στην κεντρική διοίκηση και αποφεύγει να συγκροτήσει οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με διοικήσεις που θα εκλέγονταν από το λαό. Η αντίθεση ανάμεσα σε μια κεντρική διοίκηση και τους τοπικούς τοπάρχες είναι διάχυτη όλη αυτή την περίοδο. Οι μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν σε συγκροτημένους ισχυρούς δήμους δημιούργησε ισχυρούς τοπικούς παράγοντες και δεν απέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα για τους οπαδούς του συγκεντρωτικού κράτους.

Κατά τον Διαμαντούρο (2006) από τους αγώνες για την ανεξαρτησία της η χώρα διχάστηκε ανάμεσα σε αυτούς που επιθυμούσαν ένα κράτος με χαρακτηριστικά βεμπεριανής ορθολογικότητας, συγκεντρωτικό, ενιαίο, με δομές εθνικής εμβέλειας, με φιλελεύθερο δημοκρατικό σύνταγμα, θεσμική και διοικητική ομοιογένεια, απρόσωπη λειτουργία της γραφειοκρατίας, διάκριση κοσμικής και εκκλησιαστικής εξουσίας και διαχωρισμό δημόσιου και ιδιωτικού χώρου. Και ενός κράτους αποκεντρωτικού και κατακερματισμένου με ετερογενές θεσμικό πλαίσιο, με προσωποκρατικό χαρακτήρα της εξουσίας, με έλλειψη διάκρισης μεταξύ ιδιωτικού χώρου και δημόσιου αξιώματος, με ισχυρή παράδοση προσωπικής υποταγής του αξιωματούχου και του ιδιώτη στους κρατούντες, με κερματισμένους μηχανισμούς καταστολής σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, με στενές σχέσεις μεταξύ κοσμικής και εκκλησιαστικής εξουσίας (Διαμαντούρος 2006: xvi-xix).

Ο Βενιζέλος εγκαίνιασε μια σειρά μεταρρυθμιστικών πολιτικών που αφορούσαν στην αναδιοργάνωση του ελληνικού κράτους. Με την άνοδο του Βενιζέλου ψηφίστηκε ο νόμος ΔΝΖ' του 1912 με τον οποίο καταργούνται οι δήμοι και ανασυσταίνονται οι κοινότητες. Απώτερη επιδίωξη του Βενιζέλου ήταν ο περιορισμός της επιρροής των δημάρχων που λειτουργούσαν ως τοπάρχες και η ενίσχυση της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Οι χιλιάδες μικρές κοινότητες μπόρεσαν να παρέχουν κάποιες στοιχειώδεις διοικητικές υπηρεσίες χωρίς όμως να καταφέρουν να εκτελούν πιο σύνθετα έργα. Οι αποφάσεις της τοπικής εξουσίας ελέγχονται ασφυκτικά από την κεντρική διοίκηση, οι ελάχιστοι πόροι και τα χαμηλά έσοδα των κοινοτήτων συντέιναν δε στην εξάρτηση τους από τον Νομάρχη τον, τοπικό βουλευτή και την κεντρική διοίκηση (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012:429).

Η δημιουργία χιλιάδων μικρών θνησιγενών κοινοτήτων δημιούργησε τις προϋποθέσεις για μόνιμη εξάρτηση τους από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Το καθεστώς των επιχορηγήσεων των

κοινοτήτων χρησιμοποιήθηκε ως μηχανισμός συναλλαγής και εξάρτησης τους από την κεντρική διοίκηση (Χλέπας 1999:305). Οι τοπικές εξουσίες παρέμειναν χωρίς πόρους και αρμοδιότητες εξαρτημένες από την κεντρική διοίκηση (Παπαγιάννης 1999: 23). Η οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση έμελλε να αποτελεί χρόνιο πρόβλημα και να αποτελέσει μαζί με το συγκεντρωτικό κράτος και την λειτουργική αναποτελεσματικότητα των ΟΤΑ μια από τις παθογένειες της αυτοδιοίκησης .

Οι προσπάθειες του Αλέξανδρου Παπαναστασίου να αναβαθμιστεί η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και να καθιερωθεί η αποκέντρωση έμειναν μετέωρες. Η δικτατορία του Μεταξά και ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος έθεσαν τέρμα στις προσπάθειες μεταρρύθμισης και εκδημοκρατισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπαμπούνης 2007: 111).

Η μεταξική δικτατορία έχοντας αποκτήσει ασφυκτικό πολιτικό έλεγχο επί της κρατικής διοίκησης συνέστησε συμβούλιο Αποκεντρώσεως. Ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του Νομάρχη, ο οποίος χαρακτηρίζεται ως εκπρόσωπος της Κυβέρνησης. Παράλληλα η μεταξική δικτατορία προσπάθησε να συγκροτήσει ένα οργανωτικό σχήμα κατάλληλο για τη διοίκηση της πρωτεύουσας προκειμένου να υπερβεί τα προβλήματα που δημιουργούνται από τον ανταγωνισμό των Υπουργείων, δήμων και των άλλων διοικητικών αρχών. Παρά την αυταρχική λογική της σχετικής πρωτοβουλίας υπήρξε προσπάθεια για επίλυση των προβλημάτων της πρωτεύουσας με μια οργανωτική λογική μητροπολιτικού χαρακτήρα (Χλέπας 1999: 111-119). Βέβαια η μεταξική εξουσία δεν επιζητούσε ούτε δημοκρατική νομιμοποίηση ούτε δημοκρατικό έλεγχο.

Κατά τη διάρκεια της γερμανικής κατοχής ιδιαίτερα μετά το 1943 ορεινές, ημιορεινές και αστικές περιοχές τελούσαν υπό τον έλεγχο των ανταρτών. Αυτές οι περιοχές χαρακτηρίστηκαν ως «Ελεύθερη Ελλάδα». Τον Αύγουστο του 1943 στην συνδιάσκεψη αντιπροσώπων από τους νομούς Φθιώτιδας, Φωκίδας και Ευρυτανίας εγκρίθηκε ο Κώδικας αυτοδιοίκησης και λαϊκής δικαιοσύνης Στερεάς Ελλάδας. Σύμφωνα με αυτόν τον κώδικα ο λαός συμμετέχει στην διοίκηση και βασικοί του κλάδοι είναι οι δήμοι και οι κοινότητες. Τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια αποφασίζουν για τα γενικά συμφέροντα της περιοχής τους, τη διαχείριση της περιουσίας τους, την επιβολή φόρων και της κοινωφελούς εργασίας (Μπαμπούνης 2007: 114). Οι αποφάσεις στα όργανα της αυτοδιοίκησης της «Ελεύθερης Ελλάδας» λαμβάνονταν κατά πλειοψηφία και τα διοικητικά όργανα μπορούσαν να ανακληθούν με απόφαση της γενικής συνέλευσης των κατοίκων. Με αυτόν τον τρόπο για πρώτη φορά ο λαός ήταν πηγή νομιμότητας, ελεγκτής και κριτής των οργάνων διοίκησης (Τομαρά-Σιδέρη 1999:84-90).

Μεταπολεμικά, και ιδιαίτερα το μετεμφυλιακό κράτος διαπνέεται από την ιδέα μιας «ελεγχόμενης αλλά δημοκρατικά επιβαλλόμενης και εποπτευόμενης καθεστωτικής εθνικοφροσύνης»¹³. Με δεδομένο τον ανταγωνισμό μεταξύ του ΝΑΤΟ και του Συμφώνου της Βαρσοβίας και το ψυχροπολεμικό κλίμα που επικρατεί, το μετεμφυλιακό καθεστώς απαγορεύει την δράση του Κουμμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας. Η δημόσια διοίκηση που εγκαθιδρύθηκε στελεχώθηκε από υπαλλήλους με αναγκαίο προσόν το πιστοποιητικό εθνικοφροσύνης (Βούλγαρης 2013:51). Η κεκαλυμμένη δράση των κομμουνιστών στο τοπικό επίπεδο αύξησε την αρνητική στάση της κυβέρνησης προς τις τοπικές αρχές, που θεωρήθηκαν ως πιθανές πηγές αστάθειας για το καθεστώς (Leontitsis 2009:76). Το μετεμφυλιακό κράτος δεν προσπαθεί απλά να εξοβελίσει τον κομμουνιστικό κίνδυνο ιδεολογικά και πολιτικά. Ακόμη περισσότερο προσπαθεί να εξουδετερώσει τη μνήμη της λαϊκής συμμετοχής όπως αυτή επιτελέστηκε μέσα από τις διαδικασίες της διοικητικής αυτοοργάνωσης και της λαϊκής δικαιοσύνης που εγκαθιδρύθηκαν από το ΕΑΜ (Τσουκαλάς 2013: 48,54).

Η περιθωριοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε, αν και στην υπόλοιπη Ευρώπη ο θεσμός αναβαθμίζεται προκειμένου να αναλάβει ενεργό ρόλο στην ανασυγκρότηση των κοινωνικών και οικονομικών δομών που κατέρρευσαν από τις καταστροφικές συνέπειες του Β' παγκοσμίου πολέμου. Η παρακμή των αγροτοκτηνοτροφικών κοινοτήτων, οι ταχείς ρυθμοί της βιομηχανικής ανάπτυξης και η έντονη αστυφιλία αποτέλεσαν μείζονα προβλήματα στα οποία η κεντρική και τοπική εξουσία δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν με επάρκεια (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012:426-427).

Οι αποκεντρωτικές λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης ασκούνται από τις νομαρχίες. Οι νομαρχίες αν και ενισχύονται αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της οργανωτικής συνοχής και την συγκέντρωση των εξουσιών στα χέρια του νομάρχη. Η αποκέντρωση, η οποία έλαβε χώρα στα μέσα της δεκαετίας του 1950 δεν ήταν τίποτα περισσότερο παρά διάχυση του συγκεντρωτισμού σε χαμηλότερο επίπεδο (Φιλίππου 1994 στο Leontitsis 2009:78).

Με εξαίρεση το κεντρώο διάλλειμα του Γ. Παπανδρέου φτάνουμε τον καιρό της επταετίας. Κορωνίδα της αντίληψης των συνταγματαρχών για την αυτοδιοίκηση αποτέλεσε το Ν.Δ. 222/1973 σύμφωνα με την οποία οι παράγοντες της αυτοδιοίκησης διορίζονται από την χούντα και οι δήμοι περιορίζονταν αυστηρά σε διοικητικά θέματα (Τομαρά-Σιδέρη 1999:101). Το διδακτορικό καθεστώς σε επίπεδο αποκέντρωσης των λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης προχώρησε σε δύο σημαντικές

¹³ Κατά τον Κωνσταντίνο Τσουκαλά τα σημερινά αδιέξοδα της ελληνικής κοινωνίας συναρτώνται εν πολλοίς με τις ιδιαίτερες κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες που εγκαταστάθηκαν και παγιώθηκαν στη μετεμφυλιακή περίοδο και τα οποία αποδείχθηκαν ανθεκτικά και μακρόβια. Ο υλικός ιστός του μετεμφυλιακού κράτους οργανώθηκε εκ των άνω και οικοδομήθηκε ανεξέλεγκτα και αυθαίρετα μέσω ενός συστήματος πολιτικής πατρωνείας (Τσουκαλάς 2013:83).

καινοτομίες. Αφενός οι λειτουργίες του κράτους σε επίπεδο νομού συγκροτήθηκαν σε ένα συνεκτικό διοικητικό πλαίσιο και αφετέρου με το σύνταγμα του 1968 αναγνωρίστηκαν οι περιφέρειες ως διοικητική διαίρεση. Με την ίδρυση των περιφερειών αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά ότι οι νομαρχίες δεν είχαν την δυνατότητα από μόνες τους να ανταπεξέλθουν στις διοικητικές αποκεντρωτικές ανάγκες του κράτους (Leontitsis 2009:80). Οι μεταρρυθμίσεις της δικτατορίας οφείλονταν και στον αυταρχικό χαρακτήρα του καθεστώτος, στον ασφυκτικό πολιτικό έλεγχο που ασκούσε σε πρόσωπα και διοικητικούς μηχανισμούς, επιβάλλοντας με επιτυχία ομοιόμορφες πολιτικές και αναπαράγοντας το καθεστώς σε ολόκληρη τη χώρα (Χλέπας 1999:143). Η λογική και η αναγκαιότητα της περιφερειακής διοίκησης εξέπνευσε με το τέλος της δικτατορίας.

Σύμφωνα με τον Διαμαντούρο (2013) "το ελληνικό κράτος, κατά τη διάρκεια των 150 χρόνων, αποκρυσταλλώθηκε σε ένα υβρίδιο που συμπεριλαμβάνει τρεις αλληλεπιδρόμενες ιδεοτυπικές μορφές κρατικού υποδείγματος: το ναπολεόντειο, το πατρογονικό και το σουλτανικό. Το ναπολεόντειο κράτος είναι οργανικά δεμένο με την κοινωνία, βασίζεται στον έντονο νομικισμό που τείνει προς στον φορμαλισμό, εκδηλώνει ισχυρή προτίμηση στη λειτουργική ομοιομορφία και τείνει να θέτει λιγότερα εμπόδια στην άσκηση της πολιτικής επιρροής της διοίκησης σε σύγκριση με άλλα κρατικά υποδείγματα. Το πατρογονικό κράτος βασίζεται στην προσωποπαγή άσκηση εξουσίας, στην απουσία διάκρισης μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου χώρου, στην υποταγή των αξιωματούχων στον ηγεμόνα, στην αδιαμεσολάβητη άσκηση εξουσίας στηριγμένη στην διακριτική ευχέρεια, στην χρήση της παράδοσης ως κυρίαρχης αρχής κρατικής νομιμοποίησης και στην πρόσληψη τους κράτους ως πηγή προσοδών για τον ηγεμόνα. Το σουλτανικό υπόδειγμα άσκησης εξουσίας διαρρηγνύει τους δεσμούς του με την παράδοση απαλλάσσοντας τον ηγεμόνα από περιορισμούς στην άσκηση της εξουσίας του γαλουχώντας την αυθαιρεσία και την κατάχρηση κατά την άσκηση της προσωποπαγούς εξουσίας του ηγεμόνα" (Διαμαντούρος 2013:319-320).

Η ιστορία της αυτοδιοίκησης για περίπου 150 χρόνια μπορεί να χαρακτηριστεί ως πολυκύμαντη.

Σε όλη αυτήν την πορεία θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο βίος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης ήταν ταραχώδης και συχνά έρχονταν σε σύγκρουση με τα συγκεντρωτικά και φορμαλιστικά στοιχεία του ελληνικού κράτους. Ο συγκεντρωτισμός της κεντρικής διοίκησης συνίσταται τόσο στο πεδίο άσκησης της εξουσίας όσο και στην διανομή των πόρων. Όσον αφορά το πεδίο άσκησης της εξουσίας η κεντρική εξουσία συγκέντρωνε αρμοδιότητες αφήνοντας στους δήμους και στις κοινότητες μια στενή γκάμα άσκησης αρμοδιοτήτων. Όσον αφορά τα οικονομικά των δήμων παρέμειναν καχεκτικά και υπό

τον έλεγχο της κεντρικής εξουσίας. Συχνά δε η διανομή των πόρων χρησιμοποιείτο από την κεντρική εξουσία ως μέσο καθυπόταξης και ενσωμάτωσης σε αυτήν των τοπικών παραγόντων.

3.α. Η περίοδος 1974-1981 και η αυτοδιοίκηση

Στην Ελλάδα, το σημερινό μοντέλο διακυβέρνησης εγκαθιδρύθηκε με την μεταπολίτευση και τη μετάβαση της χώρας στη δημοκρατία, αλλά και υπό το πρίσμα της οικονομικής στενότητας της περιόδου. Η μεταπολίτευση και η μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατική ομαλότητα θεωρείται τομή, μέγιστη πολιτική αλλαγή και «κριτικό σταυροδρόμι» (critical juncture) για τη χώρα αλλά και για τη διοίκηση (Ladi 2013). Οι θεσμοί της μεταπολιτευτικής Ελλάδας διαμορφώθηκαν σε κλίμα ρήξης με την μετεμφυλιακή περιορισμένη δημοκρατία.

Η μεταπολιτευτική Ελλάδα αρχικά τουλάχιστον ήταν μια κομματική δημοκρατία. Οι βασικοί πολιτικοί δρώντες ήταν τα κόμματα και από την ποιότητα των κομμάτων και τον χαρακτήρα των κομματικών ανταγωνισμών εξαρτώνται η πορεία και η αποτελεσματικότητα της (Βούλγαρης 2013:181-184).

Οι πρώτες, ελεύθερες εκλογές του 1974 μετά τη δικτατορία εξασφάλισαν τη νίκη στη Ν.Δ. με απόλυτη πλειοψηφία. Ο παραμερισμός των ανακτόρων και του στρατού που λειτουργούσαν ως παράκεντρα εξουσίας και η φιλελευθεροποίηση των θεσμών οδήγησαν στην ομαλοποίηση και στον σταδιακό εκδημοκρατισμό της πολιτικής ζωής. Η ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων ως θεσμών εκδημοκρατισμού και ένταξης των πολιτών στην πολιτική ζωή δεν είχε μόνον θετικά αποτελέσματα. Τα κόμματα της μεταπολίτευσης, ιδίως αυτά που διεκδικούσαν την εξουσία, ενίσχυσαν και αρνητικές συμπεριφορές όπως "...την αντίληψη της πολιτικής ως δοσοληψίας και των κομμάτων ως μηχανισμών πελατειακής συναλλαγής." (Βούλγαρης 2013:91).

Η Κυβέρνηση Καραμανλή εκ μέρους της Ελλάδας υπέγραψε τη συνθήκη προσχώρησης στην ΕΟΚ στις 28 Μαΐου 1979 ταυτίζοντας πλέον την «Δύση» με την Ευρώπη. Η Ευρώπη θεωρήθηκε ότι ως περιβάλλον θα μπορούσε να σταθεροποιήσει τους δημοκρατικούς θεσμούς, θα αναβάθμιζε την γεωπολιτική θέση της χώρας και παράλληλα θα χαλάρωνε την εξάρτηση της από τις ΗΠΑ. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θεωρήθηκε ότι θα συνέβαλλε στην ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας (Ιωακειμίδης 1998:46).

Οι πρώτες ελεύθερες εκλογές στην τοπική αυτοδιοίκηση πραγματοποιούνται στις 30 Μαρτίου του 1975. Από αυτές τις πρώτες ελεύθερες εκλογές προκύπτουν πλείστοι τοπικοί αντικυβερνητικοί συνδυασμοί με αποτέλεσμα να οδηγήσει σε μεταρρυθμιστική, όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, αμηχανία την Κυβέρνηση. Αντίθετα η μείζονα αντιπολίτευση της εποχής, την οποία εκπροσωπούσε το ΠΑΣΟΚ, ανέδειξε την αυτοδιοίκηση μαζί με το κοινοβούλιο και τον συνδικαλισμό ως ένα από τα βάρη της Δημοκρατίας. Από την τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύονται πολιτικά στελέχη πολλά από τα οποία συμμετείχαν ενεργά στις ευρωπαϊκές οργανώσεις των ΟΤΑ και προώθησαν συνεργασίες –ιδίως μέσω αδελφοποιήσεων- με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς δήμους (κυρίως ιταλικούς).

Παρά την αρχική αμηχανία των δεξιών κυβερνήσεων, προς το τέλος της θητείας της Κυβέρνησης της Ν.Δ. επιχειρήθηκε η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω τριών νομοθετικών πρωτοβουλιών: του Ν.1080/1980 περί προσόδων, του Ν.1065/1980 που αφορούσε στο Νέο δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, και τον Ν.1069/1980 για τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης. Με τον Ν.1080/1980 οι ΟΤΑ που δεν ασκούσαν το δικαίωμα για επιβολή τελών και φόρων δεν ελάμβαναν έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις. Ο νόμος αυτός κατανοείται ως προσπάθεια εξορθολογισμού των οικονομικών των δήμων. Με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα καθιερώθηκε το τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, ενώ προστέθηκαν και επιπλέον αρμοδιότητες για τους δήμους. Επίσης θεσμοθετήθηκε ένα *minimum corpus* υποχρεωτικών αρμοδιοτήτων για τις οποίες υπεύθυνοι να τους ασκήσουν ήταν οι ΟΤΑ καθώς και ένα *corpus* συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, τις οποίες τις ασκούσαν κατά τη βούληση τους. Τέλος με τις διατάξεις του νέου Κώδικα θεσμοθετήθηκαν οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις που απέβλεπαν στην ανάληψη τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Ιδιαίτερα με την θεσμοθέτηση των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης εγκαθιδρύεται ένα οργανωτικό και διοικητικό-οικονομικό μοντέλο διαφοροποιημένο από το δημόσιο τυπικό διοικητικό και οικονομικό σύστημα με ευέλικτα χαρακτηριστικά και με δυνατότητες εφαρμογής ιδιωτικοοικονομικών αρχών (Χλέπας 1999: 322-324).

Τα αίτια για αυτήν την τριπλή σε ένα χρόνο μεταρρυθμιστική προσπάθεια είναι πολλαπλά. Η ΝΔ προσπάθησε καταρχήν να ανακόψει την άνοδο του ΠΑΣΟΚ και να αντιδράσει στις ριζοσπαστικές του θέσεις σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Θεωρήθηκε επίσης ότι η χώρα έπρεπε να εκσυγχρονίσει την πολιτική της όσον αφορά την τοπική διακυβέρνηση προκειμένου να καταστεί ανταγωνιστική στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τέλος, η καινοτομία της εισαγωγής των δημοτικών επιχειρήσεων ακολούθησε παρόμοιες τάσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών (Leontitsis 2009:83).

Παρά τις παραπάνω προσπάθειες στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης οι αποκεντρωτικές λειτουργίες του κράτους συνέχισαν να ασκούνται από τις νομαρχίες χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία και αποτελεσματικότητα, ενώ η περιφερειακή διοίκηση που εγκαινιάσθηκε από τη δικτατορία καταργήθηκε (Χλέπας 1999). Η πρώτη μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίζεται από την ισχυροποίηση μιας κάθετης διοικητικής δομής με την κεντρική διοίκηση να παίζει σημαίνοντα ρόλο. Οι νομαρχίες αναφέρονταν κατευθείαν στα αρμόδια για αυτές υπουργεία χωρίς δικά τους έσοδα και χωρίς μια ισχυρή και αποτελεσματική γραφειοκρατία κατάλληλη για να αποτελέσει μια οριζόντια και αυτόνομη διοικητική δομή. Ταυτόχρονα σε τοπικό επίπεδο ενισχύονται χαρακτηριστικά τοπικισμού που οφείλονται αφενός στην ισχυροποίηση της κεντρικής εξουσίας σε σχέση με τις πολυπληθείς και αδύναμες (διοικητικά και οργανωτικά) κοινότητες και αφετέρου στην γεωμορφολογία της χώρας (μεγάλες οροσειρές που τέμνουν τη χώρα, ορεινοί και απομονωμένοι οικισμοί, μεγάλο πλήθος κοινοτήτων και νησιών κ.λ.π.).

Η εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση αποτελεί εμπόδιο για την αυτονόμηση της και συνθέτει μαζί με τον συγκεντρωτισμό και την πολυδιάσπαση την τροχιά εξάρτησης της αυτοδιοίκησης. Τα πολιτικά κόμματα, λόγω της εισόδου της χώρας στην ΕΟΚ, έρχονται σε επαφή με ευρωπαϊκά διοικητικά μοντέλα που δίνουν εξουσίες στις τοπικές εξουσίες. Ωστόσο διατηρούν πολλές επιφυλάξεις μια και οι προτεραιότητες του κράτους μετά την δικτατορία ήταν διαφορετικές. Η αποκατάσταση της δημοκρατίας, η έστω και μερική αποχουντοποίηση, αλλά και η αναγκαιότητα να δομηθεί μια νέα ισχυρή κεντρική εξουσία που θα αποκαθιστούσε την αστική κοινοβουλευτική δημοκρατία ήταν μερικές από τις κύριες προτεραιότητες της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου. Η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης αναδεικνύεται κυρίως από εγχώριους πολιτικούς δρώντες ως αντίβαρο στην ισχυροποίηση μιας πατερναλιστικού τύπου κεντρικής εξουσίας, παρά ως προϊόν εξευρωπαϊσμού.

3.β. Η περίοδος 1981- 1989 και οι αλλαγές στην αυτοδιοίκηση

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ το 81 θεωρείται η δεύτερη κρίσιμη διασταύρωση διότι η Ελλάδα γίνεται πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ladi 2013). Το ΠΑΣΟΚ εγκαινίασε μια περίοδο μεταρρυθμίσεων: εξαλείφθηκαν τα υπολείμματα της νομοθεσίας της μετεμφυλιακής περιόδου, αναγνωρίστηκε η ΕΑΜική Αντίσταση, οργανώθηκε το Εθνικό Σύστημα Υγείας, ψηφίστηκε ο Νόμος-πλαίσιο για την παιδεία, εκσυγχρονίστηκε το οικογενειακό δίκαιο και παράλληλα εγκαινίασε μια περίοδο κατά την οποία ενισχύθηκε πολιτικά ο θεσμός της αυτοδιοίκησης (Βούλγαρης 2013:110). Σε

αντίθεση με το πατερναλιστικό μοντέλο για το κράτος που υπερασπίζονταν η Ν.Δ., το ΠΑΣΟΚ ως αντιπολίτευση είχε υιοθετήσει μια ρητορική όπου η τοπική αυτοδιοίκηση μαζί με το κοινοβούλιο και το συνδικαλισμό θεωρήθηκε ως ένας από τους τρεις πυλώνες εκδημοκρατισμού της ελληνικής κοινωνίας. Στη βάση αυτής της ρητορικής το αίτημα της αποκέντρωσης συνδέθηκε με συγκεκριμένα μέτρα για την επίτευξη αυτής. Η εδραίωση μιας δεύτερης βαθμίδας αυτοδιοίκησης, η συνεργασία μεταξύ των ΟΤΑ, η οικονομική αυτονομία καθώς και η συμμετοχή τους στον αναπτυξιακό σχεδιασμό αποτέλεσαν συγκεκριμένες προτάσεις για το ρόλο της αυτοδιοίκησης (Leontitsis 2009:90 Οι πρακτικές που ακολουθήθηκαν αν και διεύρυναν τις διαδικασίες συμμετοχής των πολιτών στα τοπικά ζητήματα δεν έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στα οργανωτικά ζητήματα και στην βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ (Χλέπας 1999: 320-328).

Το ΠΑΣΟΚ καθιέρωσε μια ιδιαίτερη θεσμική κουλτούρα καλλιεργώντας μια πολύ στενή σχέση μεταξύ κράτους και κόμματος. Χρησιμοποιώντας τον συνδικαλισμό κατάφερε να κυριαρχήσει στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας (ΔΕΗ ΟΤΕ κλπ) καθιστώντας το κόμμα και την ΠΑΣΚΕ ραχοκοκαλιά του συστήματος εξουσίας. Η αδυναμία αυτονόμησης του συνδικαλισμού, θα προσθέταμε και της αυτοδιοίκησης, από τα κόμματα παρήγαγε αρνητικά φαινόμενα όπως: έλλειψη σεβασμού στους θεσμούς, αδιαφάνεια, άτυπα πελατειακά δίκτυα εντός ενός κομματοκρατικού συστήματος που παγιώνονταν και μεγεθύνονταν από δυαδικές αντιθέσεις του τύπου αριστερά-δεξιά, φως-σκοτάδι, προνομιούχοι και μη προνομιούχοι, πρόοδος και συντήρηση. (Βούλγαρης 2013: 183 και 336).

Με τον νόμο 1270/1982 θεσμοθετήθηκαν τα δημοτικά και συνοικιακά συμβούλια. Τα πρώτα, μετά το 1982 χρόνια, ο θεσμός εξαπλώθηκε ωστόσο σταδιακά ο θεσμός ατόνησε. Βασικές αιτίες για την αποτυχία του θεσμού ήταν ο έντονος και συχνά ανούσιος κομματισμός και κυρίως η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων παρά τις προθέσεις για θεσμοθέτηση της λαϊκής συμμετοχής στη τοπική διοίκηση (Κατσούλης 2010: 5-6). Αν και το ζήτημα της δημοτικής αποκέντρωσης ήταν όρος ιταλικής προέλευσης (Decentramento Comunale), φορτίστηκε ιδεολογικά από το ΠΑΣΟΚ μια και παρέπεμπε στο ΕΑΜ, στην «Ελεύθερη Ελλάδα» και στη λαϊκή εξουσία. Παρά την ιδεολογική φόρτιση στην πράξη ο θεσμός ικανοποιούσε την εκλογική πελατεία των κομμάτων και των δημοτικών παρατάξεων.

Το κοινοβουλευτικό δημοκρατικό σύστημα ισχυροποιείται και παρά τις αγκυλώσεις (συγκεντρωτισμός, κομματισμός, πελατειακά δίκτυα κ.λ.π.) τροποποιεί τις προτεραιότητές του. Το εθνικό κράτος βαθμιαία υφίσταται μια διαδικασία διεθνοποίησης και οι δραστηριότητές του συναρτώνται πιο στενά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Συχνά η σχέση αυτή δομείται συναινετικά και οι

επιρροή των ευρωπαϊκών θεσμών και πολιτικών πραγματοποιείται σε εθελοντική βάση (Βούλγαρης 2008:168).

Ένας από τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού του ελληνικού κράτους αλλά και της κοινωνίας αποτέλεσαν τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα (Μαυρίκου 2012). Ο μηχανισμός της αλλαγής εθνικών δομών ευκαιριών συναντάται σαφώς στις απαιτήσεις που συνοδεύουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Θα μπορούσαμε να τοποθετήσουμε την αλλαγή εθνικών δομών ευκαιριών στη μέση της κλίμακας μεταξύ ήπιων και σκληρών μηχανισμών (Λαδή 2010).

Με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ η Ευρωπαϊκή Ένωση δείχνει αρχικά το ενδιαφέρον της για τις Περιφέρειες (Μούσης 2013:231). Τον Ιούνιο του 1984 θεσπίστηκε νέος Κανονισμός για το ΕΤΠΑ (Κανονισμός 1787/1984). Με τον νέο αυτό κανονισμό αφενός η Ευρωπαϊκή κοινότητα αποκτά την αρμοδιότητα, να σχεδιάζει και εφαρμόζει προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και να εγκρίνει αντίστοιχα, εθνικά προγράμματα που εκπονούν τα κράτη μέλη και αφετέρου, αναγνωρίζεται η συμβολή που μπορούν να έχουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές (Παπαδημητρίου 2006). Με τον Κανονισμό 85/2088 που αφορά στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), παρατηρούνται μεγάλες ανισότητες μεταξύ γεωγραφικών περιοχών. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κανονισμού «Θέσπιση και Εφαρμογή των ΟΜΠ» «Τα ΟΜΠ καταρτίζονται στο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο από τις περιφερειακές ή άλλες αρχές που ορίζονται από κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος» (Κανονισμός ΕΟΚ 2088/1985 του Συμβουλίου). Έτσι η Κοινότητα αναγνωρίζει το γεγονός ότι για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των χρηματοδοτικών προγραμμάτων θα πρέπει αφενός να ισχύει η γεωγραφική εγγύτητα και αφετέρου να λαμβάνουν μέρος και οι τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Ε.Ε.Π.), που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου του 1987, οδήγησε στο διπλασιασμό των πόρων. Θεσμοθετείται η αρχή της Εταιρικής Σχέσης, η οποία καθιστά το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ισότιμο με το Κράτος και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατά τον προγραμματισμό της ανάπτυξης. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσον αφορά την ανάπτυξη αναδιαμορφώνεται και αποτελεί σταθερό προσανατολισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο οποίος εισάγεται πλέον και στην χώρα μας. (Σκουμπούρης 1992:7).

Με το νόμο 1850/1989 ΦΕΚ 114 Α κυρώνεται από το ελληνικό κοινοβούλιο ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας. Με τον νόμο αυτό εγκαινιάζεται «η αρχή της εγγύτητας» σύμφωνα με την οποία «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη

αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας.» (Νόμος 1850/1988 ΦΕΚ 114 Α/1989 άρθρο 4 παρ.3). Η αρχή της εγγύτητας ¹⁴εστιάζει προδήλως στην αποκέντρωση των εξουσιών με ιδιαίτερη σημασία για την αυτοδιοίκηση και ειδικότερα για την τοπική αυτονομία (Σωτηρέλης 2006: 60-64). Ως τοπική αυτονομία σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.1 νοείται «Διά της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.» (Νόμος 1850/1988 ΦΕΚ 114 Α/1989 άρθρο 3 παρ.1&2).

Η υιοθέτηση των παραπάνω σημαίνει ότι η αρχή της εγγύτητας προσδιορίζεται σαφώς με βάση τη δημοκρατική νομιμότητα, την τοπική και περιφερειακή αυτονομία διότι σύμφωνα με την αρχή αυτή οι αποφάσεις λαμβάνονται στο επίπεδο εκείνο που βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες παρέχοντας τους περισσότερες ευκαιρίες για διαβούλευση, επιρροή, δημοκρατική νομιμότητα αλλά και έλεγχο (Σωτηρέλης 2006: 60-64).

Το πρόβλημα μικρών ΟΤΑ που δεν μπορούν να φέρουν σε πέρας σύνθετες διοικητικές και οργανωτικές εργασίες γίνεται ήδη αντιληπτό στην Ευρώπη από τη δεκαετία του 80. Σε μια σειρά από ευρωπαϊκές χώρες όπως: η Σουηδία, η Δανία, η Νορβηγία, το Βέλγιο, η Βρετανία οι δήμοι συγχωνεύονται. Στη Γερμανία επιλέγεται είτε η συγχώνευση δήμων είτε η ομοσπονδοποίηση αυτών είτε οι διαδημοτικές συνεργασίες. Στη Γαλλία επιλέχθηκε η διαδημοτική συνεργασία. Στην Ελλάδα επιλέχθηκε με τον νόμο 1416/1984 η εθελοντική συγχώνευση των κοινοτήτων καθώς και ένα πρόγραμμα διακοινοτικής συνεργασίας μέσω αναπτυξιακών συνδέσμων προκειμένου να εκπονηθούν προγράμματα Τοπικής Ανάπτυξης (Ευαγγελινίδου 1987). Τα αποτελέσματα των εθελοντικών συνενώσεων αποδείχθηκαν μάλλον πενιχρά και μόνο 360 ΟΤΑ δηλαδή ποσοστό μόλις 10% των κοινοτήτων με πληθυσμό κάτω από 2001 κατοίκους συνενώθηκαν (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012:428).

Αν και οι εθελοντικές συνενώσεις των ΟΤΑ απέτυχαν, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ίδρυση αναπτυξιακών συνδέσμων. Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι αποτέλεσαν σχετικά με τις εθελοντικές συνενώσεις, επιτυχημένη και μακρόβια προσπάθεια. Οι εν λόγω σύνδεσμοι ακολουθούσαν το γαλλικό πρότυπο των “syndicats intercommunaux a vocation multiple” (SYVOM), δηλ. των συνδέσμων

¹⁴ Η αρχή της εγγύτητας δεν ταυτίζεται με την αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή της εγγύτητας είναι ειδικότερη σε σχέση με την κατά πολύ ευρύτερη αρχή της επικουρικότητας και αναφέρεται σαφώς στις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Η εγγύτητα διαμορφώνει την πολιτική ελευθερία να λαμβάνονται οι αποφάσεις στο επίπεδο που βρίσκεται πλησιέστερα στους πολίτες, προκειμένου να τους παρέχονται περισσότερες δυνατότητες για την άσκηση ελέγχου και επιρροής με δημοκρατικές αποφάσεις (Σωτηρέλης 2006 :62-63).

«πολλαπλού σκοπού». Ο σχηματισμός αυτών των συνδέσμων δεν ήταν τυχαίος και αυθόρμητος, αλλά βασιζόνταν στο σχεδιασμό «γεωγραφικών ενοτήτων» που προσδιορίζονταν από γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες (ΙΤΑ 2008).

Η αδυναμία των μικρότερων ΟΤΑ να οργανωθούν και να στραφούν προς την αυτοδύναμη ανάπτυξη και άρα μέσω αυτής να καταφέρουν να προσπορίζονται ιδίους πόρους, τους οδήγησε στην λογική των δανείων, των επιχορηγήσεων, των έκτακτων βοηθημάτων αλλά και στην συμπερίληψη τους σε ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα με άνωθεν παρεμβάσεις. Η αναποτελεσματικότητα των ΟΤΑ στο να καταφέρουν να μπουν σε τροχιά αυτοδύναμης ανάπτυξης συχνά τους ωθούσε σε άτυπες διαδικασίες παλαιοκομματισμού¹⁵. Παρά το γεγονός ότι οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας είχαν συνειδητοποιήσει το πρόβλημα, οι Κυβερνήσεις δίσταζαν να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις προκειμένου να μην διαταραχθούν οι κομματικές και πολιτικές ισορροπίες ιδιαίτερα στις εκτός κέντρου περιοχές (Χλέπας 1999:339).

Με τον Νόμο 1622/1986 και το Προεδρικό Διάταγμα 51/1987 συστάθηκαν για πρώτη φορά οι 13 Διοικητικές Περιφέρειες της Ελλάδας, στα σημερινά τους όρια, με στόχο το δημοκρατικό προγραμματισμό, σχεδιασμό και συντονισμό της περιφερειακής ισόρροπης ανάπτυξης. Παράλληλα με την εκπονή της δεύτερης τετραετίας του ΠΑΣΟΚ ψηφίζεται ο νόμος 1828/1989 όπου στα άρθρα 25 και 26 ρυθμίζονται τα οικονομικά των δήμων. Με το άρθρο 25 θεσπίζονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι που αφορούν στην χρηματοδότηση των ΟΤΑ μέσω συγκεκριμένων πόρων εγγεγραμμένων στον κρατικό προϋπολογισμό. Για πρώτη φορά θεσπίζονται κριτήρια κατανομής χρηματοδότησης των δήμων (πληθυσμιακά, γεωγραφικά) και αποτελεί ένα δειλό θετικό βήμα για την ανεξαρτητοποίηση των οικονομικών της αυτοδιοίκησης από το κράτος.

Σε θετική κατεύθυνση για την ανεξαρτητοποίηση των ΟΤΑ από τον εναγκαλισμό του κράτους αποτελούν και οι δημοτικές επιχειρήσεις οι οποίες μπορούσαν να αποτελέσουν και μέσο αυτογενούς τοπικής ανάπτυξης. Δυστυχώς και στις δύο περιπτώσεις οι ελπίδες μάλλον διαψεύδονται μια και οι δυνατότητες για οικονομική αυτοτέλεια θα σκοντάψουν στην οργανωτική και διοικητική καχεξία των ΟΤΑ., στον κακώς εννοούμενο τοπικισμό, σε κομματικά και προσωπικά συμφέροντα, αλλά και στη χρόνια εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση. Ιδιαίτερα οι δήμαρχοι απομακρυσμένων ΟΤΑ

¹⁵ Αποτελεί κοινό μυστικό, οι ανατροφοδοτούμενες εκλογικά σχέσεις Βουλευτών, Υπουργών και στελεχών της αυτοδιοίκησης λόγω των αναγκαστικών δεσμών τους με τις τοπικές κοινωνίες. Επίσης είναι σύνηθες το φαινόμενο στελέχη της διοικούσας δημοτικής παράταξης -που ο κομματικός της φορέας αντιπολιτεύονταν την Κυβέρνηση -να προβάλλουν επιφανή στελέχη της Κυβέρνησης στην τοπική κοινωνία κατά τις προεκλογικές περιόδους προκειμένου να διασφαλίσουν την εύνοια τους και άρα και τις έκτακτες χρηματοδοτήσεις μέσω των οποίων αποκτούν συγκριτικό πλεονέκτημα για τις επόμενες δημοτικές εκλογές.

θα πρέπει να ανεβοκατέβουν πολλές φορές τις σκάλες Υπουργείων και να παλέψουν σκληρά για την ανεύρεση πόρων από την κεντρική διοίκηση (Leontitsis 2009:103). Ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους και η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ παραμένουν ως αίτια διοικητικής και οργανωτικής υποβάθμισης των ΟΤΑ. Στα παραπάνω πρέπει προσθέσουμε και την οικονομική εξάρτηση τους από την κεντρική διοίκηση.

Η τριάδα αυτή εξακολουθεί να συνθέτει και την τροχιά εξάρτησης (path dependence) της τοπικής αυτοδιοίκησης παρά το γεγονός ότι πολιτικές δυνάμεις όπως το ΠΑΣΟΚ υιοθετούν μια ρητορική υπέρ της ισχυροποίησης της αυτοδιοίκησης. Υπέρ των μεταρρυθμίσεων συνηγορούν και οι ευρωπαϊκές εξελίξεις με την ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης σε μια σειρά από κράτη μέλη. Η διαχείριση κονδυλίων μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων καθιστά ελκτική, σε στελέχη της αυτοδιοίκησης, την ιδέα της αυτοτέλειας των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση. Ωστόσο μια σειρά από παράγοντες συμβάλλουν ώστε να συντηρηθεί το υπάρχον status quo. Στελέχη της γραφειοκρατίας σε κεντρικά υπουργεία καθώς και πολιτικοί-κομματικοί παράγοντες χρησιμοποιούν τη δεσπόζουσα θέση τους εμποδίζοντας μεταρρυθμίσεις που θα μπορούσαν δυνητικά να μειώσουν τη δύναμη τους. Περιφερειακά στελέχη των κομμάτων και πολιτικοί παράγοντες λειτουργούν ως διαμεσολαβητές των τοπικών αρχών με την κεντρική αξουσία προκειμένου να διατηρήσουν την κομματική και κοινωνική επιρροή τους που θα διασαλεύονταν από αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στις δομές της αυτοδιοίκησης (Leontitsis 2009:100).

3.γ. Η περίοδος 1989-1999 και οι αλλαγές στην αυτοδιοίκηση

Στις εκλογές του Ιουνίου του 1989 την διακυβέρνηση της χώρας αναλαμβάνει το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη. Από τη δεκαετία του 90 λόγω της πτώσης του τοίχους του Βερολίνου αυξάνεται κατακόρυφα η πολιτική, η ιδεολογική αλλά κυρίως η θεσμική επίδραση που ασκεί στη χώρα η Ευρωπαϊκή Ένωση (Βούλγαρης 2013:206). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η στάση της Νέας Δημοκρατίας απέναντι στην αυτοδιοίκηση άλλαξε υιοθετώντας ένα πιο φιλελεύθερο προφίλ. Η Νέα Δημοκρατία θέτει την αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του φιλελεύθερου κράτους. Με την αλλαγή αυτή κατάφερε να αμφισβητήσει τις πολιτικές του ΠΑΣΟΚ κερδίζοντας το 1986 τους δήμους Αθηνών και Θεσσαλονίκης (Leontitsis 2009:93).

Επί κυβερνήσεως Μητσοτάκη υπεγράφη η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), στο Maastricht στις 7 Φεβρουαρίου 1992, οποία ετέθη σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. Με τη συνθήκη του

Maastricht, η Κοινότητα προχώρησε σαφώς πέραν του αρχικού οικονομικού της στόχου, που ήταν η υλοποίηση μιας κοινής ευρωπαϊκής αγοράς. Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπεται η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η θέσπιση κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος καθώς και μια απόπειρα πολιτικής ενοποίησης.

Οι νεοφιλελεύθερες απόψεις για την οικονομία, προβάλλουν την τοπική εξειδίκευση και δίνουν έμφαση στο τοπικό επίπεδο. Περιορίζονται οι πολιτικές “κεϋνσιανού” τύπου που προϋποθέτουν παρεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης και εμφανίζονται φιλελεύθερες πολιτικές που ευνοούν τη ρύθμιση των προβλημάτων στο τοπικό επίπεδο (Θωίδου Φουτάκης http://www.teicm.gr/repository/repository/sygg_yliko/didaktiko%20yliko%20gia%20pylh/Tmhma_Geo_plhroforikh/Foutakis/xwrotaksikos_sxediasmos/L6-local-dev-gov_.pdf). Αυτές οι αλλαγές εντάσσονται σε μια συστηματική αποδόμηση του «σπάταλου και αναποτελεσματικού κράτους» όπως ορίζεται από το Washington Consensus¹⁶. Παράλληλα ενισχύεται η ισχύς των πολυεθνικών επιχειρήσεων, και οι διεθνείς υπερεθνικοί οικονομικοί θεσμοί και οργανισμοί οι οποίοι συντονίζουν τις διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης και διαφοροποιούν το ρόλο και την ισχύ του κράτους έθνους. Οι αλλαγές αυτές οδηγούν σε μετασχηματισμούς των δομών και λειτουργιών του κράτους και συχνά περιγράφονται ως μετάβαση από την Κυβέρνηση στην Διακυβέρνηση. (Αρανίτου, Παπαβλασόπουλος, Σπουρδαλάκης 2011:40).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προωθεί μια λογική αναπτυξιακής πολιτικής πιο στοχευμένης στη σύγκλιση και την σμίκρυνση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, στα πλαίσια βέβαια του προϋπολογισμού της ευρωπαϊκής ένωσης. Με τη συνθήκη αυτή επαναλαμβάνεται ως γενικός κανόνας η αρχή της επικουρικότητας¹⁷, η οποία εφαρμοζόταν στην πολιτική για το περιβάλλον στην ενιαία

¹⁶ Η φράση Washington Consensus είναι αρκετά δημοφιλής και συχνά θεωρείται συνώνυμη με τον νεοφιλελευθερισμό και την παγκοσμιοποίηση. Ο όρος επινοήθηκε από τον Βρετανό John Williamson και αναφέρεται σε μια οικονομική πολιτική που περιλαμβάνει ένα πακέτο μέτρων και υιοθετείται ως πρότυπο από διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Υπουργείο Οικονομικών των ΗΠΑ. Τα μέτρα που υιοθετούνται: περιλαμβάνουν δημοσιονομική πειθαρχία για την αποφυγή ελλειμμάτων, ανακατεύθυνση των δημόσιων δαπανών προς τομείς που προσφέρουν υψηλές οικονομικές αποδόσεις, φορολογική μεταρρύθμιση με στόχο τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, απελευθέρωση των επιτοκίων, ανταγωνιστική συναλλαγματική ισοτιμία, απελευθέρωση του εμπορίου και των εισροών ξένων επενδύσεων, ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων επιχειρήσεων, κατάργηση των κανονισμών που εμποδίζουν ή περιορίζουν τον ανταγωνισμό, εκτός από εκείνες που δικαιολογούνται για την ασφάλεια, λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και των καταναλωτών, καθώς και την προληπτική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>).

¹⁷ Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και η εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος ανήκει, καταρχήν, ως αρμοδιότητα σε τοπικά και περιφερειακά όργανα και θεσμούς. Γιατί είναι σε θέση αυτά να γνωρίζουν καλύτερα και με πιο άμεσο τρόπο τα τοπικά προβλήματα και τις ανάγκες λογοδοτώντας στην τοπική κοινωνία. Τίθεται λοιπόν ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αποκεντρωμένης δράσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και όχι υπέρ της κεντρικής διοίκησης η

ευρωπαϊκή πράξη. Η αρχή αυτή διευκρινίζει ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μία αρμοδιότητα δεν είναι αποκλειστική της Κοινότητας, η Κοινότητα ενεργεί μόνον εάν οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο από ότι στο εθνικό. Στο άρθρο Α δε, προβλέπει ότι η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις «όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες» (http://europa.eu/legislation_summaries/institutionalaffairs/treatiestreaties_maastricht_el.htm).

Θεσπίζεται η Επιτροπή των Περιφερειών. που αποτελείται από 189 μέλη "αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης" που κατανέμονται ανάμεσα στα κράτη -μέλη. Η Ελλάδα δικαιούται να έχει 12 αντιπροσώπους. Ο ρόλος της επιτροπής είναι γνωμοδοτικός πάνω σε θέματα που προβλέπει η Συνθήκη είτε θέτει θέματα με δική της πρωτοβουλία όποτε το κρίνει σκόπιμο (Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΕ 1992 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>).

Μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ η πολιτική ελίτ προβάλλει ως στόχο την ένταξη της χώρας στην Οικονομική Νομισματική Ένωση. Το 1993 αναλαμβάνει την εξουσία το ΠΑΣΟΚ και αφήνοντας πίσω τον ευρωσκεπτικισμό του υποβάλλει ένα νέο πρόγραμμα σύγκλισης 1994-1998 που εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Υπουργών με στόχο η χώρα να γίνει επίσημο μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. (Βούλγαρης 2013:140-141).

Η θεσμική επίδραση της ΕΕ για τη διοίκηση της χώρας είναι καθοριστική ιδίως στην δεκαετία του 1990 και ταυτίζεται με τον εκσυγχρονισμό¹⁸. Η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες ενοποίησης και ιδιαίτερα μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ άλλαξε τους συσχετισμούς μεταξύ των βασικών θεσμών του εθνικού κράτους. Από την συγκεντρωτική και ιεραρχική εξουσία του έθνους κράτους μεταβαίνουμε στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Με τον όρο πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνοψίζεται το πέρασμα από τη γραφειοκρατική και ιεραρχική άσκηση δημόσιας πολιτικής σε μια περισσότερο πλουραλιστική και δικτυακού τύπου μέθοδο διακυβέρνησης, που συμπεριλαμβάνει δημόσια, κοινωνικά, συλλογικά και ιδιωτικά υποκείμενα τα οποία δρουν σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, ευρωπαϊκό αλλά

οποία δρα επικουρικά και όχι κυριαρχικά έναντι αυτών. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας προωθείται η διάχυση της εξουσίας προς τα κάτω. Η κεντρική διοίκηση δρα επικουρικά και όχι κυριαρχικά και μόνο στο βαθμό που αδυνατεί η χαμηλότερου βαθμού διοίκηση να ανταποκριθεί. Η αρχή της επικουρικότητας προσδιορίστηκε και από το άρθρο 5 παρ. 3 της συνθήκης για την Ε.Ε. και διέπει το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ κοινοτικού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Έτσι η Ε.Ε. παρεμβαίνει μόνο όταν οι στόχοι μιας προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν από τα κράτη μέλη. Η αρχή της επικουρικότητας με το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σύμφωνα με το οποίο η χάραξη, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας πολιτικής περιλαμβάνεται και αναπτύσσεται σε διάφορα πολιτικοδιοικητικά επίπεδα. (Μακρυδημήτρης 2012: 336-338).

¹⁸ Ο εκσυγχρονισμός αποτελεί ένα πρόγραμμα οικονομικών και θεσμικών αλλαγών φιλελεύθερου χαρακτήρα που υποστήριξε ο Κώστας Σημίτης από το 1996 έως το 2004 με στόχο να εξασφαλιστεί και να εδραιωθεί η θέση της Ελλάδος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Featherstone 2007:17).

και παγκόσμιο επίπεδο και τα οποία συνδέονται μεταξύ τους με τρόπους όχι μόνο ιεραρχικούς αλλά και οριζόντιους (Βούλγαρης 2008: 160). Αυτή ακριβώς η τάση της ΕΕ διαχέεται και στην Ελλάδα όχι πάντα με επιτυχία (Βούλγαρης 2013:208-209).

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η συμμετοχή φορέων της αυτοδιοίκησης στο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης Ε.Α.Π.Τ.Α. που υλοποιήθηκε μεταξύ 1989-1993 και το οποίο αποτέλεσε υποπρόγραμμα των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΠΕΠ (Χλέπας 1999:333). Το ΕΑΠΤΑ αποτέλεσε ένα πρόγραμμα μαθητείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην άσκηση του προγραμματισμού και της ανάπτυξης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιλαμβάνεται το πρόβλημα του τοπικού πόρου και της τοπικής ανάπτυξης και το νέο ρόλο που πρέπει να διαδραματίσει στο να υποκινήσει και να συντονίσει ένα μεγάλο αριθμό δρώντων προκειμένου να αξιοποιήσει τα κοινοτικά προγράμματα.

Η διαχείριση κοινοτικών κονδυλίων απαιτεί σύγχρονη νομοθεσία, σύνθετες μεθόδους προγραμματισμού, διαχείρισης και ελέγχου καθώς και τη χρήση νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας. Ωστόσο ακόμη και στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης κατά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (1985-1992), του πρώτου (1989-1993) και του και δεύτερου κοινοτικού πλαισίου στήριξης (1994-1999) η χώρα σταδιακά εναρμόνισε την νομοθεσία της με τους κοινοτικούς κανονισμούς χωρίς ωστόσο να σχεδιάσει μια εφ' όλης της ύλης, ριζική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης παραμερίζοντας τις πελατειακές σχέσεις και τις ομάδες πίεσης (Μαυρίκου 2012:76). Για την αποτελεσματική διαχείριση των κονδυλίων απαιτείται οργανωμένη και εξειδικευμένη γραφειοκρατία καθώς και προσωπικό που να μπορεί να ανταποκριθεί σε ένα σύγχρονο πλαίσιο οργάνωσης. Λόγω της διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων αναπτύσσεται ένας μηχανισμός στελεχών της αυτοδιοίκησης που κινητοποιούνται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων (Σκουμπούρης 1992). Στην πράξη βέβαια οι εξελίξεις αφορούσαν ένα πολύ μικρό ποσοστό των ΟΤΑ, κυρίως μεγάλους δήμους, οι οποίοι είχαν τις κατάλληλες υποδομές, διέθεταν οργανωμένη τεχνική και οικονομική υπηρεσία, είχαν την κατάλληλη νοοτροπία και μπορούσαν να ανταποκριθούν στις νέες συνθήκες (Χλέπας 1999: 338).

Το πρόβλημα των μικρών σε μέγεθος ΟΤΑ καθώς και η ανυπαρξία β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης εξακολουθεί να παραμένει εμπόδιο στην απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Η Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ εισάγει για ψήφιση το Νόμο 2218/1994 και έπειτα από ένα αιώνα καθιερώνεται ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης: οι αιρετές Νομαρχίες. Με τον ν. 2218/1994 τα μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων εκλέγονται από τους πολίτες. Σύμφωνα με τον Χλέπα (1999) ο νόμος

2218/1994 «αποτελέσε θρίαμβο του δημοτικού lobby αλλά και μεσαίων κομματικών στελεχών» (Χλέπας 1999:343). Αρχικά απαγορεύτηκε η εκλογή πολιτών που κατέχουν το βουλευτικό αξίωμα στο νομαρχιακό συμβούλιο και προκαλούνται αντιδράσεις. Ορισμένοι μίλησαν για εξαφάνιση τους κράτους από τους Νομούς, ενώ κάποιοι βουλευτές με ειλικρίνεια μίλησαν για αποδυνάμωση του ρόλου των βουλευτών καθώς και για την σοβαρή πολιτική και διοικητική αναταραχή που θα προέλθει από την ανάδυση των νέων τοπικών εξουσιών.

Η κατάσταση υγείας του Ανδρέα Παπανδρέου φέρνει, τον Ιανουάριο του 1996, στην ηγεσία του ΠΑΣΟΚ και της χώρας τον εκφραστή της εκσυγχρονιστικής και φιλοευρωπαϊκής τάσης Κώστα Σημίτη. Ο κύριος στόχος ήταν η είσοδος της χώρας στην ΟΝΕ η ευρωπαϊκή πορεία της χώρας αλλά και ο γενικότερος εκσυγχρονισμός του δημόσιου βίου (Βούλγαρης 2013 :141-142). Με τον Ν.2503/1997 θεσμοθετούνται οι κρατικές Περιφέρειες ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης που στόχο έχουν να σχεδιάζουν, να προγραμματίζουν και να εφαρμόζουν τις πολιτικές πολιτιστικής, κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης στη συνολική τους χωρική έκταση. Χωρίς βέβαια να θίγουν τις αρμοδιότητες που ασκούνται από τον Α' και Β' βαθμό Αυτοδιοίκησης. Σε συνέχεια των παραπάνω μια σειρά πλέον από εκτελεστικές λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης μεταβιβάστηκαν στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., όπως: οι κρατικοί παιδικοί σταθμοί, τα αθλητικά στάδια, η πολιτική προστασία, οι άδειες ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, η συντήρηση των σχολείων, συστάθηκαν και λειτούργησαν τα Κ.Ε.Π. και η Δημοτική Αστυνομία κ. α.

Η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση συζητείται από τα πρώτα συνέδρια της ΚΕΔΚΕ. Το 1995 επισημαίνεται η αναγκαιότητα συνενώσεων ΟΤΑ, άσκηση αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ Α' βαθμού που ασκούνται από διάφορες κρατικές υπηρεσίες, κατάργηση κοινοτήτων με λιγότερους από 300 κατοίκους κλπ. (ΚΕΔΚΕ 1995: <http://www.kedke.gr/?p=175>). Μετά τη θεσμοθέτηση των κρατικών περιφερειών η Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ προχώρησε στην «ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» γνωστής και ως «πρόγραμμα Καποδίστριας». Με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» συνενώνονται οι επαρχιακές κοινότητες σε Δήμους. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αριθμούσαν γύρω στους 5.800 (438 δήμοι και 5.387 Κοινότητες) μετά την ψήφιση του νόμου περιορίστηκαν στους 914 δήμους και σε 120 κοινότητες. Ορίζεται ο θεσμός της λαϊκής συνέλευσης, ο οποίος είναι ετήσιος και αφορά τους κατοίκους του δημοτικού ή κοινοτικού διαμερίσματος. Στο άρθρο 12 του νόμου περιλαμβάνεται ο οικονομικός έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στο άρθρο 12 ορίζεται το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α) το οποίο είναι πενταετούς διάρκειας με σκοπό την ανάπτυξη των ΟΤΑ. Στο άρθρο 18 λαμβάνεται μνηία

για το προσωπικό των δήμων και των κοινοτήτων που συνενώνονται. Με το άρθρο 19 καταργούνται οι επαρχίες ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας. Με το άρθρο 23 ο Δήμος, μπορεί να συνάπτει με όμορους δήμους και κοινότητες συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας με τις οποίες αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης της.

Είναι χαρακτηριστική η ομιλία του Αθανάσιου Τσούρα (1997) βουλευτή και εισηγητή της πλειοψηφίας στο Κοινοβούλιο για το Πρόγραμμα Καποδίστριας για την αντίληψη της Κυβέρνησης όχι μόνο για την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά γενικότερα για τη δημόσια διοίκηση. « Όλη η Ευρώπη, λοιπόν, βλέποντας τα μεγάλα προβλήματα που δημιούργησε ο υπερσυγκεντρωτισμός, που γινόντουσαν άλματα, που ήταν συσσωρευμένα άρχισε πλέον έγκαιρα να οργανώνει, να λειτουργεί και να στηρίζεται πάνω σε θεσμούς αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης» και μόνο η Ελλάδα «έπλεε στο πέλαγος του συγκεντρωτισμού, του αναχρονισμού, του κρατικού αυταρχισμού» (Τσούρας 1997 πρακτικά της Βουλής Θ Περίοδος, σύνοδος Β, Συνεδρίαση Κ'). Πράγματι οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ μειώθηκαν κυρίως στο Βορρά. Μεταξύ 1950 και 1993 τα ψηλότερα ποσοστά μείωσης των ΟΤΑ παρουσιάζονται στη Σουηδία (89%), Δανία (80%), Βέλγιο (78%), Ηνωμένο Βασίλειο (76%). Αντίθετα στον ευρωπαϊκό Νότο η Γαλλία μόλις 5%, η Ελλάδα μόλις 3,3% και μέσο όρο πληθυσμού τους 1731 κατοίκους έναντι 7399 της γειτονικής Ιταλίας και 32.327 της Πορτογαλίας (Χλέπας 1999:378).

Η τότε Κυβέρνηση Σημίτη επιχείρησε με τη μείωση των Κοινοτήτων να καταστήσει τους νέους δήμους πιο ισχυρούς οργανωτικά και διοικητικά και άρα πιο αποτελεσματικούς. Επιδίωκε στη δημιουργία ισχυρότερων διοικητικών δομών οι οποίες είναι σε θέση να να ενθαρρύνουν τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα παραπάνω προϋποθέτουν ότι οι Δήμοι θα έχουν οικονομική ευρωστία, δηλαδή με δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, και διοικητική ικανότητα, δηλαδή αποδοτικά οργανωμένο ανθρώπινο δυναμικό ικανό να αξιοποιεί νέες δυνατότητες και συνεπώς να ενισχύει την ικανότητα του Δήμου για την παραγωγή ποιοτικά αναβαθμισμένων και πολλαπλάσιων υπηρεσιών (Κατσούλης 2012 http://topikidimokratia.blogspot.gr/2012/06/blog-post_22.html). Οι προσπάθειες για καλύτερους και πιο ισχυρούς δήμους συναρτάται άμεσα και με την απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων. Επίσης η εκσυγχρονιστική πτέρυγα στραμμένη προς την Ευρώπη παρακολουθεί τις εξελίξεις και ιδιαίτερα τις προσπάθειες για συγχώνευση των ευρωπαϊκών ΟΤΑ Α' βαθμού. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η μάθηση ως πλατφόρμα σύγκλισης ιδεών και μεταφοράς πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών λειτουργεί και στην εισαγωγή του προγράμματος "Καποδίστριας".

Κατά τον εισηγητή του προγράμματος Καποδίστριας η αυτοδιοίκηση εντάσσεται σε ένα εθνικό σχέδιο που στηρίζεται σε τέσσερις κύκλους: «Το κράτος-στρατηγείο, την περιφέρεια, τη

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, το δήμο.». Το Κράτος-στρατηγείο, «Είναι αυτό που εξασφαλίζει την εθνική υπόσταση του κράτους, δηλαδή εξωτερική πολιτική, εθνική άμυνα, δημόσια τάξη, ασφάλεια. Που διαχειρίζεται τους πόρους και προωθεί την ανάπτυξη που έχουν σχέση με τομείς εθνικής σημασίας και στρατηγικού χαρακτήρα. Που ασκεί εθνική πολιτική για θέματα, που έχουν σχέση με κοινωνικές παρεμβάσεις, ιδιαίτερα στα τέσσερα μεγάλα ζητήματα υγείας, ασφάλισης, απασχόλησης, παιδείας. Και τέταρτον είναι ο φορέας του δημόσιου και του κοινωνικού ελέγχου.». Απώτερος στόχος της Κυβέρνησης ήταν το πρόβλημα της ανάπτυξης.

Συγκεκριμένα : «να υπάρξουν τοπικές οικονομικές δραστηριότητες με την αξιοποίηση των τοπικών πόρων και των εντοπίων παραγωγικών δυνάμεων». Οι μικρές κοινότητες δεν είχαν τα μέσα να σχεδιάσουν και να πραγματοποιήσουν τοπικά ολοκληρωμένα προγράμματα ιδίως σε έργα υποδομής. Προκειμένου να υλοποιηθούν τα παραπάνω απαιτείται το κατάλληλο μέγεθος διοικητικά, πληθυσμιακά και γεωγραφικά που να εξασφαλίζει την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των αναγκαίων κοινωνικών υποδομών. Και τέλος να αναβαθμιστεί το τοπικό πολιτικό σύστημα. «Ισχυροί δήμοι σημαίνει και ισχυρές εκπροσωπήσεις. Είναι σαφές πως ισχυροί δήμοι, ισχυρή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ισχυρή περιφέρεια, οδηγούν σε ανακατανομή και σε αναδιανομή εξουσιών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών.». (Τσούρας 1997 πρακτικά της Βουλής Θ Περίοδος, σύνοδος Β, Συνεδρίαση Κ'). Την ισχυρή αυτοδιοίκηση που θα προκύψει από τις συνενώσεις των κοινοτήτων ο εισηγητής την συνδέει με την τοπική ανάπτυξη και την δημοκρατία παραπέρα δε και με το ευρωπαϊκό διοικητικό παράδειγμα.

Ένδιαφέρον έχει η οριοθέτηση των νέων δήμων και για αυτό συστάθηκε σε κάθε νομό ειδική επιτροπή. Οι προτάσεις των επιτροπών αξιολογήθηκαν από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών και τελικά από την κεντρική ομάδα τους Υπουργείου Εσωτερικών. «Οι κοινότητες φρόντισαν για την έντονη άτυπη παρουσία τους σε όλες τις φάσεις των σχετικών διαδικασιών... ενώ δεν δίστασαν να χρησιμοποιήσουν κάθε διαθέσιμο μέσο πίεσης με στόχο να επιτύχουν την καλύτερη δυνατή κατά την άποψη τους λύση.» (Χλέπας 1999: 394). Συχνά δεν μάχονταν για την διατήρηση της Κοινότητας τους αλλά για την έδρα, το όνομα ή τις συνενώσεις ΟΤΑ που λόγω συσχετισμών δυνάμεων θα βοηθούσαν στην επανεκλογή συγκεκριμένων προσώπων ¹⁹. Παρά τις πιέσεις και τους

¹⁹ Οι ομάδες πίεσης που αποτελούνται από ομάδες, τοπικές συλλογικότητες, τοπικές προσωπικότητες ακόμη και κομματικά στελέχη που δρουν ανεξάρτητα από τη γενική θέληση του κόμματος τους λειτουργούν ως διαμεσολαβητές διαμόρφωσης κρατικών πολιτικών και πολλές φορές επιβάλλουν τη θέληση τους υποτάσσοντας προς όφελος τους κρατικές λειτουργίες. Ο ρόλος των ομάδων πίεσης ξεπερνά το δίπολο της σχέσης πάτρωνα – πελάτη μια και ανατρέπει τους συσχετισμούς ισχύος. Δηλαδή μια ισχυρή ομάδα πίεσης μπορεί να αποδειχθεί πιο ισχυρή από τον πάτρωνα, ενώ ένας πελάτης είναι πάντα πιο ανίσχυρος σε σχέση με τον πάτρωνα. Οι ομάδες πίεσης στην Ελλάδα ιδιαίτερα μετά την μεταπολίτευση αποτέλεσαν ισχυρό

μικροσυμβιβασμούς, η Κυβέρνηση έθεσε ζήτημα κομματικής πειθαρχίας στους συμπολιτευόμενους βουλευτές, ενώ αντιμετώπισε τα πυρά σύσσωμης της αντιπολίτευσης στο κοινοβούλιο (Χλέπας 1999:394-395).

Διαπιστώνουμε ότι η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του προγράμματος Καποδίστριας έλαβε υπόψη της τις εξελίξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, και την ανάγκη για αναπροσαρμογές της διοίκησης όσον αφορά τη διαχείριση κοινοτικών πόρων. Η τοπική αυτοδιοίκηση εντάσσεται σε ένα συνολικότερο σχέδιο περί επιτελικού κράτους. Αν και η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης αρχικά έβρισκε σύμφωνη την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων στην πράξη αντιμετώπισε σθεναρή αντίσταση τόσο από τοπικές εξουσίες όσο και από τα υπόλοιπα κοινοβουλευτικά κόμματα. Οι μεταρρυθμίσεις αποβλέπουν σε μια πιο ισχυρή και ικανή αυτοδιοίκηση που θα μπορεί να διαχειρίζεται ευρωπαϊκά προγράμματα, να αντλεί ίδιους πόρους και θα καταστεί ικανή να σχεδιάζει και ενισχύει την τοπική ανάπτυξη.

Η ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης με τον νόμο 2218/1994, η θεσμοθέτηση των κρατικών περιφερειών με τον νόμο Ν.2503/1997 και η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του προγράμματος Καποδίστριας θεωρούνται ουσιαστικές προσπάθειες αντιμετώπισης της τροχιάς εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θεωρείται ως πρώτη προσπάθεια εγκαθίδρυσης αιρετής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και συμβάλλει μαζί με τις περιφέρειες στην αποσυγκέντρωση των εξουσιών της κεντρικής διοίκησης. Όσον αφορά το ρόλο της ΕΕ στην μεταρρύθμιση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε έναν μάλλον βολικό εταίρο που επέτρεψε στην Ελλάδα να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η ΕΕ δεν μπορεί να ασκήσει άμεση πίεση στα κράτη μέλη ώστε να μετασχηματίσουν τον τρόπο άσκησης της διοίκησης τους. Παρ' όλα αυτά, η ΕΕ στα πλαίσια άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της μπορεί να επηρεάσει τις αρμοδιότητες και τους πόρους των αυτοδιοικητικών αρχών με έμμεσους τρόπους. Οι μηχανισμοί μάθησης και ιδιαιτέρως τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα ώθησαν σε αλλαγές.

Σημαντικό ρόλο για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο 1993-1999 έπαιξαν και οι εξελίξεις στην ΕΕ. Κατά την περίοδο 1993-1999 και ενόψει της προετοιμασίας της χώρας για ένταξη της στην ΟΝΕ παρακρατήθηκαν πόροι από την τοπική αυτοδιοίκηση με αποτέλεσμα να υπάρχουν αρνητικές συνέπειες για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ Α' βαθμού. Παράλληλα η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση μέσω διάφορων προγραμμάτων βοήθησε

παράγοντα διαμόρφωσης της πολιτικής ξεπερνώντας το σχήμα των κλασικών πελατειακών σχέσεων μεταξύ πάτρωνα – πελάτη. Ωστόσο θα πρέπει να μελετηθεί κάθε περίπτωση ξεχωριστά προκειμένου να κατανοήσουμε χρονικά και ποσοτικά την επιρροή των ομάδων πίεσης στη διαμόρφωση συγκεκριμένων πολιτικών.

σημαντικά τους δήμους, ιδιαίτερα εκείνους που είχαν αναπτύξει τους κατάλληλους μηχανισμούς για την απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων.

Εν κατακλείδι, κατά την περίοδο 1993-2000 κυρίως εγχώριοι και εμμέσως εξωτερικοί παράγοντες πιέζουν για μεταρρυθμίσεις ενώ παράλληλα άλλοι εγχώριοι δρώντες αντιστέκονται και ευνοούν την αδράνεια. Αν και πραγματοποιούνται μεταρρυθμίσεις όσον αφορά την διοικητική, πολιτική και οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης ο πυρήνας του διοικητικού συστήματος παραμένει ισχυρός. Το συγκεντρωτικό μοντέλο εξουσίας του ελληνικού κράτους αμφισβητείται αν και τροποποιείται μόνο εν μέρει (Leontitsis 2009:119-139).

Οι ευρωπαϊκές εξελίξεις όσον αφορά το νέο μοντέλο διακυβέρνησης που προτάσσει την περιφερειακότητα και την τοπικότητα μάλλον παγιώνει τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τον Μάιο του 1999, θα πρέπει να ζητείται η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών, σε ένα μεγάλο αριθμό πεδίων: στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, στην απασχόληση, στην κοινωνική πολιτική, στα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, στην εκπαίδευση και την νεολαία, στην επαγγελματική κατάρτιση, στον πολιτισμό, στο περιβάλλον, στη δημόσια υγεία και τις μεταφορές (http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/committee_regions_en.htm). Η τάση λοιπόν της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι προς την ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της Επιτροπής των Περιφερειών αλλά και στη διεύρυνση των τομέων στους οποίους μπορεί να παρεμβαίνει.

3.δ. Η περίοδος 2000-2010 και οι αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Το 2000 εγκαινιάζεται το Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης όπου τυπικά διαρκεί μέχρι το 2006. Γίνεται αντιληπτή η σημασία της περιόδου και οι προκλήσεις για την πορεία της χώρας. Οι όροι παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα δηλώνουν τις μεταβολές που προκαλούνται από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον και την αλληλεξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από την ευρωπαϊκή (<http://www.hellaskps.gr/kps/2000.htm>). Το Γ' ΚΠΣ εστιάζει στην πληροφορική και τη σημασία που πλέον έχει για την οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον τίθεται ως μείζον θέμα η εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών καθώς και η συμπερίληψη του ιδιωτικού τομέα σε έργα και δράσεις. Το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων από τα διαρθρωτικά ταμεία προγραμμάτων αναδεικνύει την αποτελεσματικότητα των δράσεων ως βασική αρχή. Η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας αφορά την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση σε κάθε φάση

υλοποίησης των προγραμμάτων Αντίστοιχα με τον Νόμο 2860/2000 για τη διαχείριση της τρίτης προγραμματικής περιόδου προδιαγράφονται οι κατευθυντήριες γραμμές του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ. Τα παραπάνω αν και τροποποίησαν την κουλτούρα, τις μεθόδους εργασίας και τα πρότυπα συμπεριφοράς δεν κατάφεραν να αναμορφώσουν ριζικά τη δημόσια διοίκηση (Μαυρίκου 2012: 326-327).

Η ένταξη της χώρας το 2001 στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση θεωρείται σημαντική στροφή της χώρας προς την φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και χαρακτηρίζεται ως κρίσιμη διασταύρωση (Ladi 2013). Η προσχώρηση της Ελλάδος στην ΟΝΕ εξασφάλιζε ένα σταθερό και αξιόπιστο νόμισμα και ανετότερη πρόσβαση την δεξαμενή των ευρωπαϊκών αγορών χρήματος και κεφαλαίου ωστόσο η ευρωζώνη οικοδομήθηκε ως μια (μάλλον ημιτελής) νομισματική ένωση και όχι ως ομόσπονδο κράτος με ενιαία μακροοικονομική πολιτική (Ιορδάνογλου 2013). Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει ακόμη διαμορφώσει μια συνολική πολιτική οικονομικής διακυβέρνησης, ένα νέο τρόπο αντιμετώπισης των ανισοτήτων μεταξύ του αναπτυγμένου ευρωπαϊκού Βορρά και του λιγότερο αναπτυγμένου Νότου (Σημίτης, Στουρνάρας 2012 <http://www.costas-simitis.gr/content/184>). Η Ελλάδα θα έπρεπε να τρέξει για να καλύψει τον χαμένο χρόνο (Βούλγαρης 2013:452 Παρά τις έντονες κομματικές συγκρούσεις τα κόμματα ΠΑΣΟΚ και Νέα Δημοκρατία που εναλλάσσονται στην εξουσία αποδέχονται και τηρούν λίγο ως πολύ τις προδιαγραφές της οικονομικής πολιτικής που απαιτείται από την ευρωπαϊκή οικονομική ένωση.

Το πολιτικό σύστημα προκειμένου να περιορίσει την εκμετάλλευση των θεσμών για μικροκομματικούς λόγους προχώρησε σε θεσμικές αλλαγές (Βούλγαρης 2013). Η συνταγματική αναθεώρηση καθιέρωσε για πρώτη φορά και με περιοριστικές διατάξεις τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης χωρίς όμως να τους κατονομάζει. Δηλαδή δεν αναφέρονται στο σύνταγμα δήμοι κοινότητες ή νομαρχίες. Παρά τις διαφωνίες τελικά υιοθετήθηκε ένα συνταγματικό πλαίσιο ανοικτό όσον αφορά την ονομασία των δύο αυτών βαθμών αυτοδιοίκησης και παράλληλα αποτρεπτικό σε πειραματισμούς. Ουσιαστικά κατέληξε χωρίς να τους κατονομάζει σε ένα πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης που μελλοντικά θα ενσωμάτωνε κοινότητες και δήμους και σε ένα δεύτερο βαθμό που δεν θα απέκλειε τις αυτοδιοικητικές περιφέρειες που αποτελούσε πλέον ευρωπαϊκό θεσμικό και αναπτυξιακό κεκτημένο. Οι θεσμικές αλλαγές στην αυτοδιοίκηση όπως αποτυπώθηκαν στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 λαμβάνοντας υπόψη τις ευρωπαϊκές εξελίξεις προοιωνίζουν τις διοικητικές αλλαγές που θα εισαχθούν αργότερα. Δηλαδή διαχωρίζουν την αυτοδιοίκηση σε δύο βαθμούς χωρίς να κατονομάζονται ρητά.

Ωστόσο χρειάστηκαν εννέα χρόνια και μια οικονομική κρίση για να υλοποιηθούν οι αλλαγές στη διοικητική δομή της αυτοδιοίκησης. Ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια λόγω της συνταγματικής αναθεώρησης να συγχωνεύσει κοινότητες και δήμους στον Α' βαθμό και στο Β' τις περιφέρειες με τις νομαρχίες σύμφωνα με το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Στη σύνοδο της Λισαβόνας το 2000 χαράσσεται η στρατηγική της ΕΕ σε ένα περιβάλλον παγκοσμιοποιημένο με νέες αναδυόμενες οικονομικές δυνάμεις. Οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν να καταστεί η Ευρώπη η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης. Η στρατηγική της Λισαβόνας υιοθετεί την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού ως συντονιστικό μηχανισμό των κρατών μελών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα χαρακτηριστικά της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού είναι : στοχοθεσία, εξειδικευμένα χρονοδιαγράμματα, ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες αποτίμησης των συγκριτικών επιδόσεων της ένωσης και των κρατών μελών σε σχέση με τις παγκόσμιες, μετατροπή των ευρωπαϊκών στόχων σε εθνικές και περιφερειακές πολιτικές και τέλος περιοδική παρακολούθηση και αξιολόγηση οργανωμένη ως διαδικασία μάθησης. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού σηματοδοτεί τη στροφή λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών από την τήρηση των νόμων και την εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων σε ένα νέο πρότυπο διοίκησης που λειτουργεί βάσει αποτελεσμάτων. (Μιχαλόπουλος 2010: 58-59).

Αυτό το νέο πρότυπο μεθόδου αντλεί από τις βασικές αξίες της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας που διέπουν το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Λαδή, Νταλάκου 2010: 120-121). Στην Ελλάδα πρωτοεμφανίστηκε, υπό την επιρροή των διεθνών εξελίξεων και των φιλελεύθερων ιδεών, με την ψήφιση του νόμου 1943/1991 περί «εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων». Επιδιώκεται η "μεθοδική και αποτελεσματική προώθηση μέτρων καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, βελτίωση των μεθόδων και διαδικασιών, αύξησης της παραγωγικότητας, αναβάθμισης του προσωπικού, προσαρμογής των οργανωτικών δομών, αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων με σκοπό την ενίσχυση ιδίως της τοπικής αυτοδιοίκησης και βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημόσιου τομέα, καταρτίζεται κάθε τρία χρόνια πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας, το οποίο εγκρίνεται από τη Βουλή κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος.". Παρά τις προθέσεις η προσπάθεια έμεινε μετέωρη και υπονομεύτηκε από απανωτές Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις με αποτέλεσμα πολλές από τις διατάξεις του νόμου να μην εφαρμοστούν (Χριστοπούλου 2008: 5253).

Με το νόμο 2880/2001 γνωστό και ως "Πολιτεία" επιχειρείται η "βελτίωση της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η αποδοτικότητά της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην αύξηση της οποίας καλείται να συμβάλει." Μερικοί από τους στρατηγικούς στόχους που θέτει ο νόμος είναι: η μετάβαση σε μια διοίκηση περισσότερο αποτελεσματική αλλά και λιγότερο δαπανηρή, η αποκέντρωση και μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση καθώς και η μεταβίβαση δραστηριοτήτων υποστήριξης του δημοσίου στον ιδιωτικό τομέα. Προκειμένου να υλοποιηθούν οι στρατηγικοί στόχοι κάθε Υπουργείο και περιφέρεια οφείλει να υποβάλλει τριετές πρόγραμμα δράσης. Ανεξάρτητα από τα πενιχρά αποτελέσματα εφαρμογής του νόμου για πρώτη φορά εισάγεται μια κουλτούρα προγραμματισμού θέτοντας επί τάπητος τα πρόβλημα του σχεδιασμού και του χρόνου υλοποίησης των δράσεων.

Με το νόμο 3230/2004 εισάγεται η «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις». Ο νόμος εφαρμόζεται σε όλες τις υπηρεσίες του δημοσίου και τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. "Η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο." Καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης με σκοπό την αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη, η διαφάνεια, η αύξηση της εμπιστοσύνης και η πληρέστερη αξιοποίηση πόρων. Καθορίζεται συγκεκριμένη διαδικασία καθορισμού των στόχων ενώ για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού προβλέπεται ότι μπορούν να προσθέτουν δείκτες παρακολούθησης ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες. Στο Υπουργείο Εσωτερικών ιδρύεται ειδική Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας με ειδικά τμήματα ερευνών και τεκμηρίωσης. Προβλέπεται και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και η βράβευση των υπηρεσιών. Με τον ίδιο νόμο προβλέπεται η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών όπως επίσης και συγκεκριμένοι χρόνοι διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών από τη διοίκηση.

Τα παραπάνω νομοθετήματα αν και περισσότερο παρέμειναν στα χαρτιά αντανakλούν τις προσπάθειες της εκσυγχρονιστικής πτέρυγας του ΠΑΣΟΚ αλλά και της Νέας Δημοκρατίας που δείχνει να αντιλαμβάνεται και να υιοθετεί στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Βέβαια το γεγονός ότι αυτοί οι νόμοι περισσότερο παραμένουν στα "χαρτιά" αποδεικνύει και τη δύναμη της αδράνειας της δημόσιας διοίκησης που προσηλωμένη στις διαδικασίες δείχνει να μην μπορεί να προσαρμοστεί στο νέο πρότυπο διοίκησης που λειτουργεί βάσει αποτελεσμάτων.

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση του τέταρτου κοινοτικού πλαισίου στήριξης. Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων περιλαμβάνει οργανωτικά και λειτουργικά μέτρα που κατά την άποψη του νομοθέτη θα εξαλείψουν παθογένειες όπως αυτές των δημοτικών επιχειρήσεων. Οι δημοτικές επιχειρήσεις, κατά τον νομοθέτη, δεν κατάφεραν να ανταποκριθούν στο αναπτυξιακό τους ρόλο, λόγω υπερφόρτωσης με προσωπικό και απουσίας αναπτυξιακής στρατηγικής. Οι δήμαρχοι αξιοποίησαν τις δημοτικές επιχειρήσεις όχι τόσο για αναπτυξιακούς λόγους όσο για προσλήψεις υπαλλήλων (Αιτιολογική έκθεση ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α 114/30.6.2006). Ο νέος Κώδικας προσπαθεί να ρυθμίσει ζητήματα αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, γίνεται καταγραφή των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, καθιερώνεται η εναρμόνιση της πολιτικής των ΟΤΑ όχι μόνο με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο αλλά και με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές σε ευρωπαϊκό εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με σκοπό την αποτελεσματικότερη διαχείριση πόρων και την τοπική ανάπτυξη.

Ο Νομοθέτης για να επιτύχει τα παραπάνω εισάγει τα τετραετή επιχειρησιακά προγράμματα μέσω των οποίων υιοθετείται μια κουλτούρα προγραμματισμού (εφόσον αυτό δεν λαμβάνει μια τυπική μορφή)²⁰ όσον αφορά τις οικονομικές, αναπτυξιακές και κοινωνικές δράσεις των ΟΤΑ α' βαθμού. Ουσιαστικά με τα επιχειρησιακά προγράμματα θεσμοθετείται για τους ΟΤΑ το οργανωτικό πρότυπο της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού. Με την εγκύκλιο 45 του 2006 το ΥΠΕΣΔΑ επισημαίνει ότι η σύνταξη επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Ο.Τ.Α., αποσκοπεί στην εισαγωγή μόνιμων εσωτερικών διαδικασιών και συστημάτων προγραμματισμού στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση (ΥΠΕΣΔΑ 2006 εγκύκλιος 45).

Ο νέος Κώδικας περιέχει και κάποια στοιχεία εκδημοκρατισμού που μάλλον εξομαλύνουν τα αποτελέσματα των κάπως βίαιων και αυταρχικών συγχωνεύσεων των κοινοτήτων λαμβάνοντας υπόψη του και τις παραινέσεις της Ευρωπαϊκής Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση²¹. Συμφωνά με τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση θα πρέπει να ενισχυθεί η διαφάνεια των αποφάσεων, η αποτελεσματικότητα και η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών τόσο σε τοπικό όσο και

²⁰ Συχνά τέτοιες πρακτικές στους δήμους γίνονται για να γίνονται λαμβάνοντας μια καθαρά τυπική μορφή χωρίς κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα και έλεγχο. Δηλαδή καταρτίζεται ένα τετραετές πρόγραμμα δράσης εξειδικεύεται σε ετήσια προγράμματα και κατόπιν οι δράσεις του δήμου εξελίσσονται συνήθως κατά τύχη χωρίς να ακολουθείται ή έστω να τροποποιείται ο αρχικός σχεδιασμός. Αρχικά τα προγράμματα δράσης εφαρμόστηκαν κατά τυπικό τρόπο, ωστόσο η δημοτική αρχή και οι υπηρεσίες στο στάδιο της ανάλυσης τουλάχιστο, κατέγραψαν με σχετική ακρίβεια ποιους πόρους υλικούς και ανθρώπινους διαθέτουν καθώς και ποιες είναι οι κύριες αδυναμίες τους.

²¹ Η διακυβέρνηση συνίσταται σε μια δομή και διαδικασία λήψης αποφάσεων που στηρίζεται στη διάδραση πολιτικών και μη φορέων όπου το κράτος θεωρείται ένας από αυτούς (Flinders 2011). Η Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση αποτελεί κυρίαρχο κυβερνητικό πρότυπο για τις περισσότερες ανεπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες και μορφοποιείται ως δικτυακή ή πολυεπίπεδη πολιτική δημιουργώντας ρωγμές στην κρατικά θεμελιωμένη κυβερνητική εξουσία (Αρανίτου, Παπαβλασόπουλος Σπουρδαλάκης 2011).

περιφερειακό επίπεδο (Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση 2001). Με τον νέο Κώδικα αποκεντρώνονται εξουσίες προς τα τοπικά διαμερίσματα ώστε να αποτραπεί ο μαρασμός των κοινοτήτων που καταργήθηκαν από το πρόγραμμα Καποδίστριας. Θεσμοθετούνται κάποιοι θεσμοί τοπικής δημοκρατίας όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα για ζητήματα που αφορούν τις αρμοδιότητες των δήμων. Επιπροσθέτως εισάγεται σύστημα θεσμών συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση των αποφάσεων που λαμβάνουν τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Στον νέο κώδικα περιλαμβάνονται και διατάξεις που αφορούν στις συνεργασίες δήμων και κοινοτήτων σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο νομιμοποιούνται οι συνεργασίες ελληνικών με ξένους ΟΤΑ καθώς επίσης ρυθμίζονται και ζητήματα που αφορούν την οργανωμένη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. σε προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Την 1^η Δεκεμβρίου του 2009 τίθεται σε ισχύ η συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί και δεν καταργεί τις συνθήκες της ΕΕ και της ΕΚ, δηλαδή τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το κείμενο της συνθήκης της Λισαβόνας προήλθε μετά από συμβιβασμό μεταξύ Γαλλίας, Ολλανδίας, Βρετανίας και Γερμανίας για το αν το κείμενο χαρακτηρίζονταν Σύνταγμα ή όχι. Η Γαλλία, η Ολλανδία και η Βρετανία απέτρεψαν να χαρακτηριστεί Σύνταγμα το νέο κείμενο προκειμένου η Ένωση να μην προσλάβει χαρακτήρα κρατικού μορφώματος (Ιωακείμης 2010: 22). Η συνθήκη της Λισαβόνας θέτει τέσσερεις βασικούς στόχους: Μια Ευρώπη αποτελεσματικότερη, δημοκρατικότερη και διαφανέστερη Ευρώπη, με ενισχυμένο τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, με περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες να εκφράζουν τις απόψεις τους και σαφή εικόνα για τις αρμοδιότητες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο (http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_el.htm).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προάγει τη συνεργασία όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης στην Ευρώπη με την αναγνώριση και την ανάδειξη της αρχής της εγγύτητας στη λήψη των αποφάσεων. Αναγνωρίζει τη σημασία της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εντός των κρατών μελών της ΕΕ αποδίδοντας επίσης μεγαλύτερη σημασία στις τοπικές και περιφερειακές αρχές στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας. Για πρώτη φορά στην ιστορία της, η ΕΕ αναγνωρίζει ρητά την «εδαφική συνοχή» ως βασικό της στόχο παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Άλλη σημαντική αλλαγή είναι η κατοχύρωση, πλέον, του δικαιώματος στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Κατά την κατάρτιση νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αρμοδιότητες των τοπικών και περιφερειακών αρχών, οι οποίες πρέπει να

διατυπώνουν τις θέσεις τους σε ευρείας κλίμακας προκαταρκτικές διαβουλεύσεις (Επιτροπή των Περιφερειών 2009).

Τον Ιούνιο του 2009 η επιτροπή των περιφερειών επισημαίνοντας την οικονομική κρίση εξέδωσε «Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση». Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση η επιτροπή «εννοεί την συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έννοια αυτή συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων.» (Επιτροπή των Περιφερειών 2009). Η επιτροπή των περιφερειών θεωρεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι το εργαλείο υλοποίησης της στρατηγικής της ένωσης ακριβώς γιατί εμπεδώνει σε όλα τα επίπεδα τις πολιτικές της Ένωσης σε μια ιδιαίτερα κρίσιμη περίοδο. Επισημαίνεται ο κίνδυνος, της επανεθνικοποίησης των πολιτικών λόγω συρρίκνωσης της δημόσιας χρηματοδότησης, ενώ αντίθετα οι διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης τείνουν προς μοντέλα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Μάλιστα η επιτροπή των περιφερειών θεωρεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην ΕΕ εμπεδώνει τις διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης σε ένα πολυπολικό κόσμο καθώς επίσης προωθεί την ολοκλήρωση της ΕΕ. Με την συγκεκριμένη λευκή βίβλο η επιτροπή των περιφερειών προσπαθεί να ενθαρρύνει τη συμμετοχή στις πολιτικές της ένωσης καθώς επίσης να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα της. Θεωρεί την αρχή της επικουρικότητας άρρηκτα συνδεδεμένη με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μία και η αρχή της επικουρικότητας αφορά στις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δίνει έμφαση στην διαδραστικότητά τους.

Η επικουρικότητα, η αναλογικότητα, η εγγύτητα, η εταιρική σχέση, η συμμετοχή, η αλληλεγγύη, η αμοιβαία εμπιστοσύνη είναι διαρθρωτικές αρχές, οι οποίες διαπνέουν και καθοδηγούν την κοινοτική δράση. Με αυτήν την διατύπωση η επιτροπή των περιφερειών οριοθετεί την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, και την εντάσσει στο πλαίσιο των γενικότερων αρχών που διέπουν την χρηστή διακυβέρνηση²². Κατά την επιτροπή των περιφερειών η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν σημαίνει μόνο διάχυση των πολιτικών της ένωσης προς τα κάτω (περιφέρειες, τοπικές κοινωνίες) αλλά ταυτόχρονα

²² Στο τελικό κείμενο της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ορίζονται πέντε αρχές χρηστής διακυβέρνησης: η διαφάνεια των θεσμών, η συμμετοχή, η λογοδοσία κάθε οργάνου της ΕΕ, η αποτελεσματικότητα των πολιτικών που πρέπει να είναι έγκαιρες, σαφείς, να υπόκεινται σε αξιολόγηση και να διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας. Και τέλος η συνοχή: οι πολιτικές πρέπει να είναι συνεκτικές λόγω διεύρυνσης της ΕΕ. Η εφαρμογή των παραπάνω πέντε αρχών ενισχύει την αναλογικότητα και την αρχή της επικουρικότητας. Η επιλογή του επιπέδου (από την ΕΕ έως το τοπικό) και επιλογή των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους (Ευρωπαϊκή επιτροπή 2001).

αποτελεί διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι οι περιφέρειες και οι τοπικές αρχές θεωρούνται εταίροι και όχι απλοί ιμάντες μεταφοράς των πολιτικών της ένωσης προς τα χαμηλότερα επίπεδα. Ο σχεδιασμός κάθε στρατηγικής κοινοτικής νομοθέτησης συνδυάζεται με ένα εδαφικό σχέδιο δράσης και λαμβάνονται υπόψη τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των περιφερειακών και τοπικών οικονομικών (Επιτροπή των Περιφερειών 2009).

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε την σταθερή τάση της ΕΕ, ιδιαίτερα από το 1984 και μετά, για την ανάδειξη και την ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε θεσμικό παίκτη στις διαδικασίες της ένωσης. Αυτή η τάση της ΕΕ ενισχύθηκε από το δεδομένο ότι από τις περιφέρειες και τις τοπικές διοικήσεις εφαρμόζεται ένα μεγάλο μέρος της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και υλοποιείται περίπου το 1/3 των δημοσίων εξόδων και τα 2/3 των συνολικών δημόσιων δαπανών για επενδύσεις (Επιτροπή των Περιφερειών 2009). Η δυναμική αυτή αποτυπώνεται σε διαφορά νομοθετικά κείμενα όπως Λευκά Βιβλία, κανονισμοί και συνθήκες. Πέρα όμως από τα ζητήματα της νομοθεσίας ο σχεδιασμός μιας σειράς ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων ελάμβανε υπόψη του τις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών προκειμένου τα χρηματοδοτικά προγράμματα να καταστούν στοχευμένα και άρα πιο αποτελεσματικά.

«Η Αυτοδιοίκηση λοιπόν στην Ευρώπη με την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους, αποκτά ένα πολύ σημαντικό ρόλο όσον αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Η Αυτοδιοίκηση αποδεικνύεται ότι είναι πολύ πιο αποτελεσματική απ' ό,τι είναι οι κρατικές Υπηρεσίες ιδίως όσον αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Η Αυτοδιοίκηση, λόγω εγγύτητας, είναι πιο ευαίσθητη, στις ανάγκες της κοινωνίας και ανταποκρίνεται πιο γρήγορα, πιο στοχευμένα και πολύ πιο ευέλικτα απ' ό,τι οι στεγανοποιημένες γραφειοκρατικές κρατικές δομές» (Χλέπας 2014:17).

Αντίστοιχα και στην Ελλάδα λαμβάνονται υπόψη οι αλλαγές που διαδραματίζονται στο ευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης καθώς και στον τρόπο λήψης των αποφάσεων αλλά και στον τρόπο λειτουργίας των οργάνων της ΕΕ. Από το 1980-2009 επιχειρούνται μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, που αν και αποσπασματικού χαρακτήρα, ενισχύουν τον ρόλο της αυτοδιοίκησης, ενώ γίνονται προσπάθειες να εξαλειφθούν τα αρνητικά φαινόμενα παρά τις αντιστάσεις από τμήματα του πολιτικοδιοικητικού κατεστημένου. Επιπλέον γίνεται αντιληπτό ότι οι Δήμοι μπορούν να παρέχουν ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες. Ωστόσο μαζί με τα θετικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνυπάρχουν και αρνητικά φαινόμενα. Παρά τις προσπάθειες φαίνεται να εξακολουθούν να παρατηρούνται αρνητικά φαινόμενα στη λειτουργία των ΟΤΑ όπως: φαινόμενα κακοδιοίκησης, μεροληψίας, αδυναμία ελέγχου των πράξεων

των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ από τις Κρατικές Περιφέρειες, προσλήψεις με μη αξιοκρατικούς τρόπους, άγνοια νόμου ή κακή εφαρμογή αυτού, αδυναμία τήρησης προθεσμιών, αθέμιτες συμπεριφορές κ.α. (Συνήγορος τους Πολίτη ετήσιες εκθέσεις 2004-2009). Θα μπορούσαμε να σημειώσουμε ότι παρά τα θετικά βήματα που σημειώθηκαν ότι το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας παραμένει. Η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει σε «τροχιά εξάρτησης».

Λόγω των απαντών μεταρρυθμίσεων συσσωρεύεται πολύτιμη εμπειρία που πυροδοτεί ένα ευρύτατο δημόσιο, πολιτικό, νομικό, διοικητικό και επιστημονικό διάλογο για τις μεταρρυθμίσεις, για την αποκέντρωση των λειτουργιών του κράτους και για την αυτοδιοίκηση. Οι συλλογικοί και επιστημονικοί φορείς της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.ΝΑΕ., Ε.Ε.Τ.ΑΑ, Ι.Τ.Α.) είχαν προετοιμάσει σειρά μελετών, οι οποίες προδιέγραφαν τις βασικές κατευθύνσεις μιας πολυδιάστατης μεταρρύθμισης (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014:33). Στο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Ρόδο το 2005 γίνεται αντιληπτό αφενός το ευρωπαϊκό πλαίσιο λειτουργίας της αυτοδιοίκησης αλλά και η αναγκαιότητα για μεταρρυθμίσεις που θα αφορούν ζητήματα αποκέντρωσης των λειτουργιών του κράτους και της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης (ΚΕΔΚΕ 2005).

Σημαντικό σταθμό για την επερχόμενη μεταρρύθμιση αποτελούν οι αποφάσεις του συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, το 2007, στην Κυλλήνη όπου αποφασίζουν κατά πλειοψηφία οι Δήμαρχοι της χώρας για τομές στην ελληνική διοίκηση που θα καταστήσουν το κράτος επιτελικό με αποκεντρωμένη αυτοδιοίκηση δυο βαθμίδων. Οι νέοι δήμοι θα πρέπει να συγκροτηθούν έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα, η ανταγωνιστικότητα, η ανάπτυξη τους, αλλά και η ικανοποίηση των πολιτών (ΚΕΔΚΕ 2007 http://www.kedke.gr/?page_id=2118).

Η ΕΝΑΕ σε έκτακτο θεματικό συνέδριο σχετικά με την διοικητική μεταρρύθμιση που διεξήχθη το Μάιο του 2008 στην Αθήνα αποφάσισε ότι «Η Διοικητική Μεταρρύθμιση πρέπει να οδηγεί στη μετεξέλιξη της σημερινής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σε Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με σκοπό τη δημιουργία ισχυρών Περιφερειακών σχημάτων και δομών, με διευρυνόμενες αρμοδιότητες και σταθερούς πόρους μέσα από γενική φορολογική μεταρρύθμιση.» Παρακάτω προτείνει την δημιουργία δύο αιρετών βαθμών αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες). Δηλαδή η ΕΝΑΕ συνδικαλιστικό όργανο των Νομαρχιών προτείνει το 2008 την κατάργηση έστω και ονομαστικά των ίδιων των Νομαρχιών (ΕΝΑΕ 2008 <http://www.epoxi.gr/Themata/themata23.htm>).

Διαφαίνεται λοιπόν ότι εκτός από την σταθερή τάση της ΕΕ για την ανάδειξη και την ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών αρχών αλλά και της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς τους, σε μια

σειρά από φορείς της αυτοδιοίκησης ωριμάζει το αίτημα για ενίσχυση των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης που θα αποτελούνται από τις περιφέρειες και τους δήμους.

Στο κυβερνητικό πρόγραμμα της ΝΔ γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμό που ασκεί τις εκτελεστικές δραστηριότητες του κράτους, ενώ στις θέσεις του ΠΑΣΟΚ γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις αρμοδιότητες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό είναι κοινή η διαπίστωση των τότε κομμάτων εξουσίας των αναγκαίων προσαρμογών στη διοίκηση και στην λειτουργία των δήμων ως πολιτικών θεσμών (Χατζηπαντελής κ.α. 2008: 9-10).

Παρά το γεγονός ότι μια σειρά θεσμικών παραγόντων που εμπλέκονται με την αυτοδιοίκηση συνειδητοποιούν την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις, οι παθογένειες παραμένουν. Από έρευνα του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαπιστώνεται ότι το κομματικό και πολιτικό προσωπικό ωφελείται από τη συντήρηση φαινομένων εσωστρέφειας και αδιαφάνειας στην τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης διαπιστώνεται ότι η διοίκηση διακρίνεται από δυσλειτουργία και κομματικές παρεμβάσεις. Σύμφωνα με την έρευνα: "Οι μισοί επικεφαλής πιστεύουν πώς η διαφορετική κομματική ταυτότητα Δημάρχου και Νομάρχη έχει σαν συνέπεια την μεταξύ τους σύγκρουση με αποτέλεσμα ελλείψεις και δυσλειτουργίες στην άσκηση των καθηκόντων τους. Η αίσθηση αυτή είναι εντονότερη για τους νεοεκλεγέντες επικεφαλής και για τους επικεφαλής κοινοτήτων." (Χατζηπαντελής κ.α. 2008: 12).

Διαπιστώνεται ότι αν και οι άμεσα εμπλεκόμενοι επιθυμούν μεταρρυθμίσεις, οι σχέσεις των κομματικών μηχανισμών με το κράτος και την αυτοδιοίκηση συντηρούν μια σχέση οικονομικής και διοικητικής εξάρτησης κεντρικής διοίκησης και ΟΤΑ.

Το ερώτημα που προκύπτει είναι το γιατί επιλέγεται η ριζική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης να πραγματοποιηθεί το 2010 αν και κόμματα εξουσίας και στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης συνειδητοποιούν την ανάγκη μεταρρυθμίσεων ήδη από το 2005; Η οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα είναι σφοδρή και για την αντιμετώπιση της απαιτούνται μεταρρυθμίσεις, μετασχηματισμοί, ρήξεις, τομές, διαρθρωτικές αλλαγές. Η οικονομική κρίση αποτελεί παράγοντα που επιταχύνει τις πολιτικές εξελίξεις. Σύμφωνα με τη θεωρία του ιστορικού νεοθεσμισμού αποτελεί μια κρίσιμη συγκυρία κατά την οποία αυξάνονται οι πιθανότητες για μεγάλες αλλαγές. Σε κρίσιμες χρονικές περιόδους, όπου η ενδεχομενικότητα αυξάνεται, βρισκόμαστε μπροστά σε «κριτικά σταυροδρόμια», που γίνεται δυνατή η επιλογή μεταξύ διαφορετικών εναλλακτικών λύσεων και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση σημαντικών θεσμικών αλλαγών. Σε αυτές τις περιπτώσεις η ιστορική εξέλιξη μπορεί να μετατοπιστεί σε ένα νέο μονοπάτι (Pierson 2004:134-135). Βέβαια για να μεταβληθεί μια κρίσιμη συγκυρία όπως η οικονομική κρίση στην Ελλάδα σε κρίσιμο μονοπάτι και να

οδηγήσει σε πραγματική αλλαγή στο πεδίο μελέτης μας που είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συντρέχουν και κάποιες προϋποθέσεις όπως: η ώθηση σε αλλαγές από εξωγενείς δυνάμεις , οι ενδογενείς συνθήκες και οι ομάδες ή τα άτομα που κατέχουν την πολιτική ισχύ. Οι εξωγενείς δυνάμεις ωθούν σε αλλαγές, όλες οι συνθήκες της ΕΕ προάγουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την αρχή της επικουρικότητας, τα χρηματοδοτικά προγράμματα στοχεύουν στην ισορρόπηση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, οι περιφέρειες αποκτούν θεσμικό ρόλο στην ΕΕ. Σε ολόκληρη την Ευρώπη, μεταφέρονται αρμοδιότητες προς τους Δήμους και καταβάλλονται προσπάθειες για εξορθολογισμό των εσωτερικών οργανωτικών δομών τους προκειμένου να ανταπεξέλθουν με επάρκεια στην αποστολή τους.

Αν προσπαθήσουμε να εστιάσουμε στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία και λίγο πριν, διαπιστώνουμε ότι η κρίση από τις ΗΠΑ παγκοσμιοποιείται και πλήττει την Ευρώπη. Από το καλοκαίρι του 2009 φαίνεται ότι το Δ.Ν.Τ. προειδοποιούσε, ότι η Ελλάδα κινδυνεύει από τις επιπτώσεις της παγκόσμιας κρίσης και ότι θα έπρεπε να λάβει τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέτρα (Ρουμελιώτης 2012: 49). Οι αρχές της χώρας καθυστερούν να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα και κηρύσσονται εκλογές. Στις 4 Οκτωβρίου του 2009 το ΠΑΣΟΚ κερδίζει τις εκλογές με ποσοστό 43,92% έναντι 33,48% της Νέας Δημοκρατίας. Ο τότε υπουργός οικονομικών Γιώργος Παπακωνσταντίνου στις 20 Οκτωβρίου του 2009 ανακοίνωσε στο ECOFIN ότι το έλλειμμα για το 2009 βρίσκεται πολύ υψηλότερα από 6% που το υπολόγιζε η προηγούμενη κυβέρνηση. Δύο μέρες μετά ο οίκος αξιολόγησης Fitch υποβάθμισε την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας από Α σε Α-. Το κόστος δανεισμού αυξάνεται για τη χώρα μας. Την ίδια μέρα η Τράπεζα της Ελλάδας ανακοινώνει ότι *«επείγει η άμεση εφαρμογή ενός μεσοπρόθεσμου σχεδίου που θα περιλαμβάνει τολμηρές αλλά αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Πρώτη προτεραιότητα του σχεδίου πρέπει να είναι η δημοσιονομική εξυγίανση σε συνδυασμό (α) με ανακατανομή των δημόσιων δαπανών υπέρ εκείνων που έχουν το μεγαλύτερο αναπτυξιακό αποτέλεσμα και συμβάλλουν στη στήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και (β) με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ιδίως όσες έχουν μηδενικό ή χαμηλό δημοσιονομικό κόστος, οι οποίες μπορούν άμεσα να τονώσουν τις αναπτυξιακές προοπτικές.»* (Τράπεζα της Ελλάδας 20/10/2009 News/PressReleases/DispItem.aspx?Item_ID=2424&List_ID=1af869f3-57fb-4de6-b9ae-bdfd83c66c95&Filter_by=DT).

Στις 20 Νοεμβρίου κατατέθηκε στη βουλή το προσχέδιο του προϋπολογισμού για το 2010, ο οποίος περιλάμβανε αυξήσεις, στα όρια του πληθωρισμού, σε χαμηλούς μισθούς και συντάξεις. Ο προϋπολογισμός περιείχε επίσης μέτρα μείωσης των εξόδων με περιστολή κρατικών δαπανών ενώ υπολόγιζε αύξηση εσόδων μέσω της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής και της επιβολής νέων φόρων

(Ρουμελιώτης 2012: 52-57). Ο προϋπολογισμός της τότε Κυβέρνησης δεν πείθει τις αγορές και τα spread δανεισμού ανεβαίνουν. Στις 10 Ιανουαρίου του 2010 κατατέθηκε σχέδιο αρχών όπου διατυπώνονταν οι βασικές αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Τον Μάιο του 2010 η χώρα προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης που αποτελούνταν από το Δ.Ν.Τ την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ν. 3845/10 ΦΕΚ 65 Α/6-5-2010).

Αν και ο χρόνος που σχεδιάστηκε το πρόγραμμα Καλλικράτης προηγήθηκε της ένταξης της Ελλάδας στο μνημόνιο από τα παραπάνω φαίνεται ότι η πολιτική ηγεσία είχε συνειδητοποιήσει ήδη από το 2009 τον ερχομό της κρίσης και ότι είναι απαραίτητο να ληφθούν άμεσα μέτρα περιστολής των δημόσιων δαπανών αλλά και να πραγματοποιηθούν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο πρόγραμμα του, τον Οκτώβριο του 2009, το ΠΑΣΟΚ προαναγγέλλει με αρκετή σαφήνεια την επερχόμενη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη. Συγκεκριμένα αναφέρεται σε ένα κράτος επιτελείο που θα διαχειρίζεται τις αναγκαίες εθνικές πολιτικές και στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση που θα παρέχει υπηρεσίες υψηλής ποιότητας στον πολίτη καθώς επίσης θα στοχεύει στην τοπική ανάπτυξη. Αναφέρεται σαφώς σε δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης δήμοι και περιφέρειες καθώς και στη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση (ΠΑΣΟΚ 2009: 71-72).

Οι εξωγενείς συνθήκες και συγκεκριμένα η ΕΕ, οι εσωτερικές συνθήκες που διαμορφώνονται λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, η στοχοποίηση του κράτους ως αποκλειστικού παράγοντα της κρίσης, η οργανωτική και θεσμική αδυναμία της αυτοδιοίκησης καθώς και μια σειρά από εσωτερικούς πολιτικούς και θεσμικούς δρώντες ώθησαν στην μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης.

Μπορούμε να διακρίνουμε μια ποικιλία μηχανισμών εξευρωπαϊσμού που οδηγούν στην μεταρρύθμιση του Καλλικράτη όπως ο εκτροχιασμός των δημοσιονομικών και η απόκλιση τους από τους όρους της συνθήκης του Μάαστριχτ που αναδεικνύεται με σφοδρότητα μετά την οικονομική κρίση. Η οικονομική κρίση μεγέθυνε και την ανάγκη για ταχύτερη και αποτελεσματικότερη απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων που οι ασθενείς ΟΤΑ δεν διακρίνονταν για τις επιδόσεις τους. Ο μηχανισμός της αλλαγής εθνικών δομών ευκαιριών συναντάται σαφώς στις απαιτήσεις που συνοδεύουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις και αποτελεί παράγοντα που οδηγεί στην μεταρρύθμιση Καλλικράτη. Ιδιαίτερα κατά την περίοδο της κρίσης το πρόγραμμα Καλλικράτης αποσκοπεί, μέσω των συγχωνεύσεων, στην διοικητική και λειτουργική επάρκεια των ΟΤΑ προκειμένου να απορροφηθούν ευρωπαϊκά κονδύλια.

Από την αιτιολογική έκθεση του νόμου προκύπτει ότι και πιο ήπιοι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού διαδραμάτισαν ρόλο όπως : η λευκή βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η διάχυση ιδεών και η μίμηση μεταρρυθμιστικών παραδειγμάτων από άλλα ευρωπαϊκά κράτη όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Ολλανδία και η Δανία, αλλά και οι γενικότερες αντιλήψεις για τη μείωση του κράτους (Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη 2010). Η Ε.Ε. με αυτούς τους ήπιους και έμμεσους τρόπους νομιμοποιεί τις μεταρρυθμίσεις και δίνει τη δυνατότητα σε εγχώριους δρώντες την ευκαιρία να υπερβούν τις αντιστάσεις και να προχωρήσουν σε αλλαγές στο διοικητικό χάρτη της χώρας μέσω του προγράμματος Καλλικράτης.

Ο Καλλικράτης αντιμετώπισε αντιστάσεις και κριτική. Χαρακτηρίστηκε ως αυταρχικός, αντιδημοκρατικός και αυθαίρετος εκσυγχρονισμός νεοφιλελεύθερης έμπνευσης (Πορτάλιου 2010 <http://dosepasa.wordpress.com/2010/02/03/92/>). Καταγγέλθηκε ως μεταρρύθμιση περικοπής πόρων από την αυτοδιοίκηση (Οικολόγοι Πράσινοι 2012 <http://ecogreens-gr.org/autodioikisi/?p=1534>).

Κατά τη συζήτηση του νόμου στη βουλή ο εισηγητής από τη Νέα Δημοκρατία Ευρυπίδης Στυλιανίδης εγείρει ένσταση αντισυνταγματικότητας κατά του Καλλικράτη διότι, δεν ερωτήθηκε η ΚΕΔΚΕ για το χωροταξικό σχεδιασμό των δήμων. Επίσης η Νέα Δημοκρατία θέτει θέμα αντισυνταγματικότητας του νόμου σχετικά με τη εγγραφή των απαραίτητων πόρων στον κρατικό προϋπολογισμό προκειμένου οι δήμοι να ασκήσουν τις νέες αρμοδιότητες που μεταφέρονται από τις νομαρχίες σε αυτούς. Για το θέμα των πόρων εγείρει θέμα αντισυνταγματικότητας και ο τότε κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος του ΣΥΡΙΖΑ Φώτης Κουβέλης. Κατά τον Νίκο Καραθανασόπουλο βουλευτή του ΚΚΕ ο Καλλικράτης «αποτελεί το θεμέλιο βωμό, το θυσιαστήριο, δηλαδή, των λαϊκών αναγκών στο βωμό της κερδοφορίας του κεφαλαίου. (Βουλή των Ελλήνων σύνοδος ΠΚΖ' 25/5/2010 <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20100601.pdf>).

Από τον μετέπειτα πρόεδρο της Νέας Δημοκρατίας και πρωθυπουργό Αντώνη Σαμαρά ο Καλλικράτης θεωρήθηκε ως δειλό βήμα ή ως επιπόλαιος εκσυγχρονισμός (Σαμαράς 2011 <http://www.inews.gr/87/samaras-epipolaii-prospatheia-metarrythmisis-o-kallikratis.htm>). Ο Νικήτας Κακλαμάνης πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ κληθείς να καταθέσει μια πρώτη προσέγγιση για την πρόταση της Κυβέρνησης σημείωσε πως η διοικητική μεταρρύθμιση αποτελεί, αναμφισβήτητα, τομή στα σημερινά δεδομένα του ελληνικού κράτους και ότι η Αυτοδιοίκηση θα συνδράμει με τη σοβαρότητα και υπευθυνότητα που απαιτεί το εγχείρημα. Σημείωσε ωστόσο ότι η πρόταση της Κυβέρνησης υπολείπεται πολύ από τις αποφάσεις του συνεδρίου της Κυλλήνης, ότι υπάρχουν ουσιαστικές προτάσεις που δεν

έχουν συμπεριληφθεί, δηλαδή το χωροταξικό, η οικονομική στήριξη του προγράμματος και το επιχειρησιακό πρόγραμμα υλοποίησής του.» (ΚΕΔΚΕ 12/1/2010 <http://www.kedke.gr/?p=1830>).

Στην ομιλία του ο Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ και Δήμαρχος Αθηνών κος Απόστολος Κακλαμάνης προς το τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 18/1/2010 προσδιορίζει την δυσμενή συγκυρία, για την χώρα και την τοπική αυτοδιοίκηση, λόγω κρίσης, αλλά και την ανάγκη «να προχωρήσει η χώρα μας σε ρήξεις και τομές για την αναδιοργάνωση του κράτους, την προώθηση, επιτέλους, της Διοικητικής Μεταρρύθμισης» (Κακλαμάνης 2010 <http://www.kedke.gr/?p=989>) .

Ο τότε πρόεδρος της ΤΕΔΚ Αττικής κος Καλογερόπουλος Δημήτρης επισημαίνει ότο "η καλύτερη διοικητική οργάνωση για την Αυτοδιοίκηση αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την πρόοδο και την ανάπτυξη, αλλά κυρίως για την κοινωνική συνοχή. Είμαστε υπέρ των ισχυρών οικονομικά, αυτοτελών και βιώσιμων Δήμων. Είμαστε υπέρ της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης στο μεγάλο πολεοδομικό συγκρότημα της Αττικής. Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση, Β΄ Βαθμός Περιφέρεια για την Αττική, όπου διαμένει ο μίσος πληθυσμός της Ελλάδας. Είμαστε υπέρ της καθιέρωσης της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, που θα εκλέγει τα Όργανά της. Θα ελέγχει και θα ελέγχεται, θα παρεμβαίνει στις εξελίξεις.» (Καλογερόπουλος 2010 <http://www.kedke.gr/?p=1005>).

Αλλά και ο πρόεδρος της ΠΟΕ ΟΤΑ στο ίδιο συνέδριο αναφέρει: « Η απόφαση της κυβέρνησης να προωθήσει την Διοικητική Μεταρρύθμιση, πρόγραμμα Καλλικράτης, εν μέσω οικονομικής κρίσης, δείχνει την αναγκαιότητα που έχουν επισημάνει όλοι οι φορείς για τον ριζικό και βαθύ μετασχηματισμό του κράτους, ώστε να μετατραπεί σε ένα επιτελικό κράτος – στρατηγείο, που θα διαχειρίζεται τις απολύτως αναγκαίες εθνικές πολιτικές, όπως είναι η άμυνα, η εξωτερική πολιτική, η δημόσια τάξη και η ασφάλεια, η δικαιοσύνη, η γενική δημοσιονομική και αναπτυξιακή πολιτική. Δηλαδή εφαρμόζεται πλήρως το συνταγματικά προβλεπόμενο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Αυτοδιοίκησης, καθώς αν ταυτιστεί η Διοικητική Μεταρρύθμιση με παρεμβάσεις και διευθετήσεις μόνο στο επίπεδο των δύο βαθμών Αυτοδιοίκησης, οδηγείται μαθηματικά σε αποτυχία.» (Μπαλασόπουλος 2010 <http://www.kedke.gr/?p=1007>).

Όπως διαπιστώνουμε οι αντιρρήσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης επικεντρώνονται κυρίως στη χωροταξική κατανομή των συγχωνεύσεων των ΟΤΑ. Δηλαδή στον τρόπο συγχώνευσης, στο ποιοί ΟΤΑ θα συγχωνευθούν με ποιους και πως θα διαμορφωθούν οι συσχετισμοί δύναμης έτσι ώστε τα κόμματα να διεκδικήσουν από καλύτερες θέσεις τους νέους ΟΤΑ. Αντιρρήσεις εγείρονται στο ζήτημα της χρηματοδότησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων στους νέους ΟΤΑ καθώς επίσης εκφράζονται επιφυλάξεις για το αν θα λειτουργήσει αποτελεσματικά το πρόγραμμα Καλλικράτης εντός ενός

κρατικού μορφώματος που μαστίζεται από παθογένειες που αλληλεπιδρούν με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Συνολική κριτική με την οποία να αμφισβητείται το πρόγραμμα Καλλικράτης εγείρεται μόνο από τον κοινοβουλευτικό εκπρόσωπο του ΚΚΕ, ο οποίος θεωρεί ότι εξυπηρετεί τα συμφέροντα του καπιταλισμού.

Είναι γεγονός ότι με την συγκέντρωση των αυτοδιοικητικών δομών θα ήταν δύσκολο σε αυτοδιοικητικές παρατάξεις που δεν στηρίζονται από τα δύο μεγάλα κόμματα να διεκδικήσουν με αξιώσεις την εξουσία σε κάποιο νέο μεγάλο ΟΤΑ που θα προέκυπτε από συγχωνεύσεις. Αξιολογώντας τις αντιδράσεις θα μπορούσαμε να πούμε ότι κυρίως οφείλονται στον έντονο συγκρουσιακό χαρακτήρα του ελληνικού κομματικού συστήματος.

Η Schmidt διακρίνει πέντε ενδιάμεσους εθνικούς παράγοντες: την οικονομική ευπάθεια του κράτους μέλους, την πολιτική και θεσμική δυνατότητα για αλλαγή, την πολιτική κληρονομιά που αναφέρεται στο ταίριασμα των νέων πολιτικών με τους παγιωμένους θεσμούς, τις πολιτικές προτιμήσεις των φορέων και τέλος τον εσωτερικό λόγο που ενισχύει την ικανότητα τους να ξεπεράσουν τις υπάρχουσες πολιτικές (Schmidt, 2001).

Η περίπτωση της Ελλάδος είναι χαρακτηριστική μια και τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης επιτάχυναν τις διαδικασίες αποδοχής ή μερικής αποδοχής από το πολιτικό σύστημα της συγχώνευσης των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να προκύψει ελάφρυνση στα κρατικά έξοδα αλλά και να καταστούν οι ΟΤΑ αποτελεσματικότεροι στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Οι προτεινόμενες αλλαγές συγχωνεύσεων των ΟΤΑ, πέρα του περιορισμού του δημοσιονομικού κόστους, οφείλονται αφενός στο προτεινόμενο ευρωπαϊκό μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπως αυτό εκφράζεται μέσω της επιτροπής περιφερειών, αλλά και από την πρότερη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» όπου συγχωνεύθηκαν οι πρωτοβάθμιοι επαρχιακοί ΟΤΑ. Η μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης μέσω του προγράμματος Καποδίστριας αποτέλεσε οδηγό για την περαιτέρω συγχώνευση αυτοδιοικητικών δομών σε μεγαλύτερη έκταση και ένταση και λόγω της οικονομικής κρίσης. Αν και ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους αποτελούσε αρνητικό παράγοντα για την ενίσχυση και αυτονόμηση των αυτοδιοικητικών δομών, κατά το διάστημα 1979 – 2010 συσσωρεύτηκε μεγάλη μεταρρυθμιστική εμπειρία και διαμορφώθηκαν αντιλήψεις σε ειδικούς που αντιμετώπιζαν θετικά την αποκέντρωση των λειτουργιών του κράτους και την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης. Οι συγχωνεύσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μέσω του Καποδίστρια, οι αυτοδιοικητικές Νομαρχίες, η ύπαρξη των περιφερειών, η συνταγματική μεταρρύθμιση, η αποκέντρωση των κρατικών λειτουργιών καθώς και οι απόπειρες για

εφαρμογή στοιχείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στο δημόσιο αποτέλεσαν το υπόβαθρο που βασίστηκε η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η Νέα Δημοκρατία άλλαξε τη στάση της θέτοντας την αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του φιλελεύθερου κράτους. Έκτοτε κατάφερε να κερδίσει αρκετούς δήμους ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά συγκροτήματα των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης. Η άνοδος του Κώστα Σημίτη στην ηγεσία του ΠΑΣΟΚ σηματοδότησε και τη στροφή του κόμματος προς την ευρωπαϊκή προοπτική. Φορείς της αυτοδιοίκησης όπως η ΚΕΔΚΕ, η ΕΝΑΕ, το ΙΤΑ πίεζαν για μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της. Σε μια σειρά από πολιτικούς δρώντες είχε διαμορφωθεί η άποψη, η οποία συνηγορούσε προς την κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων. Ο εκτροχιασμός των δημοσιονομικών η περιρρέουσα αντίληψη περί αγοράς καθώς και οι παθογένειες του ελληνικού κράτους υπεδείκνυν και τις ανάλογες μεταρρυθμίσεις.

Στον εσωτερικό λόγο των κομμάτων που εναλλάσσονταν στην εξουσία δίνονταν έμφαση στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις που απαιτούντο για να καταστεί το ελληνικό κράτος πιο φιλελεύθερο, πιο μικρό, πιο αποδοτικό και πιο αποτελεσματικό. Η έννοια του επιτελικού κράτους αναπτύχθηκε από το ΠΑΣΟΚ ήδη από τη δεκαετία του 90 και αποτελούσε το κεντρικό επιχείρημα για τη μεταρρύθμιση του Καποδίστρια. Στο πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ τον Οκτώβριο του 2009 είχαν προαναγγελθεί οι περισσότερες αλλαγές που καταγράφηκαν με το πρόγραμμα Καλλικράτης.

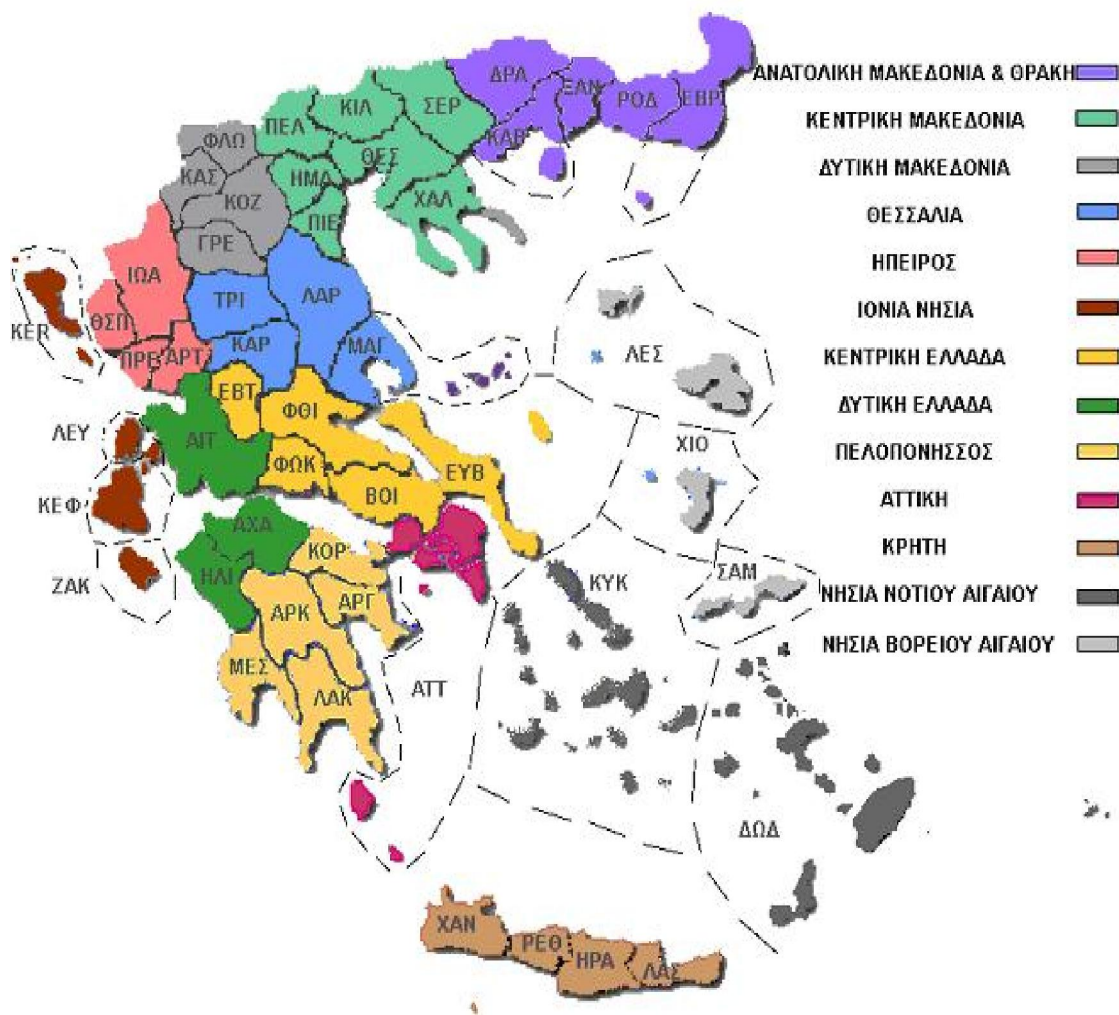
Κοντολογίς, το πρόγραμμα Καλλικράτης αφορά στη μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδος. Αποτελεί προσπάθεια ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και εισάγει αλλαγές στις σχέσεις κατανομής εξουσίας μεταξύ αυτοδιοίκησης και κράτους. Παγιώνει στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ προκειμένου να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των αυτοδιοικητικών δομών. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης αποτελεί προϊόν διάφορων τύπων μηχανισμών εξευρωπαϊσμού. Η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών μέσω των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, «η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών» που ενθαρρύνουν μεταρρυθμίσεις όπως η νομοθέτηση αυτοδιοικητικών περιφερειών ή τη σύμπτυξη των αυτοδιοικητικών δομών, η δυσαρμονία μεταξύ της ύπαρξης ισχυρών περιφερειών στην ΕΕ και ασθενών ελληνικών αυτοδιοικήσεων, αλλά και η υιοθέτηση κανόνων της αγοράς όπως το Νέο δημόσιο Μάνατζμεντ και πλουραλιστικών μοντέλων διακυβέρνησης ήταν παράγοντες που οδήγησαν στη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη. Οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες αποτέλεσαν υποδείγματα για την νομοθέτηση του Καλλικράτη. Στο εθνικό επίπεδο μια σειρά από δρώντες και

πολιτικούς παράγοντες συνηγορούσαν υπέρ των μεταρρυθμίσεων και διευκόλυναν την ψήφιση του προγράμματος Καλλικράτης.

4. Το πρόγραμμα Καλλικράτης

Το σχέδιο Καλλικράτης Ν.3852/2010 μεταρρυθμίζει τη διοικητική διάρθρωση της χώρας και αφορά όλες τις διοικητικές βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δηλαδή τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης που ανήκουν οι Δήμοι, τον δεύτερο βαθμό που ανήκουν οι Περιφέρειες και σε τρίτο επίπεδο τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Με τον Καλλικράτη οι Δήμοι και οι κοινότητες μειώνονται από 1035 σε 325 Δήμους. Τα κριτήρια διαμόρφωσης των Δήμων είναι πληθυσμιακά, χωροταξικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, ιστορικά κ.α. Οι Δήμοι έχουν πληθυσμό πάνω από 25.000 κατοίκους στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη και πάνω από 10.000 κατοίκους στην υπόλοιπη χώρα εκτός των ορεινών Δήμων όπου το όριο τέθηκε στους 2000 και στα νησιά. Κάθε νησί είναι και ένας Δήμος εκτός Κρήτης και Εύβοιας (Ομιλία Υπουργού Εσωτερικών (Υπουργός Εσωτερικών <http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=a2ff8ce5-e6e7-49c4-a2a9-a23cf62e56ff>)).

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Νόμου «οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές». Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, από 79 (Νομαρχίες επαρχία κ.λ.π.) μειώνονται σε 13 αιρετές περιφέρειες. (Χλέπας, <http://kdp.pspa.uoa.gr/Dioikitiki%20episthmi%20603%20EKPAID%20YLIKO.htm>....).



ΟΙ 13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν.3852/2010

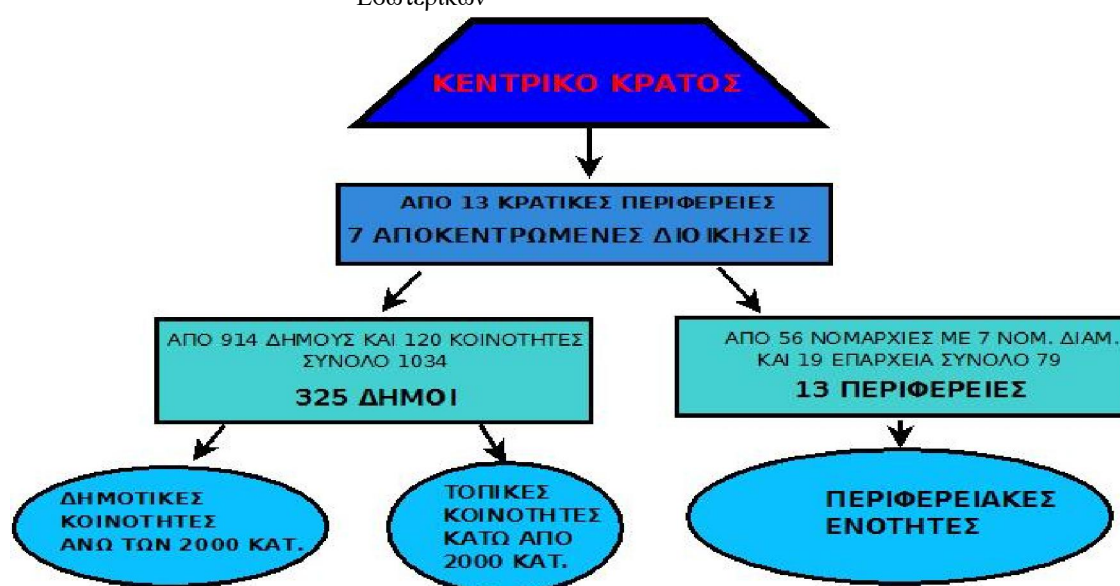
Με το νόμο Καλλικράτη συνιστώνται επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στη θέση των 13 κρατικών διοικητικών Περιφερειών που αποτελούν και τον τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης. Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις η Κυβέρνηση διορίζει τους Γενικούς Γραμματείς. Σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους.

Αποκεντρωμένη διοίκηση	Έδρα	Περιφέρειες
Αττικής	Αθήνα	Αττικής Κεντρικής Μακεδονίας ,
Μακεδονίας - Θράκης	Θεσσαλονίκη	Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης
Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας	Ιωάννινα	Ηπείρου , Δυτικής Μακεδονίας
Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας	Λάρισα	Θεσσαλίας , Στερεάς Ελλάδας
Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου	Πάτρα	Πελοποννήσου , Δυτικής Ελλάδας , Ιονίων Νήσων
Αιγαίου	Πειραιάς	Βορείου Αιγαίου , Νοτίου Αιγαίου
Κρήτης	Ηράκλειο	Κρήτης

Χάρτης



Πηγή: [Σύσταση αποκεντρωμένης διοίκησης](#), ιστοχώρος του Υπουργείου Εσωτερικών



4.α. Όργανα διοίκησης των Δήμων.

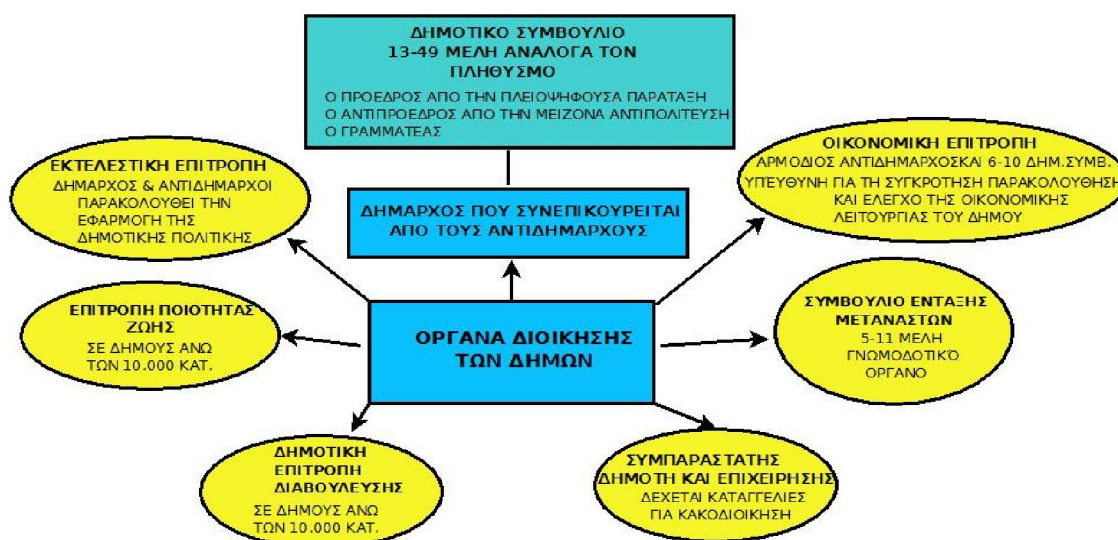
Με τον Νόμο 3852/2010 συστήνονται νέα όργανα διοίκησης των Δήμων. Οι Δήμοι σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο. Αντιδήμαρχοι είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση

αρμοδιοτήτων καθ ύλην και κατά τόπο. Ο αριθμός των αντιδημάρχων στους δήμους ποικίλει ανάλογα τον πληθυσμό αλλά και τις συνενωμένες κοινότητες. **Στους Δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο συνίσταται εκτελεστική επιτροπή στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι.** Η εκτελεστική επιτροπή λειτουργεί συλλογικά, συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου. Στην εκτελεστική επιτροπή προεδρεύει ο δήμαρχος ή αντιδήμαρχος που έχει οριστεί αναπληρωτής του. **Η οικονομική επιτροπή** που αποτελεί τη συνέχεια της πρώην Δημαρχιακής Επιτροπής είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. **Η επιτροπή ποιότητας ζωής** συνιστάται σε δήμους άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων, είναι αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο άσκησης των σχετικών με την ποιότητα ζωής, τη χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος αρμοδιοτήτων του δήμου.

Στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, **δημοτική επιτροπή διαβούλευσης** ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας, όπως: Συλλόγων εμπορικών, επαγγελματικών, επιστημονικών, αθλητικών, πολιτιστικών, εθελοντικών, άλλων οργανώσεων, γονέων, δημοτικών υπαλλήλων κ.λ.π. Οι αρμοδιότητες της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης είναι κυρίως γνωμοδοτικές προς το δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του δήμου, το επιχειρησιακό πρόγραμμα και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου καθώς και για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος.

Στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως, που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως **συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης**. Ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής. Ο συμπαραστάτης υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του δήμου, δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα. Με το άρθρο 78 σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, **συμβούλιο ένταξης μεταναστών** ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Σύμφωνα με το άρθρο 103 τα νομικά πρόσωπα των δήμων συγχωνεύονται . Ο περιορισμός των νομικών προσώπων των Δήμων περιορίζει τις πελατειακές πολιτικές και εξορθολογίζει τη λειτουργία τους καταργώντας την πολυδιάσπαση αυτών. Τα Νομικά Πρόσωπα από 6.000 συνολικά μειώνονται σε 2.000, και τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των Δημοτικών επιχειρήσεων από τα 60.000 σε 20.000 με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων που θεωρήθηκαν απαραίτητοι λόγω της δημοσιονομικής κρίσης .



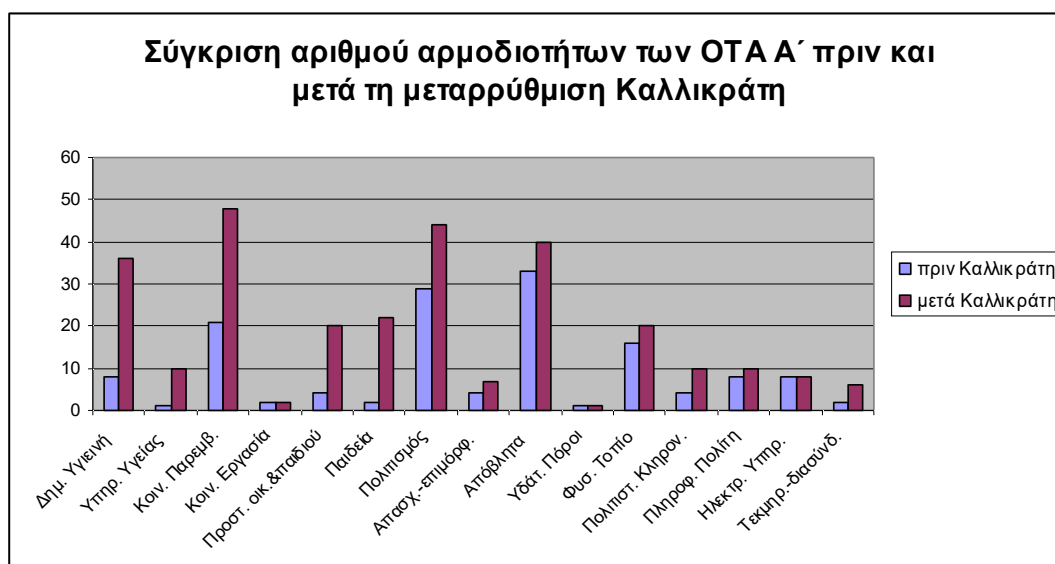
Για κάθε ένα από τα όργανα διοίκησης του Δήμου θεσμοθετούνται ξεχωριστές αρμοδιότητες προκειμένου να μην προκαλείται σύγχυση και να καταστεί η διοίκηση του δήμου πιο αποτελεσματική.

Με τον Καλλικράτη συγκροτούνται λιγότεροι αλλά πιο ισχυροί διοικητικά δήμοι λόγω συνενώσεων. Οι νέοι δήμοι διευρυνμένοι γεωγραφικά και πληθυσμιακά και εφόσον ενισχυθούν με προσωπικό και πόρους αυξάνουν το εύρος και την ικανότητα τους για την αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες που προκύπτουν από την κατάργηση των Νομαρχιών.

Συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους Δήμους από τις Νομαρχίες αφορούν τους παρακάτω τομείς:

- Ανάπτυξης (23)
- Περιβάλλοντος (16)
- Ποιότητας ζωής των πολιτών και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων (40)
- Απασχόλησης (4)
- Κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης (15)
- Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού (31)
- Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας, Αλιείας
- Πολιτικής προστασίας (6)
- Κρατικών Υποθέσεων (57)

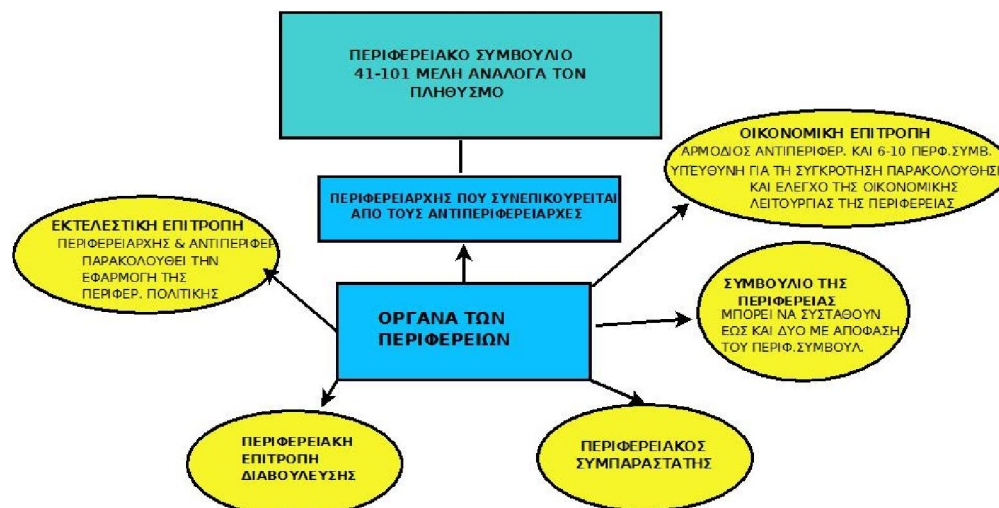
(Χλέπας <http://kdp.pspa.uoa.gr/programma-spydwn/ma8imata-epilogis/katey8ynsh-dioikhtikis-epistimhs/topiki-aytodioikhsh/ekpaideytiko-yliko.html>) Αναλυτικότερα οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων περιγράφονται στα άρθρα 94 και 95 του Νόμου 3852/2010. Κάποιες από τις αρμοδιότητες ασκούνται από 1ης Ιανουαρίου 2011 και κάποιες ασκούνται από την 1η Ιανουαρίου 2013. Ωστόσο οι νέες αρμοδιότητες (π.χ. Πολεοδομίες, αδειοδοτήσεις κ.α.) που προβλέπονταν από το Νόμο να μεταφερθούν στους Δήμους μετά την 1/1/2013 αναστέλλονται επ' αόριστον λόγω ελλειπών προετοιμασίας (Πράξη νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 256/31/12/2012 άρθρο1).



Χλέπας εκπαιδευτικό υλικό για Καλλικράτη <http://kdp.pspa.uoa.gr/programma-spydwn/ma8imata-epilogis/katey8ynsh-dioikhtikis-epistimhs/topiki-aytodioikhsh/ekpaideytiko-yliko.html>

4.β Όργανα διοίκησης των περιφερειών είναι ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή. Σε κάθε περιφέρεια τον περιφερειάρχη επικουρούν αντιπεριφερειάρχες που εκλέγονται άμεσα κατ' αντιστοιχία προς τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων και οι οποίοι δεν καταλαμβάνουν θέση περιφερειακού συμβούλου. Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από 41-101 μέλη ανάλογα τον πληθυσμό. Το άρθρο 173 ορίζει την συγκρότηση τη Εκτελεστικής επιτροπής της Περιφέρειας. Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τον περιφερειάρχη, ως πρόεδρο, και τους αντιπεριφερειάρχες. Η εκτελεστική επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας και παρακολουθεί την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής σε όλους τους τομείς αρμοδιότητας της περιφέρειας, καθώς και την εφαρμογή του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης.

Με το άρθρο 175 Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από τον περιφερειάρχη ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιπεριφερειάρχη ως πρόεδρό της και 6-10 μέλη στις περιφέρειες ανάλογα τον πληθυσμό. Τα μέλη της οικονομικής επιτροπής εκλέγονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Ποσοστό των μελών της οικονομικής επιτροπής εκλέγονται από τις μειονηφούσες παρατάξεις της περιφέρειας. Με το άρθρο 178 σε κάθε περιφέρεια συνιστάται, με απόφαση του περιφερειάρχη, **περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης** ως γνωμοδοτικό όργανο.



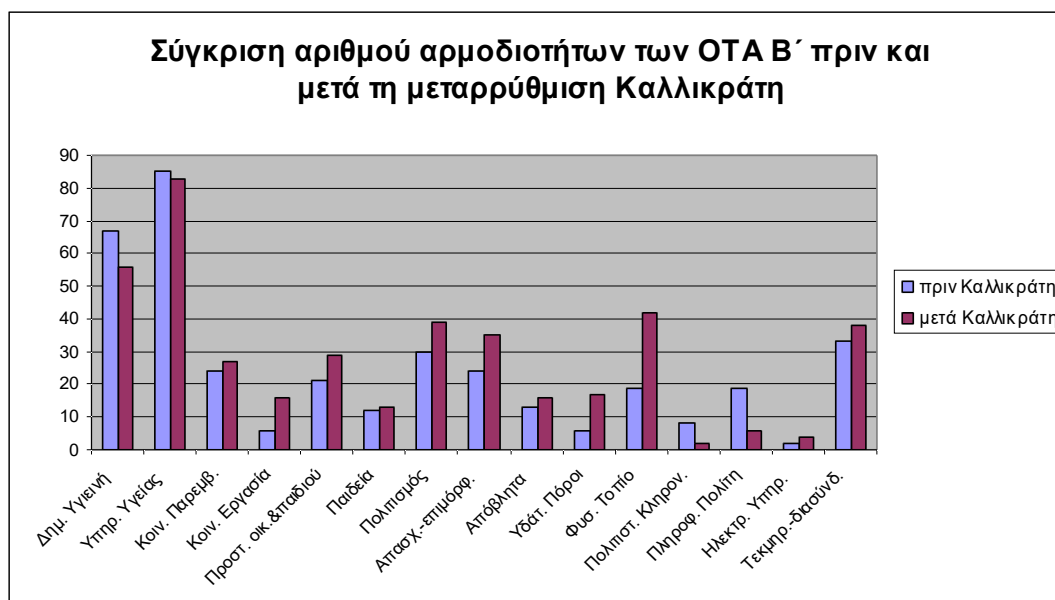
Γενικότερα οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου

ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές (Ν.3852/2010 αρ.3). Οι αρμοδιότητες των περιφερειών ως γενική αντίληψη αφορούν στον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό, την πράσινη ανάπτυξη αλλά και την μεταφορά αρμοδιοτήτων που αφορούν τις δύο μεγαλύτερες χωρικές ενότητες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας.

Οι τομείς αρμοδιοτήτων των περιφερειών επικεντρώνονται στους παρακάτω άξονες :

- Προγραμματισμού - Ανάπτυξης.
- Γεωργίας - Κτηνοτροφίας.
- Φυσικών Πόρων - Ενέργειας - Βιομηχανίας.
- Απασχόλησης - Εμπορίου - Τουρισμού.
- Μεταφορών - Επικοινωνιών.
- Έργων - Χωροταξίας -Περιβάλλοντος.
- Υγείας
- Παιδείας - Πολιτισμού - Αθλητισμού.
- Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας.

Στο άρθρο 186 του Ν.3852/2010 περιγράφονται αναλυτικά οι αρμοδιότητες που ασκούνται από τις νέες 13 περιφέρειες και αφορούν τους παραπάνω τομείς.



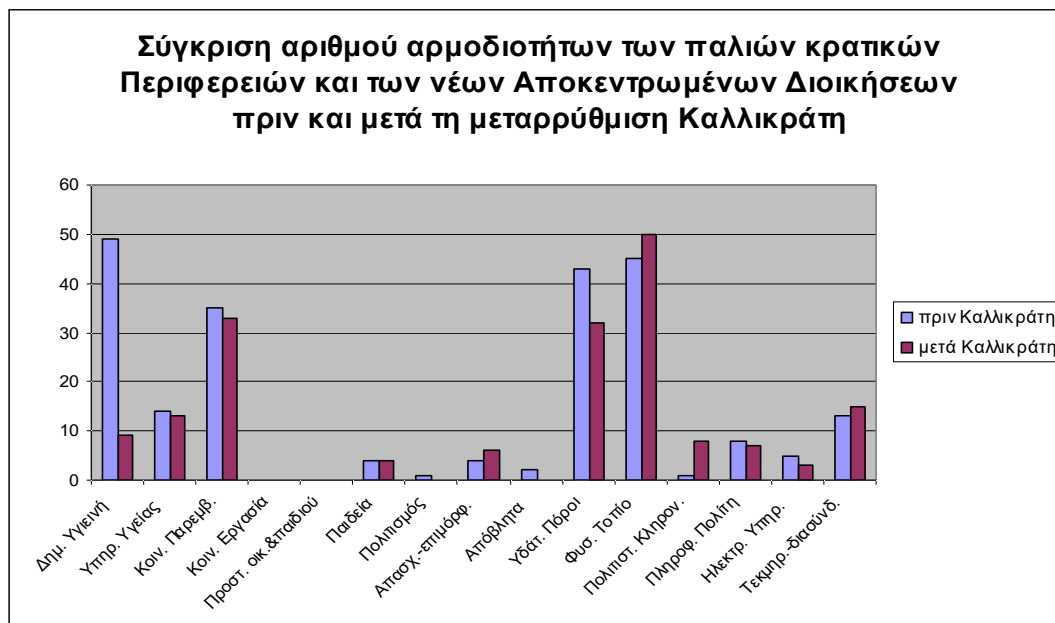
Χλέπας εκπαιδευτικό υλικό για Καλλικράτη <http://kdp.pspa.uoa.gr/programma-spydwn/ma8imata-epilogis/katev8ynsh-dioikhtikis-epistimhs/topiki-aytodioikhsh/ekpaideytiko-yliko.html>.

4.γ. Μητροπολιτικές περιφέρειες.

Στο νομό Αττικής και Θεσσαλονίκης κατοικεί το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού με πολύ υψηλή πυκνότητα κατοίκων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο (Για την Αττική βλέπε τον πιν.1). Παράλληλα οι παραπάνω νομοί χωρίζονται διοικητικά από πολλούς δήμους που συχνά το όριο τους είναι ένας δρόμος. Λόγω του όγκου του πληθυσμού και της πυκνότητας των οικονομικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με το άρθρο 210 του νόμου 3852/2010 ιδρύονται η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας που ασκούν πλέον των αρμοδιοτήτων του άρθρου 186 του Καλλικράτη και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Οι λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα αφορούν τους τομείς περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων, μεταφορών και συγκοινωνιών, πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, που υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια των δήμων. Πρέπει να σημειώσουμε ότι οι παραπάνω μητροπολιτικές περιφέρειες ουδέποτε ιδρύθηκαν.

4.δ. Αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 280 του νόμου 3852/2010 οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών, περιλαμβανομένων και εκείνων των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό τους νόμο 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α'), καθώς και στους μεταγενέστερους ειδικούς νόμους και στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, όπως ισχύουν, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που περιέχονται με το άρθρο 186 του παρόντος νόμου, στις περιφέρειες. Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις απονέμεται η άσκηση και άλλων πρόσθετων, αρμοδιοτήτων που αφορούν ζητήματα δημόσιας περιουσίας λατομείων, έλεγχος κυκλοφορίας, πολεοδομικών θεμάτων, ζητημάτων που αφορούν τα Δάση, τον αιγιαλό κ.α. Στις αποκεντρωμένες διοικήσεις ανήκει η αρμοδιότητα για πολεοδομικά και χωροταξικά θέματα γενικότερου χαρακτήρα όπως η έγκριση μελετών Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου και η εξειδίκευση των κατευθύνσεων στα ζητήματα οικιστικής πολιτικής και κατοικίας. Η αρμοδιότητα ελέγχου της κυκλοφορίας φαρμακευτικών ιδιοκατασκευασμάτων, καθώς και ζητήματα των Μητρώων Αρρένων. Τέλος οι αποκεντρωμένες διοικήσεις είναι αρμόδιες για την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε περιφερειακή βάση (Μακρυδημήτρης 2012: 327).



Χλέπας εκπαιδευτικό υλικό για Καλλικράτη <http://kdp.pspa.uoa.gr/programma-spyovdwn/ma8imata-epilogis/katey8ynsh-dioikhtikis-epistimhs/topiki-aytodioikhsh/ekpaideytiko-yliko.html>.

4.ε. Πόροι, οικονομικά των ΟΤΑ.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.5 του Συντάγματος «το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

Οι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οριοθετούνται και συνδέονται με συγκεκριμένους κωδικούς του κρατικού προϋπολογισμού. Οι πόροι για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση βασίζονται στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους οι οποίοι προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) το 20% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)

β) το 12% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

γ) το 50% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας

Αντίστοιχα για τις Περιφέρειες οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Περιφερειών προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) το 4% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

β) το 2,40% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)

Σύμφωνα με το νόμο οι δήμοι και περιφέρειες μπορούν να συνομολογούν δάνεια αποκλειστικά για την χρηματοδότηση επενδύσεων και τη χρηματοδότηση του χρέους τους. Οι προϋποθέσεις για τη λήψη δανείου από τους Δήμους και τις Περιφέρειες είναι οι εξής:

α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Δήμου/Περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων,

β) το συνολικό χρέος του Δήμου/Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει 60% των συνολικών εσόδων του,

Για ορισμένους ολιγάριθμους Δήμους που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη, εισάγεται διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος. Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στο δανεισμό, απαγορεύονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό, αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Ταυτόχρονα, διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης.

Για την υποστήριξη του Καλλικράτη σχεδιάστηκε ειδικό πρόγραμμα που ονομάστηκε «ΕΛΛ.Α.Δ.Α» και αποτελεί τη συνέχεια του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ.

Το πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» («ΕΛΛ.Α.Δ.Α.») διαρθρώνεται σε τρεις άξονες:

α) ο άξονας με κορμό τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α.,

β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης, που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε. Σ. Π.Α. και θα χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης,

γ) ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάρθρωση των ανθρωπίνων πόρων (www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e.../oikonomika.doc.)

Με το άρθρο 96 δίνεται δυνατότητα στους Δήμους για συμμετοχή και συγχρηματοδότηση σε οιοδήποτε πρόγραμμα και δράση που συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική πρόνοια και συνοχή, την περιβαλλοντική προστασία και την εν γένει βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Με το άρθρο 281 συστήνεται το πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη (ΑΚΣΙΑ)» με στόχο την υποστήριξη των δήμων που συνιστώνται, την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την άμβλυνση των περιφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων, καθώς και την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας. .

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται με το νόμο 3852/2010 στον προγραμματισμό των δράσεων, στη στοχοθεσία και την παραγωγή αποτελεσμάτων σε συνδυασμό με την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ. Αν και τα επιχειρησιακά προγράμματα των ΟΤΑ α' βαθμού θεσμοθετήθηκαν με τον Κ.Δ.Κ το 2006 με τον ν.3852/2010 δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον προγραμματισμό. Συγκεκριμένα το **άρθρο 266 του Ν. 3852/2010** ορίζει την εκπόνηση πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος, το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και Ετήσιο Προϋπολογισμό.

Με το αρθ.4 ν. 4111/2013 (ΦΕΚ 18 Α'25-1-2013) συστήνεται το Παρατηρητήριο παρακολούθησης ΟΤΑ. Πρόεδρος του Παρατηρητηρίου είναι Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και μέλη: ο Γενικός Διευθυντής Οικονομικών Υπηρεσιών ΥΠΕΣ, ο Διευθυντής της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκπρόσωπος ΚΕΔΕ (για Δήμους), Εκπρόσωπος ΕΝΠΕ (για Περιφέρειες), Εμπειρογνώμονας εγνωσμένου κύρους, Εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομικών και ο Γενικός Διευθυντής Θησαυροφυλακίου του προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους. Σκοπός του παρατηρητηρίου είναι : Η συνεχής (μηνιαία και τριμηνιαία) παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων αυτών με στόχο την ισοσκέλιση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ. Το Παρατηρητήριο ελέγχει τις αποκλίσεις που σημειώνονται επί του προγράμματος εκτέλεσης του προϋπολογισμού και εισηγείται μεθόδους διόρθωσης, αξιολογεί τους στόχους εσόδων και τις απόψεις που εκθέτει ο ΟΤΑ μέσω της Έκθεσης Δράσεων Επίτευξης Στόχων και διατυπώνει προτάσεις για τροποποίηση αυτών σε συγκεκριμένα επίπεδα μέσω ανάλογης αναμόρφωσης του προϋπολογισμού. Εφόσον η εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ο.Τ.Α. εξακολουθεί να παρουσιάζει για δύο συνεχόμενα τρίμηνα απόκλιση από τους στόχους, και διαπιστωθεί ότι δεν έχουν ληφθεί τα προσηκόντα μέτρα, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη

εισήγηση του Παρατηρητηρίου, ο Ο.Τ.Α. υπάγεται υποχρεωτικά σε Πρόγραμμα Εξυγίανσης (Ν.4111/2013 αρθ.4 ΦΕΚ 18 Α/2013).

Κατά τον νομοθέτη στόχος του Καλλικράτη πέρα από την εξοικονόμηση πόρων είναι να δημιουργήσει ισχυρούς αναπτυξιακούς θεσμούς σε πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο. Μέσω του προγράμματος του Καλλικράτη οι Δήμοι και οι Περιφέρειες εντάσσονται σε πρόγραμμα εξυγίανσης μέσω της δημιουργίας ενός τοπικού Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Π.Σ.Α.) που οι στόχοι του καθορίζονται από το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα στήριξης.

4.στ. Εποπτεία - Πειθαρχικά.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.4 το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Οι Δήμοι και οι περιφέρειες **ελέγχονται προληπτικά και κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο**. Σύμφωνα με το άρθρο 214 στους δήμους και τις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών χωρίς να οδηγεί σε κηδεμονία αυτών. Η εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους.

Η διοικητική εποπτεία ασκείται στις πράξεις των Ο.Τ.Α. ενώ τα αιρετά στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης υπόκεινται σε πειθαρχικό έλεγχο. Η εποπτεία επί των πράξεων ασκείται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, η δε εποπτεία επί των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος) ασκείται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, εκτός από την περίπτωση της παύσης για λόγους δημοσίου συμφέροντος των δημοτικών ή περιφερειακών αιρετών, οπότε ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Μακρυδημήτρης 2012: 403).

Στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, συνιστάται: Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ, που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του ΥΠΕΣΑΗΔ, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό με αρμοδιότητα:

- 1.τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ
- 2.τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών

Ωστόσο ο θεσμός τους Ελεγκτή νομιμότητας καθώς και οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ δεν λειτούργησαν αν και η προκήρυξη για τη στελέχωση των θέσεων ξεκίνησε από το 2011. Τον

έλεγχο των ΟΤΑ τον διεξάγει ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης καθώς και ειδικές επιτροπές που εδρεύουν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

4.ζ. Προσωπικό.

Το προσωπικό με οποιαδήποτε σχέση εργασίας που υπηρετούσε σε δήμους ή νομικά πρόσωπα δήμων που συνενώθηκαν περιέρχονται αυτοδικαίως με την ίδια σχέση εργασίας στον νέο δήμο. Γενικά το ίδιο ισχύει για το προσωπικό που υπηρετούσε σε πρώην νομαρχίες ή σε νομικά πρόσωπα νομαρχιών το προσωπικό μεταφέρεται στις περιφέρειες. Εξαιρείται το προσωπικό των πρώην νομαρχιών που υπηρετούσε σε υπηρεσίες που τις αρμοδιότητες τους τις αναλαμβάνουν οι δήμοι. Ωστόσο το μόνιμο και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό των οργανικών μονάδων (Διευθύνσεων, Τμημάτων, Αυτοτελών Τμημάτων, Γραφείων, Αυτοτελών Γραφείων) των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) αρμοδιότητες των οποίων απονέμονται στους δήμους, είτε για το σύνολο συγκεκριμένου τομέα είτε μεμονωμένως, δύναται με αίτησή του εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, η οποία υποβάλλεται προς το Νομάρχη, να ζητήσει τη μετάταξή του στο δήμο της έδρας του Νομού. Σε πολλές περιπτώσεις συνέβη το παράδοξο, το προσωπικό υπηρεσιών αιχμής όπως, οι υπηρεσίες δόμησης, οι αρμοδιότητες των οποίων απονεμήθηκαν στους δήμους τμήμα του εξειδικευμένου προσωπικού τους να κατανέμεται στις περιφέρειες. Το προσωπικό των πρώην Τμημάτων Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.) των κρατικών περιφερειών μετατάσσεται αυτοδικαίως σε υφιστάμενες ή ιδρύμενες Τεχνικές Υπηρεσίες των δήμων της έδρας του αντίστοιχου νομού ή σε άλλους δήμους όπου λειτουργούσαν οι καταργούμενες Τ.Υ.Δ.Κ., σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις αντίστοιχης κατηγορίας, κλάδου ή ειδικότητας.

Πέρα όμως από την κατανομή του προσωπικού που ήδη υπηρετούσε σε ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού δεν υπήρξε η δυνατότητα πρόσληψης νέου προσωπικού λόγω της απαγόρευσης των προσλήψεων από το Μνημόνιο. Αντίθετα με τον Ν.4093/2012 τέθηκαν σε κινητικότητα Υπάλληλοι των ΟΤΑ Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου κατηγορίας ΔΕ Διοικητικού οικονομικού, οι οποίοι μετατάχθηκαν σε άλλες υπηρεσίες. Επίσης με το Ν. 4172/2013 καταργήθηκε η Δημοτική Αστυνομία της οποίας η πλειοψηφία των μελών συνδράμει άλλες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης (Αστυνομία, Σωφρονιστικά Καταστήματα κ.λ.π.). Με τον ίδιο νόμο τέθηκαν σε διαθεσιμότητα και οι φύλακες σχολικών κτηρίων αν και υπήρχαν οικονομοτεχνικές μελέτες που απεδείκνυν ότι η φύλαξη σχολείων απέτρεπε σημαντικά τους βανδαλισμούς και οδηγούσε σε εξοικονόμηση εσόδων.

Για την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου μετάβασης στη «νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», που συντάξε το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκειμένου να υποστηρίξει τη διοικητική αναδιοργάνωση της ΤΑ, υπεγράφη «μνημόνιο συνεργασίας» μεταξύ του Υπουργείου και της ΕΕΤΑΑ. Προκειμένου να καθοριστεί ο αριθμός και το είδος των προτύπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας που είναι αναγκαίοι για την υποστήριξη των νέων δήμων η ΕΕΤΑΑ προχώρησε στην κατάρτιση τυπολογίας των νέων Δήμων, δηλ. στη διάκριση του συνόλου των νέων Δήμων σε κατηγορίες ομοειδών χαρακτηριστικών με βάση τον πληθυσμό, την αστικοποίηση, τον κύριο τομέα παραγωγής, την νησιωτικότητα και ορεινότητα. Με βάση τα παραπάνω το πρόγραμμα Καλλικράτης προέβλεψε και αντίστοιχες υπηρεσίες για τους ΟΤΑ απαραίτητες και για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων.

5. Η σχέση "Καποδίστρια" και "Καλλικράτη".

Προκειμένου να αντιληφθούμε τις αλλαγές που επιφέρει στην τοπική αυτοδιοίκηση το πρόγραμμα Καλλικράτης είναι χρήσιμο να συγκριθεί με τις αλλαγές που επέφερε το πρόγραμμα Καποδίστριας. Η σύγκριση μεταξύ των δύο νόμων θα επιτελεστεί επί των χρόνιων παθογενειών της αυτοδιοίκησης. Όπως προέκυψε από την παραπάνω ανάλυση ο συγκεντρωτισμός της κεντρικής διοίκησης, η λειτουργική και διοικητική αδυναμία της αυτοδιοίκησης καθώς και η οικονομική εξάρτηση της αποτελούν την τροχιά εξάρτησης της αυτοδιοίκησης. Με βάση τις παραπάνω παθογένειες καταρτίστηκε συνοπτικός πίνακας αντιμετώπισης τους τόσο από το πρόγραμμα Καποδίστριας όσο και από το πρόγραμμα Καλλικράτης:

	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ
ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ		1. κατάργηση κρατικών περιφερειών. 2. ίδρυση αποκεντρωμένων διοικήσεων. 3.Μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού
ΠΟΛΥΔΙΑΣΠΑΣΗ ΟΤΑ ΔΙΟΚΗΤΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ	1.Συγχωνεύσεις κοινοτήτων σε δήμους παραμένουν οι κοινότητες κυρίως της Αττικής και Θεσσαλονίκης. Από 5.800 (438 δήμοι και 5.387 Κοινότητες) μετά την ψήφιση του νόμου	1. καταργούνται οι κοινότητες 2. οι δήμοι συγχωνεύονται σε 325. 3. Τα σημερινά τοπικά διαμερίσματα έως 2000 κατοίκων ονομάζονται Τοπικές Κοινότητες και άνω των 2000 Δημοτικές Κοινότητες. Ως

	περιορίστηκαν στους 914 δήμους και σε 120 κοινότητες. 2.Θεσμοθετούνται τοπικά συμβούλια για τις κοινότητες που καταργούνται. 3.Το προσωπικό μεταφέρεται στις νέες δομές.	Δημοτικές Κοινότητες μετονομάζονται και τα σημερινά Δημοτικά Διαμερίσματα των μεγάλων πόλεων. 4. Τα περίπου 6000 νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των ΟΤΑ αναμένονταν να συγχωνευτούν σε 2000 περίπου. 5.Συγχωνεύονται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις από 50 νομαρχίες και 19 επαρχία συγχωνεύονται σε 13 αυτοδιοικητικές περιφέρειες. 6. Το προσωπικό μεταφέρεται στις νέες δομές. 7. Περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη συγκρότηση των οργανογραμμάτων των Δήμων. 8. Οι 13 κρατικές περιφέρειες συγχωνεύονται σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. 9.Θεσμοθετούνται νέα όργανα διοίκησης των δήμων και περιφερειών με σαφείς και ξεχωριστές αρμοδιότητες. 10.Θεσπίζεται αλλά δεν εφαρμόζεται η Αυτοτελής Υπηρεσία Ελέγχου 11. Θεσπίζεται ο συνήγορος του δημότη χωρίς να είναι υποχρεωτική η θητεία του. 12.Θεσπίζονται η επιτροπή διαβούλευσης και το συμβούλιο μεταναστών. 13. Θεσπίζεται αλλά δεν εφαρμόζεται η μητροπολιτική διοίκηση.
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΟΤΑ	1.Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.). 2.Ε.Π.Τ.Α. ειδικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα για τη στήριξη του προγράμματος Καποδίστριας. 3.Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο. 4. Οι δήμοι ως δομές τοπικής	1.Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο ακίνητης περιουσίας). 2.Προγράμματα ΕΛΛΑΔΑ ΑΚΣΙΑ στήριξης του προγράμματος Καλλικράτης. 3.Θεσπίζεται έλεγχος από Αυτοτελή Υπηρεσία ελέγχου ΟΤΑ. 4. Οι δήμοι και οι περιφέρειες ως

	ανάπτυξης.	όργανα ανάπτυξης. 5.Εξορθολογισμός των οικονομικών με την κατάργηση εκατοντάδων νομικών προσώπων και επιχειρήσεων. 5.Θεσπίζεται ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης για υπερχρεωμένους δήμους. 6.Θεσπίζονται τα πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα δράσης για τους ΟΤΑ Α' και Β βαθμού τα οποία εξειδικεύονται σε ετήσια προγράμματα δράσης και συνδέονται με τον προϋπολογισμό και το τεχνικό πρόγραμμα.
--	------------	---

Στον παραπάνω πίνακα γίνεται προσπάθεια να συνοψιστούν τα κύρια σημεία αλλαγών που περιέχονται στα προγράμματα Καποδίστριας και Καλλικράτης. Η πρώτη και κυριότερη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης αλλάζει συνολικά την αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και τις σχέσεις με το κράτος μια και αφορά όλα τα επίπεδα της αυτοδιοίκησης αλλά και τις αποκεντρωμένες λειτουργίες του κράτους ενώ το πρόγραμμα "Καποδίστριας" αφορούσε μόνο την σύμπτυξη των επαρχιακών κοινοτήτων.

Ποσοτικά οι συμπτώξεις των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού είναι πολύ πιο δραστικές με το πρόγραμμα Καλλικράτης σε σχέση με το πρόγραμμα Καποδίστριας. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στα χιλιάδες νομικά πρόσωπα και στις δημοτικές επιχειρήσεις όπου από 6.000 συμπτύσσονται σε 2.000 και που αυτόματα οδηγείται στην κατάργηση χιλιάδων θέσεων που καταλαμβάνονταν από το πολιτικό προσωπικό που δραστηριοποιούνταν στην τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με την έκθεση συνεπειών του νόμου το 53% των Δήμων πριν την ψήφιση του Καλλικράτη είχε πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Το 25% των Δήμων είχε πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους. Μόλις το 47% των Δήμων της χώρας, είχαν μόνο έναν ή δύο οικονομολόγους ενώ το 23% κανέναν. Το 44% των Δήμων είχαν μόνο έναν μηχανικό (Έκθεση συνεπειών του σχεδίου του νόμου 2010: 5). Η συνένωση των δήμων και των νομαρχιών αποσκοπεί στη συγκέντρωση πόρων και προσωπικού προκειμένου να συγκροτήσει λιγότερες και ισχυρότερες αυτοδιοικητικές δομές. Όσο λιγότερα και ισχυρότερα τα επίπεδα διοίκησης τόσο πιο λειτουργικά και αποτελεσματικά καθίστανται (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα 2012: 336).

Στο πρόβλημα του συγκεντρωτικού κράτους η απάντηση είναι η περαιτέρω αποκέντρωση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Με το πρόγραμμα Καλλικράτης πραγματοποιείται η μεταφορά

αρμοδιοτήτων του κράτους είτε προς τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, είτε προς τις περιφέρειες, είτε προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Με το πρόγραμμα "Καλλικράτης" επιχειρείται η διευθέτηση των αρμοδιοτήτων σε επίπεδο αποκεντρωμένων διοικήσεων, περιφερειών, δήμων αλλά και μεταξύ των οργάνων διοίκησης των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού. Αυτού του τύπου η λύση οδηγεί στην αποσυμφόρηση του κράτους από εκτελεστικές αρμοδιότητες και δίνει τη δυνατότητα για τη μετατροπή του σε κράτος «στρατηγείο» που συντονίζει και ελέγχει τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και την αυτοδιοίκηση. Η σαφής καταγραφή και ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων αποτρέπει τη σύγχυση μεταξύ των διάφορων επιπέδων της αυτοδιοίκησης και συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα των λειτουργιών της διοίκησης.

Η μεταρρύθμιση του "Καποδίστρια" δεν ισχυροποίησε τη διοικητική ικανότητα των ΟΤΑ με οργανωμένες υπηρεσίες και κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, έτσι ώστε να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις αυξημένες ανάγκες των πολιτών για παροχή σύγχρονων, ποιοτικών υπηρεσιών καθώς και για τη διεκπεραίωση έργων ΕΣΠΑ (Αιτιολογική έκθεση 2010). Ιδιαίτερη μνεία δίνεται στις γεωμορφολογικές ιδιαιτερότητες των ορεινών και νησιωτικών δήμων και στους οποίους παραχωρούνται επιπλέον αρμοδιότητες που ταιριάζουν με τα χαρακτηριστικά τους. Επίσης, έμφαση δίνεται στις μητροπολιτικές περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας που λόγω υπερσυγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων αντιμετωπίζουν σύνθετα και οξυμένα προβλήματα για την επίλυση των οποίων τους εκχωρούνται επιπλέον αρμοδιότητες. Επίσης δημιουργούνται νέα θεσμικά όργανα όπως ο συνήγορος του δημότη και της επιχείρησης, το συμβούλιο μεταναστών, όργανα διαβούλευσης που δίνουν ευκαιρίες για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και απεμπλοκή από τον δημαρχοκεντρικό προσανατολισμό των ΟΤΑ Α' βαθμού.

Για τον εξορθολογισμό των διοικητικών μηχανισμών των ΟΤΑ εκπονήθηκαν από την ΕΕΤΑΑ ειδικές μελέτες. Οι μελέτες αυτές λαμβάνοντας υπόψη τους το μέγεθος, τις αρμοδιότητες και τα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, προτείνουν και αντίστοιχα οργανογράμματα για την οργάνωση και τη στελέχωση των υπηρεσιών των δήμων.

Η τάση προς μια διοικητική λογική που αντλεί χαρακτηριστικά από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και που θεσμοθετήθηκε με τα άρθρα 203-204 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων Ν.3463/2006 ΦΕΚ114Α' επιβεβαιώνεται και από το πρόγραμμα Καλλικράτης. Στην παρ.1 του άρθρου 266 ορίζει την εκπόνηση πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος για τους ΟΤΑ, το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και Ετήσιο Προϋπολογισμό. Το Τεχνικό Πρόγραμμα καταρτίζεται μαζί με το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης, το οποίο αποτελεί μέρος του και επισυνάπτεται, σε αυτό, ως παράρτημα. Το ετήσιο πρόγραμμα δράσης αποτυπώνει τις προτεραιότητες

της δραστηριότητας των ΟΤΑ με στόχους-δείκτες, εξειδικεύεται ανά διοικητική μονάδα και συνδέεται με τον προϋπολογισμό τους. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι παρά την αλλαγή Κυβερνήσεων το Υπουργείο Εσωτερικών με συνέπεια και συνέχεια καλλιέργησε την λογική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δράσης. Η προσαρμογή των ΟΤΑ στη σύνταξη τους επήλθε σταδιακά προκειμένου οι Δήμοι να ανταποκριθούν σε μία αλλαγή τρόπου διοίκησης και λειτουργίας που επικεντρώνεται στον προγραμματισμό και στην στοχοθεσία.

Για την επίλυση προβλημάτων κακοδιαχείρισης και αδιαφάνειας θεσμοθετούνται νέοι μηχανισμοί ελέγχου των ΟΤΑ. Αυξάνεται ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων της αυτοδιοίκησης ως παράγοντας αποφυγής χρόνιων παθογενειών. Ο έλεγχος του κράτους προς την αυτοδιοίκηση ενδυναμώνεται με τη συγκρότηση ειδικής υπηρεσίας με τίτλο: Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ, που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του ΥΠΕΣΑΗΔ, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό με αρμοδιότητα: τον έλεγχο νομιμότητας όλων των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.

Ένα χρόνιο πρόβλημα που θέτει για λύση το πρόγραμμα του Καλλικράτη, σύμφωνα με την έκθεση συνεπειών του νόμου, αποτελεί το πρόβλημα των οικονομικών των ΟΤΑ το οποίο αντιμετωπίζεται με την συγχώνευση αυτοδιοικητικών δομών. Πέρα από την εξοικονόμηση πόρων που διατίθεντο στη συντήρηση του πολιτικού προσωπικού επιχειρείται και η σύνδεση της χρηματοδότησης τους με πιο δυναμικούς φόρους του φορολογικού συστήματος προκειμένου η χρηματοδότηση τους να εξαρτάται από τις δυνατότητες είσπραξης εσόδων.

Η οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση αποτελεί και έναν από τους παράγοντες της τροχιάς εξάρτησης της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα σαφή, ενιαία και διακριτά κριτήρια χρηματοδότησης των ΟΤΑ καταρχήν συμβάλλουν στην απεξάρτησή τους από πελατειακές λογικές. Το βασικό πρόβλημα πριν το πρόγραμμα Καλλικράτη εντοπίζεται και στο γεγονός ότι οι πολυάριθμοι μικροί ΟΤΑ είχαν περιορισμένες δυνατότητες να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν από την υλοποίηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Μόλις 212 Δήμοι διέθεταν διαχειριστική επάρκεια που τους έδινε τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ.

Επιδίωξη του νομοθέτη ήταν και το καταστήσει τους ΟΤΑ δυναμικούς αναπτυξιακούς παράγοντες τόσο στο τοπικό όσο και στο περιφερειακό επίπεδο. Για να αντληφθεί καλύτερα η αυτοδιοίκηση τα προβλήματα και τις προοπτικές εισάγεται ο θεσμός της οργανωμένης διαβούλευσης. Όπου πλέον οι τοπικοί φορείς είτε σε επίπεδο δήμου είτε σε επίπεδο περιφέρειας συμμετέχουν

συλλογικά και ανοιχτά στη συγκρότηση του επιχειρησιακού προγράμματος του δήμου ή της περιφέρειας. Στην ενίσχυση ακριβώς του αναπτυξιακού προγραμματισμού των δήμων και περιφερειών εντάσσονται και τα σχέδια δράσης σε πενταετή και ετήσια βάση. Ιδιαίτερα λόγω του μνημονίου αποκτούν χαρακτήρα μετρήσιμο και προσανατολίζονται στην εξοικονόμηση πόρων.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης συγκρινόμενο με το πρόγραμμα Καποδίστριας επιφέρει σαφείς αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το ερώτημα που προκύπτει είναι τι είδους αλλαγή επιφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση με το πρόγραμμα "Καλλικράτης".

6. Τι είδους αλλαγή επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης δεν αποτελεί μια απλή, προσαυξητικού τύπου αλλαγή, εμπεριέχει μεγάλη έκταση και έντασης αναδιαρθρώσεις που αγγίζουν το σύνολο αυτοδιοίκησης.

Προκειμένου να απαντήσουμε στο ερώτημα για το τι είδους αλλαγή επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης στην τοπική αυτοδιοίκηση θα χρησιμοποιήσουμε την θεωρία του Peter Hall (1993). Ο Hall δανείζεται από τον Kuhn (1970) την έννοια του επιστημονικού παραδείγματος όπως περιγράφεται στη "Δομή των επιστημονικών επαναστάσεων". Το επιστημονικό παράδειγμα μετονομάζεται σε πολιτικό παράδειγμα μεταφέροντας κατά ένα τρόπο τη θεωρία του Kuhn περί επιστημονικών επαναστάσεων στην πολιτική. Ο Hall (1993) ορίζει το πολιτικό παράδειγμα ως το πλαίσιο ιδεών και προτύπων, εντός του οποίου λειτουργούν οι πολιτικά δρώντες. Το πλαίσιο ιδεών και προτύπων καθορίζει τους πρωταρχικούς στόχους που θα κατευθύνουν την πολιτική σε ένα συγκεκριμένο τομέα, τις τεχνικές και τα μέσα πολιτικής που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτών των στόχων, καθώς και τις ακριβείς ρυθμίσεις των μέσων αυτών. Όπως ένα Gestalt²³, αυτό το πλαίσιο ιδεών και προτύπων είναι ενσωματωμένο στην ίδια την ορολογία μέσω της οποίας οι πολιτικοί επικοινωνούν και ασκεί επιρροή ακριβώς επειδή κατά ένα μεγάλο μέρος του θεωρείται δεδομένο και μη επιδεκτικό σε έλεγχο (Hall 1993: 279). Ο Hall διαχωρίζει σαφώς τις απλές από τις ριζικές αλλαγές ανάλογα με το αν αυτές οι αλλαγές οδηγούν ή μη σε αλλαγή πολιτικού παραδείγματος. Ριζική αλλαγή για παράδειγμα συνέβη στη

²³ Ο όρος Gestalt είναι γερμανικός όρος όπου στην Αγγλική γλώσσα αναφέρεται στην ολότητα μιας δομής, μορφής ή ενός προτύπου όπου οι ιδιότητες αυτής δεν μπορούν να αναχθούν στις ιδιότητες των μερών της.

Βρετανία την περίοδο 1970-1989 επί πρωθυπουργίας Θάτσερ όπου η Κευνσιανή οικονομική πολιτική αντικαταστάθηκε από μια οικονομική πολιτική μονεταριστικού τύπου²⁴.

Ο Hall (1993) διερευνά το ρόλο των ιδεών και της μάθησης στην πολιτική. Κατά αυτόν η χάραξη της πολιτικής αποτελεί διαδικασία που περιλαμβάνει τρεις μεταβλητές : Οι γενικοί στόχοι που καθοδηγούν τις πολιτικές σε ένα συγκεκριμένο τομέα, οι τεχνικές και τα μέσα πολιτικής που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων αυτών, και οι απαιτούμενες ρυθμίσεις των μέσων αυτών. Μέσω αυτής της προσέγγισης ο Hall διαχωρίζει με σαφήνεια τη ριζική αλλαγή ή την αλλαγή πολιτικού παραδείγματος από αλλαγές προσαυξητικού τύπου. Χαρακτηρίζει δε ως «Πρώτου βαθμού αλλαγές» τις αλλαγές στις ρυθμίσεις των εργαλείων της πολιτικής, ενώ οι στόχοι και τα εργαλεία παραμένουν τα ίδια. Οι αλλαγές πρώτου βαθμού λαμβάνουν χώρα σχεδόν κάθε χρόνο και αντιστοιχούν σε διαδικασίες ρουτίνας που στόχο έχουν τη διόρθωση προβλημάτων που παρουσιάζονται λόγω της διαφοράς του χρόνου σχεδιασμού μιας πολιτικής από τον χρόνο εφαρμογής αυτής. Μια πολιτική σχεδιάζεται σε μια χρονική στιγμή T0 και υλοποιείται σε μια χρονική στιγμή T1. Οι συνθήκες μεταξύ του χρόνου T0 και T1 είναι διαφορετικές και χρειάζεται να γίνουν οι αναγκαίες ρυθμίσεις προκειμένου μια πολιτική να εφαρμοσθεί. Για παράδειγμα ο ετήσιος προϋπολογισμός ενός Δήμου σχεδιάζεται από το καλοκαίρι χωρίς όμως να γνωρίζουμε ακριβώς τις λεπτομέρειες που θα προκύψουν κατά τη διάρκεια υλοποίησης του. Καθ' όσον ο προϋπολογισμός υλοποιείται, οι κωδικοί του αναμορφώνονται προκειμένου να προσαρμοσθούν στην πραγματικότητα που προκύπτει σε χρόνο μεταγενέστερο του σχεδιασμού του. Αυτού του τύπου οι αλλαγές, οι οποίες αποτελούν ρουτίνα, αναφέρονται στην αλλαγή του τρόπου σύνδεσης των εργαλείων, ενώ οι συνολικοί στόχοι και τα εργαλεία πολιτικής παραμένουν τα ίδια. Για παράδειγμα με το πρόγραμμα Καλλικράτης καθιερώνεται η χρηματοδότηση των Δήμων και των Περιφερειών της χώρας με συγκεκριμένα ποσοστά χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό (ΥΠΕΣ 2010 Εισήγηση Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Η αλλαγή του

²⁴ Θεωρία σύμφωνα με την οποία ο πληθωρισμός προκαλείται από την αύξηση της προσφοράς του χρήματος. Η άποψη αυτή επικράτησε κατά τη δεκαετία του 70 ενάντια στις θέσεις του Κευνσιανισμού όπου προέτρεπε τις κυβερνήσεις να διαχειριστούν τη ζήτηση μέσω της δημιουργίας ελλειμματικού προϋπολογισμού. Δηλαδή η κυβέρνηση θα έπρεπε να εγγύσει περισσότερο χρήμα στην οικονομία μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών και να απορροφήσει λιγότερα από τη φορολογία. Στόχος της κευνσιανής οικονομικής πολιτικής ήταν η μείωση της ανεργίας. Οι Milton Friedman και Friedrich Hayek αντέτειναν ότι ένα ποσοστό ανεργίας είναι έξω από τις δυνατότητες της κυβέρνησης και οι προσπάθειες να εξαλειφθεί η ανεργία μέσω αυτής της πολιτικής ανεβάζει τις τιμές των προϊόντων και προκαλεί πληθωρισμό. Η εμφάνιση στασιμότητας πληθωρισμού τη δεκαετία του 70, δηλαδή ταυτόχρονη αύξηση της ανεργίας και του πληθωρισμού, θεωρήθηκε ότι ήταν αποτέλεσμα των κευνσιανών πολιτικών. Για τους οπαδούς της ελεύθερης αγοράς το σημαντικότερο πρόβλημα είναι ο πληθωρισμός που δημιουργείται από τις κευνσιανές πολιτικές και όχι η ανεργία. Οι ενέργειες λοιπόν των κυβερνήσεων να αυξάνουν το διαθέσιμο χρήμα στην αγορά προκαλεί νόθευση των κανόνων της ελεύθερης αγοράς. Οι οικονομικές πολιτικές των Reagan και Thatcher, κατά τη δεκαετία του 80, επέτρεψαν να αυξηθεί η ανεργία μέσα από την πίστη ότι το κράτος όταν παρεμβαίνει δημιουργεί μεγαλύτερα προβλήματα και για αυτό πρέπει να αφεθεί ελεύθερη η αγορά να ρυθμίσει το πρόβλημα από μόνη της (Heywood 2007: 185-187).

τρόπου χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης με συγκεκριμένα ποσοστά από τον κρατικό προϋπολογισμό θα μπορούσαμε να την χαρακτηρίσουμε ως αλλαγή πρώτου βαθμού μια και η πάγια χρηματοδότηση της Αυτοδιοίκησης προβλέπονταν και από το πρόγραμμα Καποδίστριας από τον προϋπολογισμό του κράτους. Η αλλαγή που επήλθε με τον Καλλικράτη είναι ότι προβλέφθηκε η πάγια χρηματοδότηση της Αυτοδιοίκησης από διαφορετικούς και πιο δυναμικούς σε σχέση με τον Καποδίστρια κωδικούς του κρατικού προϋπολογισμού.

Η αλλαγή δεύτερου βαθμού, σύμφωνα με την ταξινόμηση του Hall (1993), συμβαίνει όταν τα εργαλεία της πολιτικής όσο και η μεταξύ τους σύνδεση αλλάζουν προκειμένου να πετύχουμε τους ίδιους πολιτικούς στόχους. Σε αυτόν τον τύπο αλλαγής ταιριάζει η αλλαγή διάρθρωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης που επέρχεται με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Πιο συγκεκριμένα οι Δήμοι και οι κοινότητες μειώνονται από 1035 σε 325, οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, από 79 (Νομαρχίες επαρχία κ.λ.π.) μειώνονται σε 13 αιρετές περιφέρειες. Με το νόμο Καλλικράτη συνιστώνται επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στη θέση των 13 κρατικών διοικητικών Περιφερειών που αποτελούν και τον τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α'87 /7-6-2010). Η αλλαγή της διοικητικής διάρθρωσης της Αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αλλαγή δεύτερου βαθμού μια και τα εργαλεία της πολιτικής –κατάργηση Νομαρχιών και μείωση Δήμων και Περιφερειών – αλλάζουν όπως επίσης αλλάζει και η σύνδεση μεταξύ τους. Ως αλλαγή δεύτερου βαθμού θα μπορούσαμε να αξιολογήσουμε και τις αλλαγές που υφίστανται τα όργανα διοίκησης των δήμων και των περιφερειών. Στις αλλαγές δεύτερου βαθμού θα μπορούσαμε να συμπεριλάβουμε και την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης περιφέρειας και δήμων.

Η αλλαγή τρίτου βαθμού ή ριζική αλλαγή ή αλλαγή παραδείγματος συμβαίνει πολύ σπάνια και συνδέεται με κρίσιμες ιστορικές στιγμές σε μία χώρα. Κρίσιμες ιστορικές στιγμές για μια χώρα προκύπτουν ύστερα από κατακλυσμιαίες εξωγενείς διαταραχές (οικονομική κρίση ή πόλεμος) όπου γίνεται ολοένα και πιο δύσκολο να συνεχίσουμε να κάνουμε τα πράγματα όπως πριν και ταυτόχρονα οι εναλλακτικές επιλογές που έχουμε περιορίζονται. Σε μια τέτοια κρίσιμη κατάσταση βρέθηκε και η Ελλάδα όπου μέσω της διεθνούς οικονομικής κρίσης αναδείχθηκε ως ο αδύναμος οικονομικά, πολιτικά και θεσμικά κρίκος της ευρωζώνης. Σε αυτήν την περίπτωση δεν μπορούμε να αγνοήσουμε τις εξωτερικές πιέσεις λόγω διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού. Η μετάβαση από το ένα μοντέλο στο άλλο είναι ότι απαιτεί πολιτικές αποφάσεις. Οι πολιτικές ηγεσίες και όχι τόσο οι ειδικοί διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο στο να εξελιχθεί μια αλλαγή σε αλλαγή υποδείγματος. Η επιτυχία μετάβασης από το ένα μοντέλο στο άλλο προϋποθέτει ότι οι πολιτικά δρώντες μπορούν να κινητοποιήσουν δυνάμεις και

πόρους ενάντια σε δρώντες που υπερασπίζονται το προς αντικατάσταση μοντέλο. Για παράδειγμα ο Hall (1993) αναφέρεται στο ρόλο των ΜΜΕ και τη δύναμη που αυτά έχουν στο να προβάλλουν, να διαδίδουν και να μεγεθύνουν τις απόψεις που συνηγορούν στην αλλαγή υποδείγματος. Οι πολιτικοί δρώντες που μπορούν να κινητοποιήσουν τα ΜΜΕ υπέρ των απόψεων τους κερδίζουν πόντους στον πολιτικό στίβο. Παράλληλα ο ρόλος των εξωγενών πιέσεων που ασκούνται ενδυναμώνει ανάλογα και τις απόψεις των πολιτικών ομάδων που κινητοποιούνται για την αλλαγή υποδείγματος (Hall 1993). Σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η ιδεολογική, πολιτική και τεχνική συνοχή των μεταρρυθμίσεων προκειμένου να αποφευχθούν αστοχίες και καθυστερήσεις που πιθανόν να οδηγήσουν σε αποτυχία των μεταρρυθμίσεων (Λαδή 2011).

Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να εξετασθεί εάν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί τρίτου βαθμού αλλαγή και αλλαγή υποδείγματος. Η αλλαγή τρίτου βαθμού δεν περιλαμβάνει μόνο την αλλαγή του τρόπου σύνδεσης των εργαλείων και τα ίδια τα εργαλεία της πολιτικής αλλά κάτι πολύ πιο σπάνιο: την αλλαγή «του πλαισίου και των προδιαγραφών που καθορίζουν όχι μόνο τους στόχους πολιτικής και τα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη τους, αλλά και την ίδια τη φύση των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν» (Hall 1993: 279). Η σύγκριση του Προγράμματος Καλλικράτης θα γίνει με την προηγούμενη μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως αυτή διεξήχθη με το Πρόγραμμα «Καποδίστρια» και αποτυπώθηκε στο Νόμο Ν. 2539/1997. Από την σύγκριση των δύο μεταρρυθμίσεων θα προκύψει αν άλλαξε το πλαίσιο και οι στόχοι της πολιτικής με το πρόγραμμα Καλλικράτης.

Σύμφωνα με σχέδιο της κυβέρνησης Σημίτη που εισήγαγε για ψήφιση στη βουλή το Πρόγραμμα Καποδίστριας στόχευε στη δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με οικονομική αυτοτέλεια και ουσιαστικές αρμοδιότητες. Η ισχυρή αυτοδιοίκηση θα αποτελούσε συμπληρωματική δομή ενός μοντέλου διακυβέρνησης που θα αποτελείτο από το κράτος-στρατηγείο, την περιφέρεια, τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και το δήμο. Οι νέοι δήμοι θα συγκέντρωναν τους απαραίτητους διοικητικούς, εδαφικούς και οικονομικούς πόρους προκειμένου να αξιοποιήσουν τους τοπικούς πόρους και να τροφοδοτήσουν την τοπική ανάπτυξη. Το πρόγραμμα Καποδίστριας ελάμβανε υπόψη του το ευρωπαϊκό, δημοκρατικό και αποκεντρωτικό διοικητικό παράδειγμα

Στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου του Νόμου που αφορά στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» γίνεται μνεία στο πρόγραμμα «Καποδίστριας» και στις συνενώσεις των Δήμων και των Κοινοτήτων. Διαπιστώνεται ότι η μεταρρύθμιση μέσω του προγράμματος «Καποδίστριας» αναβάθμισε «τη θέση της

τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικο-διοικητικό μας σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική, όσο απαιτούν οι ανάγκες για την εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση της στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.» (Αιτιολογική έκθεση του προγράμματος «Καλλικράτης» 2010: 6). Σύμφωνα με τα παραπάνω στην αιτιολογική έκθεση του νόμου διαπιστώνεται ότι το πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο του προγράμματος Καποδίστριας βρίσκεται σε σωστή κατεύθυνση αλλά απαιτείται μια ακόμη ισχυρότερη μεταρρύθμιση όπου μέσω αυτής θα κατασταθεί η αυτοδιοίκηση πιο ισχυρή. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εντάσσεται στη λογική του επιτελικού κράτους με ισχυρές περιφερειακές και αυτοδιοικητικές δομές με στόχο την αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών και την αντιμετώπιση του συγκεντρωτισμού. Το πρόγραμμα Καλλικράτης στοχεύει στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και συνδυάζεται με πολιτικές που ήδη είχαν τεθεί σε λειτουργία όπως η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Μέσω της συγχώνευσης των Δήμων επιδιώκεται η ισχυροποίηση τους ώστε να αποτελέσουν βασικούς συντελεστές της τοπικής ανάπτυξης. Οι συγχωνεύσεις των ΟΤΑ αποσκοπούν στο καταστούν οι δήμοι λειτουργικά ικανότεροι στο να απορροφήσουν ευρωπαϊκά κονδύλια. Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στοχεύει στην εναρμόνιση της με το μοντέλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των περιφερειών όπου θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας. Τέλος η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσεται στις δομικές αλλαγές που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης. Μέσω της συγχώνευσης Δήμων, Νομικών Προσώπων, κατάργησης Νομαρχιών εξοικονομούνται πόροι προκειμένου να εξορθολογισθεί η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το κράτος γενικότερα.

Σαφέστατα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προκαλείται μια πιο ευρεία μεταρρύθμιση που αγκαλιάζει όχι μόνο τις δομές της αυτοδιοίκησης αλλά και την εσωτερική λειτουργία τους. Η μεταρρύθμιση που επέρχεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προκαλεί αλλαγές στο σύνολο της Αυτοδιοίκησης με ένα πιο συστηματικό και ολοκληρωμένο τρόπο από τις αλλαγές που επήλθαν με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» το 1997. Ο πιο ολοκληρωμένος και συστηματικός τρόπος αντιμετώπισης της αυτοδιοίκησης από το πρόγραμμα Καλλικράτης αποτελεί και την ποιοτική διαφορά του από το πρόγραμμα Καποδίστριας.

Τόσο με το πρόγραμμα Καποδίστριας όσο και με το πρόγραμμα Καλλικράτης επέρχονται αλλαγές στα εργαλεία άσκησης της πολιτικής όσο και στον τρόπο που αυτά συνδέονται μεταξύ τους. Και οι δύο λοιπόν απόπειρες μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν σαφέστατα δεύτερου βαθμού αλλαγές σύμφωνα με την κατάταξη του Hall (1993).

Οι πολιτικοί στόχοι παραμένουν σχεδόν οι ίδιοι και στις δύο μεταρρυθμίσεις. Και στις δύο μεταρρυθμίσεις συγχωνεύονται οι αυτοδιοικητικές δομές αν και με το πρόγραμμα Καλλικράτης οι συγχωνεύσεις είναι πιο εκτεταμένες και αγγίζουν το σύνολο της αυτοδιοίκησης. Και οι δύο μεταρρυθμίσεις μνημονεύουν τις αλλαγές που υφίσταται η διοίκηση στην Ευρώπη που από τα συγκεντρωτικά διοικητικά μοντέλα σταδιακά μετατοπίζεται σε πιο ισχυρές αποκεντρωμένες δομές. Και στις δύο περιπτώσεις επιδιώκεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση να παίζει έναν πιο ενεργό αναπτυξιακό ρόλο στη χωρική ενότητα στην οποία υφίσταται. Και οι δύο μεταρρυθμίσεις παρά την ισχυρή κριτική που δέχτηκαν επιδιώκουν την ανακατανομή εξουσιών μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης, προς όφελος της αυτοδιοίκησης.

Είναι σαφές ότι οι πολιτικοί στόχοι του προγράμματος Καλλικράτη αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της αυτοδιοίκησης, στην ανακατανομή εξουσίας μεταξύ αυτής και της κεντρικής διοίκησης, και στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Ωστόσο θα πρέπει να παρακολουθήσουμε την εφαρμογή του Καλλικράτη στην πράξη και ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια εφαρμογής των μνημονίων προκειμένου να αντιληφθούμε αν η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης πέτυχε τους στόχους της.

7. Η εφαρμογή του Καλλικράτη

Το πρόγραμμα Καλλικράτης ξεκίνησε πριν τα μνημόνια αλλά εφαρμόστηκε κατά τη διάρκεια της εφαρμογής τους. Στις 3 Μαΐου 2010 υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής, που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών -μελών της Ευρωζώνης, και της Ελληνικής Δημοκρατίας, «Μνημόνιο Συνεννόησης», στο οποίο συμπεριλήφθηκαν τα μέτρα και οι στόχοι του τριετούς προγράμματος που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το «Μνημόνιο Συνεννόησης» απαρτίζεται από τρία επιμέρους μνημόνια: α. το «Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής», με το οποίο καθορίζονται οι στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι του προγράμματος και τα επιμέρους δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά και διαρθρωτικά μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, β. το «Μνημόνιο για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής», στο οποίο γίνεται εξειδίκευση και λεπτομερής περιγραφή των ανωτέρω μέτρων και του χρονοδιαγράμματος θεσπίσεως και υλοποίησής τους μέχρι και το τέλος του 2012 και γ. το «Τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης», με το οποίο

αποσαφηνίζεται η έννοια των χρησιμοποιούμενων όρων, καθορίζονται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης και τα λοιπά κριτήρια αναφοράς, οι μέθοδοι αξιολόγησης του προγράμματος, καθώς και άλλες τεχνικού χαρακτήρα λεπτομέρειες για την παρακολούθηση της πορείας των επιχειρούμενων διαρθρωτικών αλλαγών (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014: 42-43).

Στις 6 Μάιου του 2010 δημοσιεύτηκε ο νόμος 3845/2010(ΦΕΚ 65Α/6-5-2010) : Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το Μνημόνιο Συνεννόησης προσαρτήθηκε στο Ν.3845/2010 ως παράρτημά του. Στις 7 Ιουνίου του 2010 δημοσιεύτηκε ο Νόμος 3852/2010 πρόγραμμα Καλλικράτη. Η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη συνέπεσε με την ένταξη της Ελλάδας στο μηχανισμό στήριξης από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Στα μέτρα εφαρμογής του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας στον πίνακα 3 αναφέρεται «Υιοθέτηση και έναρξη εφαρμογής της αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο τη μείωση του αριθμού των τοπικών αυτοδιοικήσεων και των εκλεγμένων/διορισμένων στελεχών (Καλλικράτης)»(Ν. 3845/10 (ΦΕΚ 65 Α/6-5-2010). Ο Καλλικράτης σχεδιάστηκε πριν από την ένταξη της χώρας στο μνημόνιο και η εφαρμογή του επηρέασε τόσο τον τρόπο υλοποίησης του όσο και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά του. Το μνημόνιο θεωρείται σκληρός μηχανισμός εξευρωπαϊσμού μια και η εφαρμογή του θεωρείται υποχρεωτική εάν η χώρα επιθυμεί να παραμείνει στην ευρωζώνη. Το πρώτο Μνημόνιο ιδιαίτερα, σχεδιάστηκε για την επίτευξη ποσοτικών οικονομικών και μόνο στόχων. Η εφαρμογή του Καλλικράτη λόγω του μνημονίου θεωρήθηκε σαν μέτρο βελτίωσης των δημόσιων οικονομικών.

Τα ερωτήματα λοιπόν που καλούμαστε να απαντήσουμε είναι **αν η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη βελτίωσε την ανακατανομή εξουσίας μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας. Αν συνέτεινε στην αποκέντρωση του κράτους και αν η συγχώνευση των αυτοδιοικητικών δομών κατέστησε λειτουργικότερους και αποτελεσματικότερους τους ΟΤΑ. Τέλος το ερώτημα που τίθεται αν το πρόγραμμα Καλλικράτη συνέβαλλε στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ προκειμένου αυτοί να ανεξαρτητοποιηθούν από την κεντρική εξουσία.**

Το πρώτο μνημόνιο σχεδιάστηκε για να εκτελεστεί σε επίπεδο κεντρικού κράτους, και πραγματοποιήθηκε σε αυστηρούς χρονικούς περιορισμούς. Οι κύριοι στόχοι του πρώτου μνημονίου ήταν η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της χώρας. Τα μέτρα για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών προς την ελληνική οικονομία αφορούσαν την μείωση των κρατικών δαπανών και την βελτίωση των μηχανισμών είσπραξης εσόδων.

Μέτρο για την για την μείωση των κρατικών δαπανών αποτέλεσε και η εφαρμογή του Καλλικράτη. Συγκεκριμένα από την εφαρμογή του Καλλικράτη θα μειώνονταν τα έξοδα κατά 500 εκατομμύρια ευρώ για τα έτη 2011, 2012, 2013. Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών συνοδεύεται και από μέτρα για ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας προκειμένου η χώρα να γίνει ελκυστική στην προσέλωση ξένων επενδύσεων (The economic adjustment program for Greece 2010). Η τοπική αυτοδιοίκηση και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης στοχοποιήθηκαν ως παράγοντες μη ορθής εφαρμογής του προϋπολογισμού στα πλαίσια του πρώτου μνημονίου (The economic adjustment program for Greece first review summer 2010).

Όσον αφορά την συγχώνευση των αυτοδιοικητικών δομών η απάντηση είναι θετική. Το μνημόνιο ακριβώς γιατί είχε σαν στόχο τη βελτίωση των δημοσιονομικών της χώρας διευκόλυνε τις συγχωνεύσεις των ΟΤΑ γιατί μέσω αυτών επιτυγχάνονταν και οι μειώσεις πόρων προς την αυτοδιοίκηση. Στόχος του μνημονίου ήταν μέσω της εφαρμογής του Καλλικράτη η εξοικονόμηση πόρων. Στόχος της συγχώνευσης των αυτοδιοικητικών δομών ήταν σύμφωνα με την πρόθεση του νομοθέτη να καταστεί η αυτοδιοίκηση λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη αλλά και πιο οικονομική στη λειτουργία της. Οι προθέσεις αποκλίνουν και η εμμονή σε οικονομικούς ποσοτικοποιημένους στόχους παραμέρισε τον ποιοτικότερο στόχο της αποτελεσματικότητας της αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη εφαρμόστηκε λόγω μνημονίου με μεγάλους οικονομικούς περιορισμούς. Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας διατείνεται ότι κατά την τριετία 2009-2012 οι λειτουργικές δαπάνες του κράτους για του ΟΤΑ μειώθηκαν κατά 60% και για επενδύσεις κατά 55% και ειδικά το έτος 2012 κατά 30% με αποτέλεσμα οι Δήμοι να μην μπορούν να ανταποκριθούν στοιχειωδώς στις υποχρεώσεις τους (<http://www.kedke.gr/wp-content/themes/kedke-theme/img/KTX%20DIMOS%20A4.pdf>). Θα πρέπει να συνυπολογίσουμε ότι οι παραπάνω μειώσεις επιβλήθηκαν την ώρα όπου η Ελλάδα χαρακτηριζόταν από το συγκριτικά μικρότερο (αν εξαιρέσει κανείς Μάλτα και Κύπρο) ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών (περίπου 5%) (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014: 54).

Ωστόσο για να πραγματοποιηθεί μια τέτοιου μεγέθους μεταρρύθμιση η οποία αφορούσε την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτοδιοίκησης και κράτους χρειαζόνταν εξειδικευμένο και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό προκειμένου να μπορούν να ασκηθούν με επάρκεια οι νέες αρμοδιότητες από τους νέους συμπτυγμένους δήμους. Λόγω των περιορισμών που επέβαλλε το μνημόνιο η αυτοδιοίκηση

κλήθηκε να αντιμετωπίσει τις ανάγκες της εκ των ενόντων μέσω εθελοντικών και αργότερα αναγκαστικών μετατάξεων μεταξύ των διαφορετικών βαθμίδων της αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή μιας ευρείας μεταρρύθμισης που αφορά το σύνολο σχεδόν των λειτουργιών της αυτοδιοίκησης αλλά και μέρους του κράτους απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό κατανομής προσωπικού μεταξύ των βαθμίδων της αυτοδιοίκησης. Τέτοιος σχεδιασμός δεν υπήρξε. Συνήθως ο πιο ισχυρός παράγοντας όπως για παράδειγμα οι πρώην νομαρχίες που μεταβλήθηκαν σε περιφέρειες επέβαλλαν και τις κατανομές του προσωπικού. Οι δυσλειτουργίες εντάθηκαν από την έλλειψη προσωπικού που δημιουργήθηκε και από τις αθρόες συνταξιοδοτήσεις δημοσίων υπαλλήλων, υπό τον φόβο των επερχόμενων αλλαγών στο ασφαλιστικό. Οι αθρόες συνταξιοδοτήσεις στέρησαν τους ΟΤΑ αφενός μεν από έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό και αφετέρου λόγω του τυχαίου χαρακτήρα τους οδήγησε σε περαιτέρω λειτουργικά προβλήματα. Υπήρξαν συγκεκριμένες υπηρεσίες π.χ. τεχνικές υπηρεσίες σε συγκεκριμένους δήμους που αποψιλώθηκαν από προσωπικό. Τα παραπάνω εντάθηκαν από την αδυναμία πρόσληψης προσωπικού αλλά και από την έλλειψη αναλυτικού και λεπτομερούς σχεδιασμού που θα οδηγούσε σε λίγες αλλά στοχευμένες προσλήψεις.

Αποτέλεσμα αυτού του περιορισμού τόσο σε προσλήψεις εξειδικευμένου προσωπικού όσο και σε πόρους ήταν η ματαίωση μεταφοράς μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένες αρμοδιότητες όπως αυτές της πολεοδομίας της κοινωνικής πρόνοιας καθώς και μια σειρά αδειοδοτήσεων που παρέχονταν από τις καταργηθείσες υπηρεσίες της νομαρχίας παρέχονται στους δήμους από τους δήμους που έτυχε να έχουν την έδρα τους οι συγκεκριμένες υπηρεσίες πριν τον Καλλικράτη. Αντί λοιπόν ενός ολοκληρωμένου, λεπτομερούς σχεδιασμού επικράτησε μια πολιτική "μπαλώματος" των προβλημάτων.

Μια σειρά μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών όπως η ανάπτυξη ενός συστήματος «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» σε Αττική και Θεσσαλονίκη καθώς και η δημιουργία ειδικού τύπου δήμων σε νησιά και ορεινές περιοχές με πρόσθετες αρμοδιότητες δεν κατέστη δυνατό να υλοποιηθούν λόγω των ασφυκτικών οικονομικών περιορισμών που επεβλήθησαν από τα μνημόνια. Οι νέες υπηρεσίες ελέγχου μέσω των Αυτοτελών Υπηρεσιών Ελέγχου των ΟΤΑ ουδέποτε συστάθηκαν, λόγω έλλειψης πόρων, και ο έλεγχος συνεχίζει να ασκείται από τις υπηρεσίες των αποκεντρωμένων διοικήσεων και το ελεγκτικό συνέδριο. Ας επισημάνουμε ότι ο έλεγχος νομιμότητας του ελεγκτικού συνεδρίου αποσκοπεί καθαρά στην τήρηση διαδικασιών και όχι στο πόσο αποτελεσματικές είναι οι πράξεις της αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη εφαρμόστηκε εντός ενός συγκεκριμένου πολιτικού, διοικητικού και νομικού πλαισίου. Σύμφωνα με τον καθηγητή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης κο Καρκατσούλη το βασικό πρόβλημα είναι η πολυνομία, η κακονομία, η στρεψονομία. Η διοίκηση λειτουργεί εντός ενός νομικού πλαισίου που τα τελευταία 30 χρόνια απαρτίζεται από 4.000 νόμους και 110.000 υπουργικές αποφάσεις. Αυτό έχει και τρομακτικές δημοσιονομικές επιπτώσεις. Το κόστος της γραφειοκρατίας αγγίζει τις 6,8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Αν το μειώναμε 20 - 25%, θα εξοικονομούσαμε πόρους 15 δις.» (Καρκατσούλης 2011). Σε έκθεση του ΟΟΣΑ εντοπίστηκαν συνολικά διοικητικά βάρη ύψους 3,28 δισεκατομμυρίων ευρώ και διοικητικό κόστος ύψους 4,08 δισεκατομμυρίων ευρώ σε 13 βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας (ΟΟΣΑ 2014).

Πολλαπλές διοικητικές δομές, υπουργεία που αλλάζουν όνομα και αρμοδιότητες σε κάθε αλλαγή κυβέρνησης, ανεξάρτητες αρχές, αλληπάλληλα επίπεδα ιεραρχίας που συχνά επικαλύπτονται, γενικοί γραμματείς, σύμβουλοι, πολιτικό προσωπικό συνθέτουν την εικόνα ενός χαώδους συστήματος (Καρκατσούλης 2011). Με το πρόγραμμα Καλλικράτης έγινε προσπάθεια καταγραφής και επιμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων διοικήσεων. Το πρόγραμμα Καλλικράτης δεν συνοδεύτηκε από μια ευρεία μεταρρύθμιση και του τρόπου λειτουργίας του κράτους. Η πολυνομία λόγω μνημονίων αυξήθηκε, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν προχώρησε με ταχείς ρυθμούς και τα διοικητικά βάρη δεν μειώθηκαν (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014: 54). Αποτέλεσμα αυτών είναι να υπονομευτούν οι προσπάθειες των συντακτών του προγράμματος Καλλικράτης για αποτελεσματικότερη αυτοδιοίκηση. Βέβαια θα πρέπει να τονίσουμε ότι όσον αφορά στην εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων παρατηρήθηκαν καθυστερήσεις που αντανakλούν και τα όρια των ικανοτήτων της κρατικής εξουσίας αλλά και τους περιορισμούς που υφίστανται λόγω του απαραίτητου συντονισμού των εφαρμοζόμενων πολιτικών (The economic adjustment program for Greece fourth review spring 2011). Οι φράσεις καλή νομοθέτηση, απλοποίηση των διαδικασιών, κωδικοποίηση της νομοθεσίας, και σμίκρυνση του νομοθετικού υλικού παραμένουν άγνωστες.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης στόχευε στην ενίσχυση της αυτοδιοίκησης και το περιορισμό του συγκεντρωτικού κράτους με απώτερο σκοπό το πέρασμα σε ένα νέο μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Το ερώτημα που προκύπτει είναι αν η εφαρμογή του Καλλικράτη σε συνθήκες αυστηρών οικονομικών περιορισμών συνέβαλλε στην ανακατανομή ισχύος μεταξύ αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας.

Οι ασφυκτικοί χρονικοί στόχοι πραγματοποίησης του μνημονίου απέτρεψαν τη συμμετοχή των παραγόντων της αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και στην εκτέλεση του περιορισμού των δαπανών

της αυτοδιοίκησης. Λόγω της πόλωσης και του συγκρουσιακού χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος δεν επετεύχθη πολιτική συναίνεση. Λόγω του μεγάλου κοινωνικού και πολιτικού κόστους που επέφεραν τα μέτρα, υπήρξε σαφής επιλογή να διαχυθεί, όσο δυνατόν επέτρεπαν οι καταστάσεις, σε τομείς ή θεσμούς που βρίσκονταν στην περιφέρεια του πολιτικοδιοικητικού συστήματος και που εν πάση περιπτώσει συνδέονταν λιγότερο και όχι πάντως άμεσα με τους κυρίαρχους και πιο κεντρικούς μηχανισμούς εξουσίας. Η τακτική του πολιτικο διοικητικού μηχανισμού ήταν να εισπραχθεί με άνισο τρόπο η μεγαλύτερη δυνατή δυσaráεσκεια από φορείς με δική τους ιδιαίτερη πολιτική ηγεσία όπως οι Δήμοι, τα ΑΕΙ ΤΕΙ και η δημόσια εκπαίδευση προκειμένου η κεντρική εξουσία να παραμείνει όσο το δυνατόν αλώβητη (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014: 54).

Η κεντρική εξουσία συγκρούσθηκε με την ΚΕΔΕ για το ζήτημα των πόρων της αυτοδιοίκησης παρά το γεγονός ότι η πλειοψηφία της ΚΕΔΕ ήταν ενταγμένη σε πολιτικές δυνάμεις που ψήφισαν τα μνημόνια. Η ΚΕΔΕ για αυτό το λόγο πραγματοποίησε απανωτά έκτακτα συνέδρια. Το ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΕ που πραγματοποιήθηκε στην Κομοτηνή τον Ιανουάριο του 2012 επισημαίνει το γεγονός ότι " Η κατάσταση των οικονομικών των δήμων βρίσκεται σε κρίσιμη καμπή. Οι δήμοι της χώρας έχουν συνεισφέρει στην αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης περισσότερο από οποιοδήποτε άλλον φορέα της Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης, έχοντας υποστεί μείωση των πόρων τους κατά 53%." (ΚΕΔΕ Ιανουάριος 2012 http://www.kedke.gr/?page_id=2118). Το ψήφισμα του έκτακτου συνεδρίου της ΚΕΔΕ τον Αύγουστο του 2012 εκτιμά ότι την "τελευταία τριετία αντιμετωπίζουμε μείωση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για λειτουργικές δαπάνες (ΚΑΠ) κατά 60% και της επιχορήγησης για επενδύσεις (ΣΑΤΑ) κατά 55%. Θεωρούμε ότι, αν οι μειώσεις που εφαρμόστηκαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση εφαρμόζονταν στο σύνολο της Κεντρικής Κυβέρνησης, η χώρα θα παρουσίαζε ήδη πρωτογενή πλεονάσματα και δεν θα υπήρχε ανάγκη για την εφαρμογή πρόσθετων επώδυνων μέτρων"(ΚΕΔΕ Αύγουστος 2012 <http://www.kedke.gr/?p=4494>). Το ψήφισμα του έκτακτου συνεδρίου στην Αθήνα το Δεκέμβριο του 2012 διαπιστώνει την άνιση μεταχείριση στις οικονομικές περικοπές εις βάρος της αυτοδιοίκησης καταγράφοντας ότι: "Η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο συνολικό χρέος της χώρας είναι μόλις στο 0.9% του δημόσιου χρέους" και ότι "Στο χρονικό διάστημα Δεκέμβριος 2011 έως Σεπτέμβριος 2012, οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των Δήμων, μειώθηκαν κατά 11%,όταν οι αντίστοιχες της Κεντρικής Κυβέρνησης αυξήθηκαν κατά 32%" (ΚΕΔΕ Δεκέμβριος 2012 <http://www.kedke.gr/?p=4988>).

Η σύγκρουση μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης επεκτάθηκε λόγω της επιστροφής του συγκεντρωτισμού της κεντρικής εξουσίας. Εναντιώθηκαν στον ασφυκτικό έλεγχο του

Παρατηρητηρίου και προσέφυγαν για αυτό στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Στο τακτικά συνέδριο της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα τον Μάιο του 2013 διεκδικούν ουσιαστική αποκέντρωση σύμφωνα με τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας καθώς και ένα άλλο μοντέλο οργάνωσης του διοικητικού συστήματος της χώρας με ενίσχυση του ρόλου των Δήμων και Περιφερειών (ΚΕΔΕ Μαΐος 2013 http://www.kedke.gr/?page_id=2118).

Ο συνδυασμός μιας μεγάλης μεταρρύθμισης όπου αλλάζει τη δομή του κράτους μεταφέροντας εξουσίες και αρμοδιότητες στην αυτοδιοίκηση παράλληλα με την μεγάλο περιορισμό του δημοσιονομικού κόστους, όπου σχεδιάζεται και εκτελείται σχεδόν αποκλειστικά από την κεντρική εξουσία έρχεται σε αντίφαση, επί της ουσίας, με την αποκέντρωση των εξουσιών που ήταν και βασικό στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη.

Τέλος το ερώτημα που τίθεται είναι αν η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη συνέβαλλε στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και στην ανεξαρτητοποίηση τους από την κεντρική εξουσία. Η συγχώνευση δομών οδήγησε σε συγκρότηση πιο ενισχυμένων ΟΤΑ με περισσότερο προσωπικό και δυνατότητες για την καλύτερη λειτουργία τους. Στους νέους ΟΤΑ μεταβιβάστηκαν μια σειρά από αρμοδιότητες που τις ασκούσαν οι πρώην Νομαρχίες. Όπως είδαμε και παραπάνω οι ελλείψεις σε εξειδικευμένο και εκπαιδευμένο προσωπικό ανέστειλαν την εφαρμογή των ορισμένων από τις νέες αρμοδιότητες που προέβλεπε το πρόγραμμα Καλλικράτης.

Τα ποσοστά των εργαζόμενων στους δήμους ανά βαθμίδα εκπαίδευσης

	2014	2013
ΠΕ	18%	18,30%
ΤΕ	10%	10,50%
ΔΕ	41%	47,60%
ΥΕ	31%	23,40%
ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΟ	0,07%	
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ	3,84%	
ΣΧΟΛΗ ΔΔ	0,07%	
ΧΩΡΙΣ	95,94	

(Σκολαρίκος κ.α. 2014)

Όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στους ΟΤΑ είναι φανερή. Κατά ένα παράδοξο τρόπο δε το 2014 σε σχέση με το 2013 μειώθηκαν τα ποσοστά των

εργαζόμενων με πτυχίο και αυξήθηκαν τα ποσοστά των εργαζομένων με απολυτήριο μέσης και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Ωστόσο είναι σαφές ότι νέοι συγχωνευμένοι ΟΤΑ διαθέτουν μεγαλύτερες δυνατότητες για την εκτέλεση πιο σύνθετων λειτουργιών από τις πρώην κοινότητες. διότι διαθέτουν συγκροτημένη οικονομική και τεχνική υπηρεσία τουλάχιστον. Με βάση τα παραπάνω χρήσιμο είναι δούμε την κατανομή ειδικευμένου προσωπικού στο ΟΤΑ Α' βαθμού.

Η Κατανομή ΟΤΑ με βάση τον αριθμό μηχανικών ΠΕ και ΤΕ με το πρόγραμμα Καποδίστριας και το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

ΜΗΧΑΝΙΚΟΙ ΤΕ ΠΕ		
	ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ	ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ
1	44%	10%
2	19%	9%
3	7%	12%
4	6%	11%
5	4%	6%
6 ΚΑΙ ΑΝΩ	20%	52%

Η κατανομή των ΟΤΑ με βάση των αριθμό οικονομολόγων ΠΕ ΤΕ σε Δήμους.

ΟΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΟΙ ΠΕ ΤΕ		
	ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ	ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ
1	24%	6%
2	22%	6%
3	17%	8%
4	9%	7%
5	7%	8%
6 ΚΑΙ ΑΝΩ	21%	65%

(Σκολαρίκος κ.α. 2010).

Από τα παραπάνω είναι σαφές ότι οι λειτουργικές δυνατότητες των ΟΤΑ αυξήθηκαν με τον Καλλικράτη σε σχέση με το πρόγραμμα Καποδίστριας. Δυστυχώς η ικανότητα των ΟΤΑ να διεκδικήσουν κονδύλια από ευρωπαϊκά προγράμματα αυξήθηκαν παρά το γεγονός ότι απαιτείται συνεχής εκπαίδευση αλλά και εξειδίκευση των υπαλλήλων.

Οι μειώσεις των πόρων στους ΟΤΑ ήταν αναλογικά περισσότερες σε σχέση με τον στενότερο δημόσιο τομέα.. Οι δυνατότητες επιλεκτικών χρηματοδοτήσεων από διάφορα υπουργεία προς τους δήμους μειώθηκαν λόγω των περιοριστικών δημοσιονομικών μέτρων που προέκυψαν από το μνημόνιο.

Λόγω του μνημονίου αλλά και της διοικητικής πολυδιάσπασης της αυτοδιοίκησης, η κεντρική διοίκηση αποφάσισε να πάρει στα χέρια της τον απόλυτο έλεγχο των οικονομικών τους θεσμοθετώντας το οικονομικό παρατηρητήριο με το άρθρο 4 του Ν.4111/2013. Το Παρατηρητήριο, μέσω της παρακολούθησης του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης των Ο.Τ.Α. ελέγχει την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού τους (ΥΠΕΣ 2013). Κατά του νέου αυτού θεσμού του «Παρατηρητηρίου» στράφηκαν τόσο η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος όσο και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος με το αιτιολογικό ότι παραβιάζεται η αυτοτέλεια των αποφάσεων της αυτοδιοίκησης. Ωστόσο το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάνθηκε ότι δεν παραβιάζεται η συνταγματική τάξη (Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης 2014: 66).

Η ίδρυση του παρατηρητηρίου συμβάλλει στην κατάρτιση εξορθολογισμένων προϋπολογισμών με ισοσκελισμένα τα έσοδα και τα έξοδα από τους ΟΤΑ. Επίσης εισάγει τον υποχρεωτικό και αναλυτικό προγραμματισμό στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ. Από την άλλη όμως αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ασφυχτικού οικονομικού ελέγχου της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση. Αν και στις προθέσεις του νομοθέτη είναι ο εξορθολογισμός των προϋπολογισμών των ΟΤΑ παράλληλα επιβάλλει χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες απαιτώντας απανωτές εγκρίσεις με αποτέλεσμα αφενός να αποθαρρύνονται οι αποκλίσεις από τον αρχικό οικονομικό προγραμματισμό και αφετέρου να εξουδετερώνονται οι δυνατότητες της ευελιξίας των δήμων να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες που προέκυψαν από την επιβολή των μνημονίων. Τελικά παρά τα θετικά του στοιχεία αναπαράγει μια γραφειοκρατική αντίληψη περί εξόδων χωρίς να συμβάλλει στην επίτευξη αποτελεσμάτων. Εισάγει στοιχεία προγραμματισμού με μια γραφειοκρατική αντίληψη και αποδυναμώνει την πρόθεση του προγράμματος του Καλλικράτη για μια πιο αυτοτελή αυτοδιοίκηση.

Πέρα από την προσήλωση σε οικονομικούς στόχους ή στην διεκδίκηση ευρωπαϊκών κονδυλίων δεν προβάλλει την αυτοδύναμη οικονομική ανάπτυξη των ΟΤΑ. Θα πρέπει να τονιστεί ότι τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα συνέβαλλαν στην εξυπηρέτηση αναγκών σε διάφορους παραγωγικούς τομείς καθώς και στην αυτοδιοίκηση. Ωστόσο οι μαζικές εισροές κοινοτικών πόρων δεν λειτούργησαν με επιθυμητά αποτελέσματα στην αναβάθμιση των παραγωγικών δομών της χώρας. Η εισροή ευρωπαϊκών πόρων όπως και ο αλόγιστος και εύκολος δανεισμός της χώρας μετά την είσοδο στην ΟΝΕ εξυπηρέτησαν συγκυριακές επιλογές και καταναλωτικές ανάγκες. Είναι σίγουρο ότι τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα διαμόρφωσαν εξειδικευμένες τεχνοκρατικές ελίτ διαχείρισης

και διανομής τους. Επίσης διαμόρφωσαν αντιλήψεις, πολιτικούς παράγοντες και δρώντες που απολυτοποίησαν την σημασία των ευρωπαϊκών πόρων. Οι εύκολα εισρέοντες πόροι οδήγησαν στον εφησυχασμό, στην αναζήτηση της ευκολίας και στην αντίληψη ότι η χώρα μπορεί να πορευτεί χωρίς να τίθενται κάθε φορά μέσο-μακροπρόθεσμοι στόχοι στην παραγωγική ανάπτυξη της (Τσουκαλάς 2013:142-143).

Γενικότερα στη δημόσια διοίκηση, στην καλύτερη των περιπτώσεων, αναπτύχθηκε μια αντίληψη ότι το καλύτερο που πρέπει να κάνουμε είναι να φτιάξουμε σοβαρούς θύλακες γραφειοκρατίας ικανούς να απορροφήσουν, να διανείμουν και να ελέγξουν έτοιμους ευρωπαϊκούς πόρων. Η ευκολία της απορρόφησης έτοιμων ευρωπαϊκών πόρων παραμέρισε κάθε προσπάθεια για γέννηση πόρων εκ του μηδενός. Η δημόσια διοίκηση δεν μπόρεσε καν στον κόπο να αναπτύξει μηχανισμούς και φορείς δημιουργία, ανάδειξης, έστω και αντιγραφής καλών πρακτικών που θα στόχευαν στη δημιουργία αυτογενών, αναπτυξιακών πολιτικών. Η έξωθεν εισροή άφθονου και εύκολου χρήματος αναπαρήγαγε και μια νοοτροπία στη κοινωνία ευρύτερα και στην αυτοδιοίκηση ειδικότερα, η οποία στην καλύτερη των περιπτώσεων διεκδικεί έτοιμους ευρωπαϊκούς πόρους (Τσουκαλάς 2013:141). Αυτή η αντίληψη ότι κάπου εκεί βρίσκονται πόροι που απλά περιμένουν από εμάς ένα σχεδιασμό να τους μαζέψουμε εξέτρεψε την αυτοδιοίκηση από την ανάπτυξη μιας αυτογενούς, πραγματικής, τοπικής οικονομίας.

Κοντολογίς, η συγχώνευση αυτοδιοικητικών δομών στην οποία σαφώς αποσκοπούσε το πρόγραμμα Καλλικράτης επιταχύνθηκε λόγω της οικονομικής κρίσης αλλά και της εφαρμογής του πρώτου μνημονίου διότι μέσω των συγχωνεύσεων επιτυγχάνονταν η εξοικονόμηση πόρων και μέσω της εξοικονόμησης πόρων. Η ισχυροποίηση των διοικητικών δομών λόγω του δραστηκού περιορισμού των προσλήψεων αλλά και της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να περιορίσει την γραφειοκρατία, και να απλουστεύσει τις διοικητικές διαδικασίες δεν επέτρεψαν στους ΟΤΑ να ασκήσουν με επάρκεια τις αρμοδιότητες που νομοθετήθηκαν από το πρόγραμμα Καλλικράτης.

Αν και ισχυροποιήθηκαν οι αυτοδιοικητικές δομές λόγω των συγχωνεύσεων η εφαρμογή του μνημονίου από την κεντρική εξουσία χωρίς τη συναίνεση των παραγόντων της αυτοδιοίκησης επέβαλλε δημοσιονομικούς στόχους με άνισο τρόπο εις βάρος της αυτοδιοίκησης. Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη αποσκοπούσε στην ανακατανομή των σχέσεων εξουσίας μεταξύ αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας και στην αλλαγή του μοντέλου διακυβέρνησης, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του μνημονίου που επιτελέστηκε αποκλειστικά από την κεντρική εξουσία ήρθε σε ουσιαστική αντίφαση με τον περιορισμό των εξουσιών του συγκεντρωτικού κράτους και την οικοδόμηση ενός πιο πολυεπίπεδου

μοντέλου διακυβέρνησης. Ένα μνημόνιο με σχεδόν αποκλειστικά οικονομικούς στόχους που παρακολουθείται από τεχνικούς και ειδικούς από το εξωτερικό είναι λογικό, για λόγους αποτελεσματικότητας, να παρακολουθείται κεντρικά. Αποτέλεσμα αυτού είναι να ακολουθείται ένα συγκεντρωτικό μοντέλο επιβολής πολιτικών σε θεσμούς, όπως η αυτοδιοίκηση, που λειτουργούν στην περιφέρεια του θεσμικού συτήματος.

Σαφέστατα οι συγχωνεύσεις των ΟΤΑ κατέστησαν πιο ισχυρούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς ωστόσο η αδυναμία εξορθολογισμού του ευρύτερου νομικού και διοικητικού πλαισίου δεν απέδωσε πιο αποτελεσματικούς και αποδοτικούς ΟΤΑ. Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε τις αδυναμίες των εγχώριων παραγόντων και της εκτελεστικής εξουσίας να σχεδιάσει και να προγραμματίσει τα αυτονόητα. Δηλαδή την κωδικοποίηση, την επικαιροποίηση, τον εξορθολογισμό και την απλούστευση των διαδικασιών προκειμένου η διοίκηση να μετατοπιστεί από την εκτέλεση στείρων γραφειοκρατικών διαδικασιών στην επιτέλεση αποτελεσμάτων.

Η οικονομική δυσπραγία λόγω του απότομου και δραστικού περιορισμού του δημοσιονομικού κόστους εξαιτίας του σχεδιασμού του πρώτου μνημονίου δεν οδήγησε σε πιο αυτοτελείς οικονομικά και άρα πιο ανεξάρτητους ΟΤΑ. Η θεσμοθέτηση του οικονομικού παρατηρητηρίου των ΟΤΑ εξορθολόγισε τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ ωστόσο με τους γραφειοκρατικούς περιορισμούς επέδρασε αρνητικά στην ευελιξία που μπορούν οι ΟΤΑ να επιδείξουν σε ιδιαίτερα μεταβαλλόμενες και δύσκολες συνθήκες της εποχής της εφαρμογής των μνημονίων.

Τέλος η αποκλειστική προσήλωση τόσο των εισηγητών του Νόμου όσο και των αυτοδιοικητικών παραγόντων στην δημιουργία κατάλληλων αυτοδιοικητικών μηχανισμών απορρόφησης ευρωπαϊκών πόρων, εξέτρεψε την αυτοδιοίκηση από τη δημιουργία μακροπρόθεσμων πολιτικών που οδηγούν στην ανάπτυξη μιας αυτογενούς, πραγματικής, τοπικής οικονομίας και που μέσω αυτής, εντέλει, μπορεί να οδηγηθούμε στην ολοκληρωτική ανεξαρτητοποίηση των ΟΤΑ από το κεντρικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα.

Συμπεράσματα

Στην εργασία μας για το πρόγραμμα Καλλικράτης προσπαθήσαμε να απαντήσουμε σε τρία κύρια ερωτήματα:

Το πρώτο ερώτημα που τέθηκε είναι αν η μεταρρύθμιση την Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί προϊόν εξευρωπαϊσμού. Θεωρήσαμε ότι ο εξευρωπαϊσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έγκειται σε δύο κύρια σημεία. Το πρώτο σημείο είναι το ζήτημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης το οποίο επιφέρει αλλαγές στον ρόλο της αυτοδιοίκησης και στους συσχετισμούς εξουσίας μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης προς όφελος της δεύτερης.

Το δεύτερο σημείο στο οποίο επικεντρώνονται οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού, όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και εν γένει την διοίκηση της Ένωσης, είναι η υιοθέτηση στοιχείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ με στόχο την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διαχείριση ανθρώπινων και υλικών πόρων. Στην περίπτωση όμως του ΝΔΜ δεν είναι βέβαιο αν προέρχεται αμιγώς από διαδικασίες της ΕΕ ή από διαδικασίες διεθνοποίησης γενικότερα. Η ΕΕ δεν έχει θεσπίσει ένα πρότυπο διοικητικών διαδικασιών στο οποίο να συμμορφώνονται τα κράτη μέλη. Χαρακτηριστικά του ΝΔΜ διαδίδονται μέσω ήπιων μηχανισμών εξευρωπαϊσμού όπως η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, η μάθηση, η διάχυση ιδεών και για αυτό δεν εύκολο να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα. Θα μπορούσαμε βέβαια με αρκετή δόση αβεβαιότητας να συνάγουμε ότι οι μηχανισμοί μάθησης και διάχυσης ιδεών ιδιαίτερα στην αξιολόγηση, παρακολούθηση και τον έλεγχο των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων από τους ΟΤΑ διαδραμάτισαν κάποιο ρόλο στη διαμόρφωση των ιδεών των στελεχών της αυτοδιοίκησης ιδιαίτερα εκείνων που ασχολούνται με διαδικασίες προγραμματισμού και διαχείρισης ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη με τη συγκρότηση λιγότερων αλλά πιο ενισχυμένων αυτοδιοικητικών δομών δημιουργεί τις προϋποθέσεις για πιο ισότιμη συμμετοχή των ΟΤΑ στο «πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ. Η οικονομική κρίση μεγέθυνε την ανάγκη για ταχύτερη και αποτελεσματικότερη απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων από τους ΟΤΑ. Ο μηχανισμός της αλλαγής εθνικών δομών ευκαιριών συναντάται σαφώς στις απαιτήσεις που συνοδεύουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις και αποτελεί ίσως τον σημαντικότερο παράγοντα που οδηγεί στην μεταρρύθμιση Καλλικράτη. Βέβαια για να επιβεβαιωθεί η παραπάνω κρίση απαιτείται ειδική έρευνα που θα απευθύνεται στους εμπνευστές και δημιουργούς της μεταρρύθμισης.

Η οικονομική κρίση λειτούργησε ως κρίσιμο σταυροδρόμι, παραμερίζοντας τις αναστολές και τις ενστάσεις από εγχώριους, τοπικούς παράγοντες - κοινοτάρχες, δήμαρχους, νομάρχες και πολιτικό

προσωπικό που χάνουν τις θέσεις εξουσίας που κατείχαν λόγω των περισσότερων και πολυδιασπασμένων ΟΤΑ. Τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης επιτάχυναν τις διαδικασίες αποδοχής ή μερικής αποδοχής από το πολιτικό-διοικητικό σύστημα της δραστηκής συγχώνευσης των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να προκύψει ελάφρυνση στα κρατικά έξοδα αλλά και να καταστούν οι ΟΤΑ αποτελεσματικότεροι στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων απαραίτητων στην αντιμετώπιση της πιστωτικής ασφυξίας. Μέσω των συγχωνεύσεων των αυτοδιοικητικών δομών ενισχύονται οι πιθανότητες για τον εξοβελισμό των μικρών κομμάτων από τη διεκδίκηση των νέων ΟΤΑ. Τα κόμματα εξουσίας δεν προέβαλλαν ισχυρές αντιστάσεις στις συγχωνεύσεις παρά την κριτική που άσκησαν για τον τρόπο συγχώνευσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης θα είχε ενδιαφέρον η έρευνα για το πώς πολιτικοί παράγοντες, κόμματα, τοπικοί άρχοντες αναμείχθηκαν στον τρόπο με τον οποίο συνενώθηκαν οι Δήμοι μέσω του Προγράμματος Καλλικράτης.

Ο Καλλικράτης σχεδιάστηκε πριν από την ένταξη της χώρας στο μνημόνιο και η εφαρμογή του επηρέασε τόσο τον τρόπο υλοποίησης του όσο και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά του. Το μνημόνιο θεωρείται σκληρός μηχανισμός εξευρωπαϊσμού μια και η εφαρμογή του θεωρείται υποχρεωτική εάν η χώρα επιθυμεί να παραμείνει στην ευρωζώνη. Η εφαρμογή του Καλλικράτη λόγω του μνημονίου θεωρήθηκε πρωτίστως σαν μέτρο βελτίωσης των δημόσιων οικονομικών.

Κατά την εφαρμογή του Καλλικράτη τα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος ανανεώθηκαν μέσω σκληρών μηχανισμών εξευρωπαϊσμού όπως τα μνημόνια. Η εφαρμογή του προγράμματος "Καλλικράτης" αντιμετώπισε σφοδρές αντιδράσεις από την ΚΕΔΕ λόγω των μεγάλων και άνισων περικοπών που επιτελεστήκαν στη χρηματοδότηση των δήμων. Ωστόσο τα κόμματα που διαχειρίστηκαν την κρίση και συνδιαχειρίζονταν την εξουσία από το 1974 και μετά, είτε αποσυντέθηκαν όπως το ΠΑΣΟΚ, είτε υποδιπλασίασαν τα ποσοστά τους όπως η Νέα Δημοκρατία, χάνοντας ουσιαστικά τις σχέσεις εκπροσώπησης που είχαν αναπτύξει με τους πολίτες. Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα δεν έμεινε τελικά αλώβητο από την κρίση, μένει να δούμε αν καταφέρει να αναγεννηθεί αποκτώντας ποιοτικότερα χαρακτηριστικά.

Η λύση για την αυτοτέλεια των δήμων από το πολιτικό διοικητικό σύστημα είναι να υπάρξουν πλήρη και διαφανή κριτήρια για την χρηματοδότησή τους. Μια πρόταση που κατατέθηκε αφορούσε την κατάργηση όλων των επιχορηγήσεων και τη μεταφορά όλων των φόρων των ακινήτων στους δήμους μέσω της οποίας δύναται να αυξηθεί η ευθύνη και λογοδοσία των δήμων προς στους δημότες τους. Ωστόσο αποτελεί μια πρόταση που απαιτεί μεγάλη και σε βάθος προετοιμασία (Μιχελάκης 2013). Το

δεύτερο ζήτημα που τίθεται και αφορά στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ έγκειται στη συμβολή των ΟΤΑ στην τοπική οικονομική ανάπτυξη. Η αναπτυξιακή προοπτική των ΟΤΑ υποβαθμίστηκε απλά και μόνο στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων. Παραμελήθηκε ίσως η μόνη προοπτική που θα οδηγούσε στην οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης ίσως και της χώρας. Για παράδειγμα θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα αντίστοιχο Παρατηρητήριο Ανάπτυξης ΟΤΑ το οποίο θα λειτουργούσε ως ανεξάρτητη αρχή, για να αποφύγουμε φαινόμενα παλαιοκομματισμού, που με τη χρήση σαφών κριτηρίων και κινήτρων θα συνέβαλλε στη χρηματοδότηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης περιέχει μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό των αυτοδιοικητικών θεσμών όπως: ο θεσμός τους συνηγόρου του δημότη και η λειτουργία των οργάνων ενδοδημοτικής αποκέντρωσης στις πρώην κοινότητες που αυξάνουν το δημοκρατικό έλεγχο και λειτουργούν ως θεσμικό αντίβαρο στη συγκεντροποίηση των ΟΤΑ. Για το αν και πως εφαρμόστηκαν αυτές οι μεταρρυθμίσεις από τους ΟΤΑ απαιτείται επιτόπια έρευνα που ξεπερνά τους σκοπούς αυτής της εργασίας.

Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" οδήγησε σε πιο ισχυρές διοικητικά δομές αυτοδιοίκησης με ενισχυμένες αρμοδιότητες. Καταλήγουμε ότι σε αυτό το πεδίο οδηγηθήκαμε σε σύγκλιση της ελληνικής αυτοδιοίκησης με την αυτοδιοίκηση των κρατών μελών της ΕΕ. Η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων ήταν επιτυχής ενώ η αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης ήταν μάλλον αναιμική. Αν και οι αυτοδιοικητικές δομές ενισχύθηκαν, η εφαρμογή των μνημονίων ενίσχυσε τα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά του κράτους ιδιαίτερα όσον αφορά τα οικονομικά των δήμων. Η ενίσχυση του συγκεντρωτισμού της κεντρικής εξουσίας οδηγεί σε απόκλιση από το ευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης. Βέβαια λόγω της οικονομικής κρίσης θα πρέπει να διερευνηθεί αν και άλλα ευρωπαϊκά κράτη, ιδιαιτέρως αυτά που ανήκουν στην Νότια Ευρώπη, αύξησαν τα συγκεντρωτικά τους χαρακτηριστικά εις βάρος της αυτοδιοίκησης, προκειμένου να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπεράσματα περί απόκλισης ή σύγκλισης.

Όσον αφορά την χρήση μεθόδων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που προτάσσει τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στην αυτοδιοίκηση παρατηρούμε τα εξής. Μέσω του Παρατηρητηρίου και των Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Δράσης, οι ΟΤΑ είναι αναγκασμένοι να ψηφίζουν ισοσκελισμένους και εξορθολογισμένους προϋπολογισμούς. Εν τούτοις, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών που απαιτούνται, περιορίστηκε η ευελιξία και οι δυνατότητες των ΟΤΑ να ανταποκρίνονται στις αυξημένες κοινωνικές ανάγκες. Σαφέστατα λόγω των συγχωνεύσεων και της κατάργησης των χιλιάδων νομικών προσώπων των ΟΤΑ εξοικονομήθηκαν πόροι. Επιπροσθέτως, οι

ΟΤΑ, παρά την μεγάλη οικονομική στενότητα στην οποία περιέπεσαν, κατάφεραν να ανταποκριθούν στις αυξημένες κοινωνικές ανάγκες ιδρύοντας, κινητοποιώντας και συναρθρώνοντας εθελοντές, δομές και δίκτυα αλληλεγγύης. Θα μπορούσαμε δηλαδή να συμπεράνουμε ότι η αποδοτικότητα των ΟΤΑ αυξήθηκε μια και με ελάχιστους πόρους κατάφεραν να ανταποκριθούν στοιχειωδώς στα καθήκοντα τους και ιδιαιτέρως στα κοινωνικά προβλήματα. Μια σειρά από δήμους προσέφεραν νέου τύπου υπηρεσίες ιδρύοντας κοινωνικά παντοπωλεία, φαρμακεία, προσφέροντας ιατρική περίθαλψη και δωρεάν φροντιστήρια και ενίσχυσαν το αλληλέγγυο εμπόριο. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύθηκαν τα θετικά χαρακτηριστικά της κοινωνίας των πολιτών.

Όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ και στην διεκπεραίωση σύνθετων διοικητικών λειτουργιών η εφαρμογή του Καλλικράτη περιόρισε τις δράσεις που προβλέπονταν (πολεοδομία κ.α.) λόγω έλλειψης υλικών πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού που απαιτείται για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων αλλά και λόγω της αδυναμίας της κεντρικής διοίκησης για κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας και των διαδικασιών.

Η οικονομική κρίση αυξάνει, σύμφωνα με την θεωρία του ιστορικού νεοθεσμισμού, τις δυνατότητες για θεσμικές αλλαγές. Λόγω της κρίσης η ενδεχομενικότητα αυξάνεται, βρισκόμαστε μπροστά σε κριτικά σταυροδρόμια, που γίνεται δυνατή η επιλογή μεταξύ διαφορετικών εναλλακτικών λύσεων και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση σημαντικών θεσμικών αλλαγών. Σε αυτές τις περιπτώσεις η ιστορική εξέλιξη μπορεί να μετατοπιστεί σε ένα νέο μονοπάτι. Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του θεσμού της αυτοδιοίκησης και του συγκεντρωτικού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους δεν μπορούμε να παρατηρήσουμε κατακλυσμιαίες αλλαγές.

Οι Thelen & Streeck (2005) προτείνουν να γίνει διάκριση μεταξύ των διαδικασιών της αλλαγής, οι οποίες μπορεί να είναι σταδιακές ή ξαφνικές με τα αποτελέσματα της αλλαγής, τα οποία μπορεί να οδηγούν σε συνέχειες ή ασυνέχειες.

		Αποτελέσματα της Αλλαγής	
		Συνέχεια	Ασυνέχεια
Διαδικασίες Αλλαγής	Σταδιακές	Αναπαραγωγή μέσω προσαρμογής	Σταδιακός μετασχηματισμός
	Ξαφνικές	Επιβίωση και επαναφορά	Κατάρρευση και αντικατάσταση

Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" σύμφωνα με την κατάταξη του Peter Hall (1993) μπορεί να χαρακτηριστεί ως σταδιακή αλλαγή δεύτερου βαθμού στις κύριες μεταρρυθμίσεις που θεσπίζει. Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα ακόμη και οι σταδιακές αλλαγές μπορούν να οδηγήσουν σε ασυνέχειες αλλά και ξαφνικούς ή απότομους μετασχηματισμούς. Αλλά και απότομες και ξαφνικές αλλαγές δεν σημαίνει ότι οδηγούν αναγκαστικά σε ασυνέχειες. Ανάλογα με την περίπτωση της αλλαγής απαιτείται συγκεκριμένη μελέτη για τα αποτελέσματα αυτής. (Thelen & Streeck 2005: 8-10).

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ		Αποτελέσματα της Αλλαγής	
		Συνέχεια	Ασυνέχεια
ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	Σταδιακή	Επανάκαμψη του συγκεντρωτικού κράτους με αλλαγές στο πολιτικό σύστημα. Ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών δομών. Αναπαραγωγή μέσω προσαρμογής.	
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	Σταδιακή	Οικονομικότητα και αποδοτικότητα των νέων δήμων. Περιορισμός της αποτελεσματικότητάς τους.	Σταδιακός μετασχηματισμός
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ	Σταδιακή	Επιβίωση και επαναφορά	

Στον παραπάνω πίνακα προσπαθήσαμε να ταξινομήσουμε τις αλλαγές που επέφερε το πρόγραμμα "Καλλικράτης" στις παθογένειες εκείνες που αποτελούσαν τροχιά εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρατηρούμε ότι σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να αποφανθούμε για κατάρρευση και αντικατάσταση των θεσμών της αυτοδιοίκησης. Επίσης στο ζήτημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μπορούμε μεν να θεωρήσουμε ότι το συγκεντρωτικό κράτος αναπαράχθηκε μέσω προσαρμογής μένει ωστόσο να δούμε αν οι πολιτικές αλλαγές στο πολιτικό διοικητικό σύστημα θα αποτελέσουν εφαλτήριο για περαιτέρω ενδυνάμωση της αυτοδιοίκησης ή για την επικράτηση του συγκεντρωτισμού. Οι εξελίξεις θα εξαρτηθούν από τις παρεμβάσεις τόσο των εγχώριων παραγόντων όσο και από τους "θεσμούς" επιτήρησης και εφαρμογής του τρίτου μνημονίου. Η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ εν μέρει περιορίζεται από την αδυναμία της κεντρικής διοίκησης να προβεί σε μεταρρυθμίσεις ωστόσο οι δήμοι λειτουργούν με μείωση των εξόδων τους, ενώ ανταποκρίθηκαν στην κάλυψη κοινωνικών αναγκών που προέκυψαν από την εφαρμογή των μνημονίων.

Με βάση τα παραπάνω μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι διαφορετικοί μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού: σκληροί όπως το μνημόνιο, μέσοι όπως η απορρόφηση κονδυλίων και ήπιοι όπως οι διαδικασίες μάθησης έχουν διαφορετικά αποτελέσματα όταν εφαρμόζονται ταυτόχρονα. Επίσης οι μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού ενδέχεται όπως στην περίπτωση του "Καλλικράτη" και των μνημονίων να έχουν διαφορετικούς στόχους και μεθοδολογία. Ιδιαίτερος όταν διαφοροποιούνται και δεν συναρθρώνονται μεταξύ τους. Είναι επίσης σαφές ότι ενώ το πολιτικό σύστημα υπέστη μεγάλη φθορά κατάφερε να ανταποκριθεί στην αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος. Ωστόσο αδυνατεί να καταπολεμήσει τη γραφειοκρατία και να μειώσει τα διοικητικά βάρη ίσως γιατί απαιτούνται μεγάλοι χρόνοι, που ξεπερνούν τα στενά χρονικά όρια των μνημονίων. Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα δεν κατάφερε μέχρι σήμερα να ανταποκριθεί με επάρκεια σε πιο μεσοπρόθεσμους στόχους για την πάταξη των παθογενειών που θα οδηγούσε σε πιο αποτελεσματική αυτοδιοίκηση. Το πρόγραμμα Καλλικράτης θεσμοθετήθηκε εντός της οικονομικής κρίσης και ρόλο σε αυτό διαδραμάτισαν ήπιοι και μέσου επιπέδου μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού. Αντίθετα η εφαρμογή των μνημονίων (σκληρού μηχανισμού) οδήγησε σε οπισθοχώρηση όσον αφορά τα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά του κράτους.

Το αν τελικά η κρίση θα αποδειχθεί ευκαιρία για την αλλαγή τροχιάς της αυτοδιοίκησης θα χρειαστεί μάλλον πολύ χρόνο για να το διαπιστώσουμε (Βούλγαρης 2013:458).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ανδρέου, Γιώργος, Λύκος, Μαρτίνος. (2011). *Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής.* Στο «Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο» επιμ. Μαραβέγιας Ναπολέον. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ανδρικοπούλου, Ελένη. (2004). *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρόπος λειτουργίας τους ως τμήμα του ευρωπαϊκού χώρου.* Τεχνικά Χρονικά Ιούλιος-Αύγουστος 2004.

Αρανίτου Βάλια, Παπαβλασόπουλος Ευθύμης, Σπουρδαλάκης Μιχάλης (2011). *Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο μνημόνιο: Το χρονικό μιας προαναγγελθείσας κρίσης.* Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134-135, Α'-Β'2011, 37-50.

Aspinwall, Md & Schneider, G. (2000). *Same menu, separate tables :The institutional turn in political science and the study of European integration.* European Journal of Political Research, 38:1-36.

Backhouse, Roger. (2009). *Η εξέλιξη της οικονομικής σκέψης από την αρχαία Ελλάδα μέχρι σήμερα.* Αθήνα: Κριτική.

- Bell, Stephen.** (2002). *Institutionalism: Old and New*. In D. Woodward (Ed.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia* (7th ed.). Melbourne: Longman.
<http://espace.library.uq.edu.au/eserv.php?pid=UQ:9699&dsID=Institutionalism.pdf>.
- Bache, Ian** (2003). Europeanization a governance approach. Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, March 27-29, 2003.
- Bache, Ian.** Flinders Mathew. (2004). *Multi-Level Governance and European Union Regional policy*. (Ed.), Multi-Level Governance. Oxford University Press.
- Blavoukos Spyros, Oikonomou George.** (2012). *Is Europeanization still in fashion?* Paper prepared for the Conference 'Comparing and contrasting "Europeanization": Concepts and experiences' 14-16 May 2012. Athens – Greece.
- Boas, Taylor.**(2007). *CONCEPTUALIZING CONTINUITY AND CHANGE*. Journal of Theoretical Politics 19(1): 33–54. <http://jtp.sagepub.com>.
- Börzel, Tania.**(1999). *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, Journal of Common Market Studies, 39:4.
- Börzel, Tania.**(2003). *How the European Union Interacts with its Member States*, Political Sciences Series 93, Institute for Advanced Studies, Vienna. http://aei.pitt.edu/1049/1/pw_93.pdf.
- Börzel, Tania, Risse Thomas.**(2003). *Conceptualizing the domestic impact in Europe*. In Featherstone, Kevin, Radaelli Claudio. *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press.
- Βούλγαρης, Γιάννης.** (2006). *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα. Μια σχέση προς επανεξέταση*. Αθήνα: Περιοδικό Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης τεύχος 28 Νοέμβριος 2006.
- Βούλγαρης, Γιάννης.** (2008). *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*. Αθήνα: Πόλις.
- Βούλγαρης, Γιάννης.** (2013). *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*. Αθήνα: Πόλις.
- Βουλή των Ελλήνων.** Συνταγματική Ιστορία.
<http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-istoria/>.
- Bulmer Simon, Burch Martin.** (1998). *Organizing for Europe: Whitehall, the British state and the European Union*. Public Administration Vol. 76 Winter 1998 (601–628). Oxford Blackwell Publishers.
- Capoccia Giovanni, Kelemen Daniel.**(2007). *The study of critical junctures*. World Politics 59 (april 2007), 341–69.
- Collier Ruth Berins, Collier David.**(1991). *Shaping the political arena*. Princeton : Princeton University Press.

- Γιαννόπουλος**, Ιωάννης. (1975). *Κοινότητες*. στο Ιστορία του Ελληνικού έθνους τόμος ΙΑ'. Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών.
- Γκέκας**, Ράλλης, Μήτσου Κατερίνα. (2010). *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση Διοίκηση συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. Αθήνα: EETAA.
- Γκιζέλης**, Γρηγόρης. (2009). *Το πελατειακό σύστημα, η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Givel S.Michael**.(2006). *Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and U.S. State Policy Making From 1990 to 2003*. JANUARY 2006 . http://works.bepress.com/michael_givel/12.
- Gould** Stephen Jay, Eldredge Niles.(1977). *Punctuated equilibria: the tempo and mode of evolution reconsidered*. PALEOBIOLOGY Vol. 3, No. 2, Spring, 1977.
- Dehousse**, Renaud (2003), “*The Open Method of Coordination: a New Policy Paradigm?*”, Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 03, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.
- Δεκλερής**, Μιχαήλ. (2000). *Ελληνική Διοίκηση 2000*. στο Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 επιμ. Μακρυδημήτρη Αντώνη και Μιχαλόπουλου Νίκου. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Δεσποτόπουλος**, Αλέξανδρος. (1975). *Η επανάσταση κατά το 1828*. στο Ιστορία του Ελληνικού έθνους τόμος ΙΒ'. Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών
- Διαμαντούρος**, Νικηφόρος (2006). *Οι απαρχές της συγκρότησης σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα 1821-1828*. Αθήνα : Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Διαμαντούρος**, Νικηφόρος (2013). *Επίμετρο: επανεξετάζοντας τον πολιτισμικό δυισμό*. Στο "Ελληνική κρίση και ευρωπαϊκή νεωτερικότητα." επιμ. Τριανταφυλλίδου Γρόπα και Κούκη. Αθήνα: Κριτική.
- Di Maggio** Paul, Powell Walter. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago.
- Elson**, Peter Rene. (2008). *A historical analysis of voluntary sector government relations in Canada*. Toronto http://www.mtroial.ca/cs/groups/public/documents/pdf/npr08_volsect_govrel.pdf.
- ΕΝΑΕ**, (2008). *Έκτακτο Θεματικό Συνέδριο ΕΝΑΕ για τη διοικητική μεταρρύθμιση*. <http://www.epoxi.gr/Themata/themata23.htm>.
- Etzioni-Halevi**, Eva. (1999). *Η εμφάνιση της νεωτερικής κοινωνίας στη σύγχρονη κοινωνιολογία*. Στο «Κοινωνιολογική Θεωρία της Ανάπτυξης» επιμ. Κύρτσης Αλέξανδρος-Ανδρέας. Αθήνα: Νήσος.
- Ευαγγελινίδου**, Μαίρη. (1987). *Θεσμοί διακοινοτικής συνεργασίας στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες*. Στο Η διακοινοτική συνεργασία η εμπειρία των άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Αθήνα : EETAA.

Eurofound. (2013). *Open method of Europeanization*. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>. Access 14-8-2013.

European Commission. (2001). *European Governance – White Paper*. Official Journal of the European Communities C287/11 12-10-200.

European Commission. (2010). *The economic adjustment programme for Greece May 2010*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/df/ocp61_en.pdf.

Ευρωπαϊκή, Ένωση. Επιτροπή των Περιφερειών.(2009). Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής Των Περιφερειών. <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EL.pdf>

Ευρωπαϊκή Ένωση (2010). *Οι πηγές δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_el.htm.

Ευρωπαϊκή, Ένωση. Επιτροπή των Περιφερειών. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_el.htm. Access 24/12/2103.

Ευρωπαϊκή, Ένωση. Επιτροπή των Περιφερειών.(2009). *Η συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά την επιτροπή των περιφερειών θεματοφύλακα της επικουρικότητας* Access 27/12/2104.

Ευρωπαϊκή, Ένωση. Επιτροπή των Περιφερειών. *Μια νέα συνθήκη ένας νέος ρόλος για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές*. <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/1c47ee9c-8800-4fa3-9fdc-14eeaa47d54.pdf>. Access 27/12/2104.

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. *Οικονομική και Νομισματική Ένωση*. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>

Θέμελης , Νικόλαος. (1990). *Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης* . στο Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998 επιμ. Μακρυδημήτρη Αντώνη και Μιχαλόπουλου Νίκου. Αθήνα: Παπαζήσης.

Featherstone, Kevin, Radaelli Claudio. (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press.

Featherstone, Kevin, (2007). *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*. Αθήνα: Οκτώ.

Featherstone, Kevin, Παπαδημητρίου, Δημήτρης. (2010). *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού*. Αθήνα: Οκτώ.

Featherstone, Kevin, (2010). *Εξευρωπαϊσμός με το ζόρι*. <http://www.kathimerini.gr/720392/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/e3eyrwpaismos-me-to-zori>.

Flinders M. (2011). *Σχέσεις δημόσιου ιδιωτικού. Τα όρια του κράτους* στο Hay, Lister, Marsh (ed). Το κράτος Θεωρίες και προσεγγίσεις, Αθήνα, Σαββάλας.

Flockhart, Trine (2008). *The Europeanization of Europe*. Danish Institute of International Studies, working paper 2008/7.

Flockhart, Trine (2010). *Europeanization or EU-ization? The transfer of European norms across time and space*. Journal of Common Market studies Vol.48.

Friedland, Roger. Alford R. Robert. (1991). *Bringing Society back in: Symbols, Practices, and institutional contradictions*". In Di Maggio and Powell. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago.

Gallant, T. W. (2001). *Modern Greece*. London: Arnold.

Garrette, Geoffrey (1992). *International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market*. International Organization Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 533-560. Published by: The MIT Press. [http://web.grinnell.edu/courses/pol/f02/pol295-01/Garrett%20-%20Internal %20Market.pdf](http://web.grinnell.edu/courses/pol/f02/pol295-01/Garrett%20-%20Internal%20Market.pdf)

Gersick, Connie (1991). *Revolutionary Change theories: a multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm*. Academy of Management Review 1991, Vol 16. No. 1. **10-35.**

Gualini, Enrico (2004). *Governance and Institutional Change*. England: Ashgate Publishing Company.

Hague Rod, Harrop Martin. (2011). *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*. Αθήνα: Κριτική.

Hall Peter. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), 275-296.

Hall Peter, Taylor Rosemary. (1996). *Political science and the three New institutionalisms*. Political Studies XLI: 936-957.

Helmke Gretchen, Levitsky Steven. (2006). *Informal institutions & Democracy lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Hay Collin, Wincott Daniel. (1998). *Structure, agency and historical institutionalism*. Political Studies (1998), XLVI, 951-957

Heywood Andrew. (2007). *Πολιτικές Ιδεολογίες*. Αθήνα: Επίκεντρο.

Héritier, A. et. al. (2001). *Differential Europe. The European Union Impact on national Policymaking*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Holmwood, John (2009). *Contemporary sociological theory: Post Parsonian developments*. In Turner Bryan. *The new Blackwell companion to Social Theory*. Blackwell Publishing Ltd.

- Θωίδου** Ελισάβετ. Φουτάκης Δημήτρης. *Αναπτυξιακή πολιτική- Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. http://www.teicm.gr/repository/repository/sygg_yliko/didaktiko%20yliko%20gia%20pylh/Tmhma_Geoplhroforikhs/Foutakis/xwrotaksikos_sxediasmos/L6-local-dev-gov_.pdf
- Immergut**, Ellen. (1998). *The theoretical core of the New Institutionalism*. Politics and society, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.
- Ιορδάνογλου**, Χρυσάφης. (2013). *Η Ελληνική Οικονομία στην Ευρωζώνη, 2000-2012*. (Υπό έκδοση).
- Ιορδάνογλου**, Χρυσάφης. (2013). Κράτος και ομάδες συμφερόντων. Αθήνα Πόλις.
- Ι.Τ.Α.** (2008). *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων ΟΤΑ*. www.kedke.gr/uploads2009/melethITA_diakyvernshshnevnOTA.doc
- Ιωακειμίδης**, Παναγιώτης, (1998). *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ιωακειμίδης**, Παναγιώτης, (2010). *Όσα αποφάσισαν οι 27 με αφορμή την Ελλάδα*. Συνέντευξη του Παναγιώτη Ιωακειμίδα στο διαδικτυακό ιστότοπο TVXS.GR. <http://tvxs.gr/news/ελλάδα/όσα-αποφάσισαν-οι-«27»-με-αφορμή-την-ελλάδα>.
- Ιωακειμίδης**, Παναγιώτης, (2010). *Η συνθήκη της Λισσαβώνας*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ιωακειμίδης**, Παναγιώτης., (2011). *Εξευρωπαϊσμός και Συνθήκη της Λισσαβώνας*. Στο «Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο» επιμ. Μαραβέγιας Ναπολέων. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καζάκος**, Πάνος, (2011). *Ο κόλινρος εξευρωπαϊσμός της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα..* Στο «Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο» επιμ. Μαραβέγιας Ναπολέων. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καλτσώνης**, Δημήτρης. (1998). *Κράτος και ανενεργεία του νόμου*. Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα.
- Καμινάρá**, Ανδρούλλα, (2011). *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Κύπρο*. Ομιλία της επικεφαλής της ευρωπαϊκής αντιπροσωπείας της Κύπρου στις 31-10-2011 στην Πάφο . http://ec.europa.eu/cyprus/news/speeches/archives/speech_20111031_el.htm
- Κανονισμός ΕΟΚ** 2088/1985 του Συμβουλίου της 23^{ης} Ιουλίου του 1985 για τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985R2088&rid=1>.
- Κατσούλης**, Δημήτρης. (2010). *Ενδοδημοτική Αποκέντρωση*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Κατσούλης**, Δημήτρης. (2012). *Το πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»: Μια κριτική προσέγγιση δεκαπέντε χρόνια μετά*. http://topikidimokratia.blogspot.gr/2012/06/blog-post_22.html.
- Κατσούλης**, Δημήτρης. (2013). *Η καταστατική θέση των αιρετών*. <http://www.ita.org.gr/library/downloads/Docs//meleti%20gia%20tin%20katastatiki%20thei%20tvn%20airetn.pdf>

Katznelson, Ira. (2003). *“Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science.”* In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, ed. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, Cambridge: Cambridge University Press.

Καρκατσούλης, Παναγιώτης. (2011). Συνέντευξη στον ιστότοπο της εφημερίδας Καθημερινή με θέμα *Η πολυνομία το βασικό πρόβλημα στο Δημόσιο*. <http://www.kathimerini.gr/440196/article/epikairothta/ellada/h-polynomia-to-vasiko-provhlhma-sto-dhmosio>.

Καρκατσούλης, Παναγιώτης. (2013). Συνέντευξη στον ιστότοπο *Ρεπορτάζ χωρίς Σύνορα*. <http://www.rwf.gr/280891/συνεντεύξεις/παναγιώτης-καρκατσούλης-2/>.

ΚΕΔΚΕ (1995). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο Ρόδος 23-25 Νοεμβρίου 1995*. <http://www.kedke.gr/?p=175>).

ΚΕΔΚΕ (2005). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο Ρόδος 10-12 Νοεμβρίου 2005*. <http://www.kedke.gr/?p=175>).

ΚΕΔΚΕ (2007). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο στο ΚΑΣΤΡΟ ΚΥΛΛΗΝΗΣ, 14-16 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 2007*http://www.kedke.gr/?page_id=2118.

ΚΕΔΕ (2012). *Οι δήμοι οδηγούνται σε κλείσιμο*. <http://www.kedke.gr/wp-content/themes/kedke-theme/img/KTX%20DIMOS%20A4.pdf>

ΚΕΔΕ (2012). *Ψήφισμα συνεδρίου της ΚΕΔΕ Κομοτηνή 27 και 28 Ιανουαρίου 2012*. http://www.kedke.gr/?page_id=2118.

ΚΕΔΕ (2012). *Ψήφισμα του έκτακτου συνεδρίου της ΚΕΔΕ τον Αύγουστο του 2012*. <http://www.kedke.gr/?p=4494>.

ΚΕΔΕ (2012). *Ψήφισμα του έκτακτου συνεδρίου της ΚΕΔΕ τον Δεκέμβριο του 2012*. <http://www.kedke.gr/?p=4988>.

ΚΕΔΕ (2013). *Ψήφισμα τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΕ Ιωάννινα 30 και 31 Μαΐου 2013*. http://www.kedke.gr/?page_id=2118.

Knill, Christoph, Lehmkuhl Dirk. (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. European Integration online papers. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>

Knill, Christoph. (2001). *The Europeanization of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kohler-Koch, Beate.(2009). *Explaining variation in implementation practices*. Connex report series No 9.http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/BookSeries/Volume_Nine/CONNEX_Report_Series_09.pdf.

Κοινωνία της Πληροφορίας. Προσθετικότητα. <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/524.htm>. Access: 5-1-2015 23:55.

Κωστής, Κώστας (2013). *Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας*. Αθήνα: Πόλις.

Λαδή Στέλλα, Νταλάκου Βασιλική. (2010). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Αθηνά: Παπαζήσης.

Λαδή Στέλλα, (2011). *Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα ακια στην Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*. Λευκωσία: Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας.

Ladi Stella (2013). *The Eurozone Crisis and Austerity Politics: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration*. *Comparative European Politics* 1-25. Macmillan Publishers L td. 1472-479 0

Ladrech. R. (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, 32:1.

Ladrech. R. (2010). *Europeanization and National Politics* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Larbi, George.(1999). *The New Public Management and crisis states*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Lemann, Nicholas (2008). *Conflict of Interests*. http://www.newyorker.com/arts/critics/atlarge/2008/08/11/080811crat_atlarge_lemann.

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2001). http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_el.htm.

Leontitsis, Vasileios. (2009). *DECENTRALISATION REFORMS IN GREECE (1981-2008): EXPLORING INERTIA AND CHANGE*. Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy at the Department of politics in the University of Sheffield.

Levi, Margaret (1990). *A logic of institutional change*. In Cook and Levy (Ed.), *The Limits of Rationality*. London and Chicago : The University of Chicago Press.

Mahoney, James (2000). *Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society, Vol. 29, No. 4. (Aug., 2000), pp. 507-548.*

Μακρυδημήτρης, Αντώνης (2012). *Οι εχθροί και οι φίλοι των μεταρρυθμίσεων*. Το Βήμα 08/07/2012.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, Πραβίτα Μαρία Ηλιάνα. (2012). *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

March, James. Olsen Johan. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), 734-749.

- March**, James. Olsen Johan. (2006). *Elaborating the “New Institutionalism”*. In Rhodes, Binder, Rockman. *The Oxford Handbooks of political science*. Oxford: University Press.
- Marsiacq**, Florent. (2010). *Casual and constitutives mechanisms of Europeanization*. http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010_0102.pdf
- Μαυρίκου**, Μαρία. (2012). *Η προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης για τη διαχείριση και τον έλεγχο των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Διδακτορική Διατριβή. Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών. <http://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/28061>.
- Mavrogordatos**, George. (1997). *From traditional clientism to Machine Politics. The impact of Pasok populism in Greece*. London: South European Society and Politics Vol.2, No 3 (Winter 1997).
- McCarty Nolan, Meirowitz** , Adam. (2007). *Political game theory an introduction*. Cambridge: University Press.
- Μακρυδημήτρης, Αντώνης**, Μιχαλόπουλος Νίκος. (2000). Εκθέσεις εμπειρο-γνώμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998. Αθήνα: Παπαζήση
- Μακρυδημήτρης**, Αντώνης. (2012). *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μενδρινού**, Μαρία, (2011). *Οι μηχανισμοί συμμόρφωσης της Ε.Ε.. Στο «Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο»* επιμ. Μαραβέγιας Ναπολέων. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Meyer John, Rowan Brian** (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, American Journal of Sociology 83 (1977), pp. 340–363.
- Μιχαλόπουλος**, Νίκος. (2010). *Στρατηγική Λισαβόνας και Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Μιχελάκης**, Γιάννης. (2013). «Σπουδαίος στόχος η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ» Συνέντευξη. http://www.epoli.gr/spoydaios-stoxos-oikonomiki-aytoteleia-a-65401.html?category_id=94.
- Morgan** Gareth. (2000). *Οι όψεις της οργάνωσης*. Αθήνα: Καστανιώτης.
- Μούσσης**, Νίκος. (2011). *Τα στάδια της ONE*. http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/7/2/3/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10.
- Μούσσης**, Νίκος. (2011). *Προοπτικές διακυβέρνησης της ΕΕ*. http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/4/index.tkl?lang=gr&all=1&pos=45&s=1&e=10.
- Μούσσης**, Νίκος. (2013). *Ευρωπαϊκή Ένωση δίκαιο, οικονομία, πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μπαμπούνης**, Χαράλμπος. (2007). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ελλαδικός Χώρος*. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.
- Muller**, Pierre, Surel Yves. (2002). *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*. Αθήνα: Τυπωθήτω Γιώργος Δάρδανος.

Νομοτέλεια. (2015). *Νόμος 3852/2010. Τροποποιήσεις*. http://www.nomotelia.gr/nservice20/ind1_fram.asp?package=1

North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olsen, Johan. (2002), *The many faces of Europeanization*. Journal of Common Market Studies, 40:5.

OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.

Ο.Ο.Σ.Α. (2014). *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*. http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf.

Panizza, Roberta. (2008). *Πηγές και πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε.* http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7147_el.htm.

Παπαγιάννης Π. (1999). *Εισαγωγή στο Τομαρά-Σιδέρη Ματούλα «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση»*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Παπαδημητρίου Κώστας. (2006). *Στην περιφέρεια και όχι στο νομό ο β' βαθμός αυτό- διοίκησης*. <http://enap.gr/1/index.php/arthra-meletes-apofoiton/289-27-03-2006-sp-16501>

Παπακωνσταντίνου, Γεώργιος.(2010). *Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά συνεδρίασης ΙΓ' περιόδου, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΠΙΕ', Πέμπτη 6 Μαΐου 2010* . http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20100506_1.pdf.

ΠΑΣΟΚ. (2009). *Πλαίσιο Κυβερνητικού Προγράμματος Συνοπτική Παρουσίαση Οκτώβριος 2009*. <http://www.policy-network.net/uploads/media/17/7051.pdf>.

Peters, Guy. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The new institutionalism* London: Pinter.

Pierson, Paul. (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Science Review, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), 251-267.

Pierson, Paul. (2004). *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press .

Pisany-Ferry, Jean. (2012). *Η αφύπνιση των δαιμόνων*. Αθήνα: Πόλις.

Pollack, A. Mark. (2004). *The New Institutionalisms and European Integration*. https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf

Radaelli. Claudio. (2003). *Europeanization: Solution or problem*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.

Radaelli. Claudio. (2004). 'The Europeanization of Public Policy', in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.), *The Politics of Europeanization* Oxford: Oxford University Press.

Radaelli. Claudio, Bulmer. Simon. (2004). *The Europeanization of national policy*. Queen's Papers on Europeanisation No 1/2004.
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf>.

Risse Thomas, Cowles Green Maria, Caporasso James. (2001). *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Ritzer, George, (2012). *Σύγχρονη κοινωνιολογική θεωρία*. Αθήνα: Κριτική.
Σημίτης Κώστας, Στουρνάρας Γιάννης. (2012). *Ήταν η Ελλάδα έτοιμη για το ευρώ*; <http://www.costas-simitis.gr/content/184>.

Ρουμελιώτης, Παναγιώτης.(2012). *Το άγνωστο παρασκήνιο της προσφυγής στο Δ.Ν.Τ.* Αθήνα: Α.Α. Λιβάνη.

Schmidt, Vivien. (2001). *Europeanization and the mechanics of Economic Policy Adjustment*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>.

Shepsle Kenneth. (2006). *Rational choice institutionalism*, in Rhodes, Binder and Rockman. *The Oxford handbook of political institutions*. (p. 23-39). Oxford: University Press.

Shepsle Kenneth. (2006). *Old questions and new answers about institutions*. in Weingast, Barry, and Wittman, Donald. *The Oxford handbook of political economy*.(p. 1031-1050). Oxford: University Press.

Σκουμπύρης, Ιωάννης. (1992). *Ε.Α.Π.ΤΑ. Ι*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.

Sloat, Amanda. (2002). *Scotland in Europe. A study of Multi-Level Government*. Germany: Peter Lang.

Σκολαρίκος Μάνος κ.α. (2010). *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*. Αθήνα ΕΕΤΑΑ.

Σκολαρίκος Μάνος κ.α. (2014). *Οι δήμοι σε αριθμούς*. Αθήνα ΕΕΤΑΑ.

Σπανού, Καλλιοπη. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήση.

Σπανού, Καλλιοπη. (2013). *Ομιλία της συνηγόρου του πολίτη στην ειδική ημερίδα : «Αποτελεσματικότητα, διαφάνεια, δικαιοσύνη και τοπική αυτοδιοίκηση»* http://topikidimokratia.blogspot.gr/2013/04/blog-post_4660.html.

Steinmo, Sven. (2008). *Historical institutionalism*, Donatella della Porta and Michael Keating. Approaches and Methodologies in the Social Sciences a pluralist perspective (p. 118-139). Cambridge : University Press.

Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης (2010). http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/ca/4a/db/ca4adb5f44b22c68aff898e47ba1da428aacf791/application/pdf/sn_kyrwtikoimf_2010_06_04_B.pdf

Συνήγορος του Πολίτη. (2004-2013). *Ετήσιες εκθέσεις και ειδικότερα τα κεφάλαια που παραπέμπουν στη λειτουργία των ΟΤΑ και στις σχέσεις κράτους και πολίτη*. <http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports>.

Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΕ. (1992). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>.

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2010). Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/47 30/3/2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:el:PDF>.

Σωτηρέλης, Γιώργος. (2006). *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Παπαζήση.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης. (2007). *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ποταμός.

The economic adjustment program for Greece. (2010). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf.

The economic adjustment program for Greece first review summer. (2010). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp68_en.pdf.

The economic adjustment program for Greece fourth review spring. (2011). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp82_en.pdf.

The second economic adjustment program for Greece (2012). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf.

Thellen, Kathleen. Steinmo, Sven (1992). *Historical Institutionalism in comparative politics*. In Steinmo, Thelen, Longstreth (Ed.), *Structuring Politics Historical Institutionalism in comparative politics*. Cambridge University Press.

Thellen, Kathleen. Streeck, Wolfgang (2005). *Beyond Continuity*. New York: Oxford University Press.

Thellen, Kathleen. Mahoney James (2010). *Explaining Institutional change. Ambiguity, Agency and power*. Cambridge University Press.

Toller, Annette Elizabeth. (2004). *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 9; http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000_a.htm.

Τομαρά – Σιδέρη, Ματούλα (1999). *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τράπεζα της Ελλάδος. *Μετάβαση στο ευρώ*. <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Euro/Notes-coins/transition.aspx>.

Τράπεζα της Ελλάδας. (2009). *Η Ενδιάμεση Έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για τη Νομισματική Πολιτική 2009 20/10/2009*. News/PressReleases/DispItem.aspx?Item_ID=2424&List_ID=1af869f3-57fb-4de6-b9ae-bdfd83c66c95&Filter_by=DT).

Τσακατίκα, Μυρτώ. (2004). *Η αχίλλειος πτέρνα των νέο-θεσμικών προσεγγίσεων: πως αλλάζουν οι πολιτικοί θεσμοί*. Επιστήμη και Κοινωνία 135-166.

Tsebelis, George. (1995). *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. Cambridge University Press: British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3 (Jul., 1995), 289-325.

Τσέκος, Θεόδωρος. (2009). *Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: η αβέβαιη ελληνική πορεία προς τον ασαφή ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο*. Στο "εθνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. επιμ. Αργύρης Πασσάς Θεόδωρος Τσέκος. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος. (2012). *Οι ηθικολογικές ερμηνείες της κρίσης αθρώνουν την πολιτική εξουσία*. Συνέντευξη στο Red Notebook. <http://mbnet.gr/details.php?id=4592>.

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος. (2013). *Η Ελλάδα της λήθης και της Αλήθειας*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Τσούρας, Αθανάσιος. (1997). *Εισήγηση της πλειοψηφίας για το Πρόγραμμα Καποδίστριας*. Ελληνικό Κοινοβούλιο πρακτικά Θ Περίοδος, σύνοδος Β, Συνεδρίαση Κ'.

Υπουργείο Εξωτερικών (2010). *Η πορεία της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/i-poreia-tis-elladas-stin-europaiki-enosi.html>

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Λευκή βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf).

Υπουργείο Εσωτερικών της Κυπριακής Δημοκρατίας. (2012). *Ευρωπαϊκή χάρτα τοπικής αυτοδιοίκησης και πρόσθετο πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις τοπικών αρχών*. <http://www.moi.gov.cy/MOI/moi.nsf/All/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8?OpenDocument>.

- Υπουργείο Εσωτερικών της Κυπριακής Δημοκρατίας.** (2012). *Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόσθετο πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις τοπικών αρχών.* .
<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8?OpenDocument>
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010). *Αιτιολογική έκθεση του Νόμου Καλλικράτη*. ([http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-7bdf7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis .pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-7bdf7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf)).
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010). *Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του σχεδίου Νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης».*
http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ekthesi_synepeivn_kallikraths_9_6_2010.pdf.
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010). *Καλλικράτης και Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης.*
[www.ypes.gr/UserFiles /f0ff9297.../oikonomika.doc](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297.../oikonomika.doc).
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010). *Τι αλλάζει με τον Καλλικράτη* (<http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?CatId=55>).
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010) *Ομιλία Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ Γ.Ν. Ραγκούση στην ολομέλεια της Βουλής, κατά τη συζήτηση για το σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης* ([http://www.ypes.gr/el/MediaCenter /Minister/Speeches/?id=a2ff8ce5-e6e7-49c4-a2a9-a23cf62e56ff](http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=a2ff8ce5-e6e7-49c4-a2a9-a23cf62e56ff)).
- Υπουργείο Εσωτερικών.** (2010) *Ομιλία Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ Γ.Ν. Ραγκούση στο Υπουργικό συμβούλιο στις 28/4/2010 κατά την παρουσίαση του Προγράμματος Καλλικράτης.* [http://www.ypes.gov.gr/el/MediaCenter/Minister/Seasonable /?id=b2a674c1-6b45-4e6e-9c70-83bd32fd8ab7](http://www.ypes.gov.gr/el/MediaCenter/Minister/Seasonable/?id=b2a674c1-6b45-4e6e-9c70-83bd32fd8ab7).
- Υπουργείο Εσωτερικών** (2010). *Τι είναι το επιχειρησιακό σχέδιο* <http://kallikratis.ypes.gr/contents.aspx?catid=20>.
- Υπουργείο Εσωτερικών** (2010). *Καλλικράτης στην πράξη.* <http://kallikratis.ypes.gr/default.aspx?lang=gr>.
- Υπουργείο Εσωτερικών** (2013). *Παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.*
http://www.ots.gr/files4users/files/Komvos%20Dialeitoyrgikotitas_Maragkos.pdf.
- Wallac.** Helen. (2000). *Europeanization and Globalization: Complementary or Contra-dictory Trends.* New Political Economy, vol.3pp.369-82.
- Weir,** Margaret.(1992). *Ideas and the politics of bounded innovation. In Steimo, Thelen (ed).* Structuring Politics Historical Institutionalism in comparative politics. Cambridge University Press.

Χαρδούβελης, Γκίκας. (2011). *Το χρονικό της διεθνούς και της συνακόλουθης ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης: Αίτια, αντιδράσεις, επιπτώσεις, προοπτική*. Στο «Από τη διεθνή κρίση στην κρίση της ευρωζώνης και της Ελλάδας επιμέλεια Καραμούζης Νικόλαος και Γκίκας Χαρδούβελης Αθήνα: Α.Α Λιβάνη.

Χατζηπαντελής Θεόδωρος. κ.α (2008). *Η πρόκληση μιας μεταρρύθμισης της πρωτο-βάθμιας αυτοδιοίκησης*. Αθήνα Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Χλέπας Νικόλαος. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα Κομοτηνή : Αντ.Ν. Σάκκουλα.

Χλέπας, Νικόλαος. *Οι κατηγορίες αρμοδιοτήτων της Τ.Α. και η άσκηση τους μετά τον Καλλικράτη*. <http://kdp.pspa.uoa.gr/programma-sproydown/ma8imata-epilogis/katey8ynsh-dioikhtikis-epistimhs/topiki-aytodioikhsh/ekpaideytiko-yliko.html>

Χλέπας Νικόλαος. (2014). Ομιλία παρέμβαση σε ημερίδα παρουσίασης μελέτης για την Τοπική αυτοδιοίκηση από το κοινωνικό πολυκέντρο της ΑΔΕΔΥ. http://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2014/06/meleth_TA_5_11.pdf.

Χλέπας, Γούπιος, Σαπουνάκης. (2014). *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*. Κοινωνικό Πολυκέντρο ΑΔΕΔΥ.

Χριστοπούλου. Σωτηρία. (2008). *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*. Αθήνα: Τελική εργασία στη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.