

ΜΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ





ΕΝΑ
Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΜΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Απόστολος Ι. Παπατόλιας

εκλ. αναπλ. καθηγητής δημόσιας διοίκησης στο ΕΑΠ,
πρ. νομάρχης και σύμβουλος ΑΣΕΠ

Σεπτέμβριος 2026

Περιεχόμενα

Εισαγωγή

A. Για μια Πολυεπίπεδη Αποκεντρωμένη Διακυβέρνηση

- 1. Νέα κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσιών**
- 2. Σχέσεις Κεντρικής Διοίκησης, Αυτοδιοίκησης, καθ' ύλην Αποκέντρωσης**

B. Ριζική ενίσχυση της Αυτοδιοίκησης στο σύστημα διακυβέρνησης

1. Ενίσχυση διοικητικής ικανότητας Δήμων και Περιφερειών

- α) Ενίσχυση μικρών και αδύνατων Δήμων*
- β) Προώθηση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης*
- γ) Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών*
- δ) Μητροπολιτική διακυβέρνηση*
- ε) Ισόρροπη ανάπτυξη Περιφερειών*

2. Αναχωροθέτηση Δήμων με ορθολογικά κριτήρια, σαφή τεκμηρίωση και διαβούλευση με συλλογικούς φορείς ΟΤΑ (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ)

- α) Κριτήρια αναχωροθέτησης*
- β) Δημοκρατική διαβούλευση με τους φορείς των ΟΤΑ*
- γ) Χαρακτήρας παρεμβάσεων (διορθωτικός – ριζικός)*

3. Κατάργηση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

4. Αξιόπιστο σύστημα ελέγχου νομιμότητας της δράσης των ΟΤΑ

Γ. Ενίσχυση δημοκρατικής λειτουργίας Αυτοδιοίκησης

1. Ενίσχυση της Τοπικής Δημοκρατίας

2. Συμμετοχή των ΟΤΑ στη νομοπαραγωγική διαδικασία

3. Το νέο εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ

- α) Το εκλογικό σύστημα Λιθάνιου*
- β) Η πρόταση για νέο εκλογικό σύστημα*

Αντί για Συμπέρασμα

Παράρτημα Α: Κριτική στον νέο Κώδικα

Παράρτημα Β: Αυτοδιοίκηση και Συνταγματική Αναθεώρηση

Βιβλιογραφία

Εισαγωγή

Η προοδευτική παράταξη προβάλλει τις δύο τελευταίες δεκαετίες το αίτημα για πλήρη οργανωτική αναδιάρθρωση του Κράτους, προκειμένου αυτό να ανταποκριθεί στον ρόλο ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού «Κράτους-Στρατηγείου» (Παπατόλιας 2021α, 17επ.)¹, με ισχυρούς θεσμούς αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης και αναβαθμισμένες ρυθμιστικές και ελεγκτικές λειτουργίες (Παπατόλιας 2022).

¹ Η αναφορά σε «Κράτος-Στρατηγείο» εντάσσεται σε εκείνη την πολιτική και ιδεολογική παράδοση που θεωρεί το Κράτος συνυφασμένο με την άσκηση «στρατηγικών λειτουργιών» για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και την επιβολή ενός συλλογικού σχεδίου οργάνωσης για την επιδίωξη της ίσης ευημερίας. Η έννοια ενός «στρατηγικού» Κράτους προέρχεται μεν από τη γαλλική παράδοση του «κολμπερισμού», αλλά συνδέεται στη συνέχεια με την εξάπλωση του κρατικού παρεμβατισμού αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Στην ιδεοτυπική του μορφή ταυτίζεται με ένα μοντέλο παρεμβατισμού, όπου το Κράτος αναλαμβάνει κατά προτεραιότητα την ευθύνη του συντονισμού των οικονομικών δραστηριοτήτων και της καθοδήγησης των δυνάμεων της αγοράς με την ισχυρή υποστήριξη των διοικητικών μηχανισμών και των οργανωτικών μέσων μιας ιεραρχικά δομημένης Κεντρικής Διοίκησης. Το μοντέλο αυτό βρίσκει την πιο πιστή εμπειρική αντιστοίχισή του στον μεταπολεμικό κεϋνσιανού τύπου παρεμβατισμό, όπου οι «στρατηγικές λειτουργίες» διαχέονταν σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών (προσδιορισμός στόχων δημοσίου συμφέροντος, επιλογή οργανωτικών και διαχειριστικών μέσων για την υλοποίησή τους). Η κρίση του μοντέλου του κεντρικού σχεδιασμού, ήδη από τη δεκαετία του 1980, ενόψει της υποχώρησης των ρυθμών ανάπτυξης και της διεθνοποίησης της οικονομίας επιφέρει την αναδιατύπωση της «στρατηγικής προσέγγισης». Στις νέες συνθήκες της αποδυνάμωσης της καθοδηγητικής ικανότητας (steering capacity) των εθνικών κρατών και της αύξησης της επιρροής των υπερεθνικών θεσμών και πολιτικών, το «Επιτελικό-Στρατηγικό Κράτος» εμφανίζεται υπό δύο διαφορετικές εκδοχές: Είτε ως το «ελάχιστο Κράτος» της νεοφιλελεύθερης αντίληψης που ασχολείται με τα απολύτως αναγκαία για την απρόσκοπτη εφαρμογή των νόμων της αγοράς είτε ως **σύγχρονο «Κράτος-Στρατηγείο» που διατηρεί τη στρατηγική ικανότητα να επιλέγει κυριαρχικά τους στόχους και τα μέσα εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, επιβεβαιώνοντας την πολιτική αυτονομία του σε ένα σύνθετο πλαίσιο αλληλεξαρτήσεων**. Το Κράτος, στη δεύτερη αυτή εκδοχή, αντί για τον ρόλο του «πιλότου» του κλασικού παρεμβατισμού, ασκεί εκείνον ενός «στρατηγού», που καθοδηγεί πολιτικά και συντονίζει διοικητικά πολλαπλούς δρώντες, διασφαλίζοντας τις προϋποθέσεις της κοινωνικής και οικονομικής συνεργασίας. Η ιδέα της στρατηγικής καθοδήγησης των δημόσιων πολιτικών σημαίνει ότι το Κράτος επικεντρώνεται πλέον στις «ουσιώδεις» λειτουργίες του, όπως η αναδιανεμητική αποστολή του, η ίση πρόσβαση στα δημόσια αγαθά, η εγγύηση των δικαιωμάτων με όρους ριζικής ισότητας ευκαιριών, η στήριξη της εθνικής οικονομίας, αλλά και η διαφανής λειτουργία της αγοράς, η υποστήριξη του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού της κοινωνίας και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Η πιο πρόσφατη επίκληση της έννοιας του «Κράτους - Στρατηγείου» σημειώνεται κατά την πρώτη απόπειρα εισαγωγής της «επιτελικής διακυβέρνησης» στη χώρα μας, το 2011, με τη σύσταση ειδικής Επιστημονικής-Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής («Επιτροπή Σωτηρέλη») και την υποβολή σχετικού νομοθετήματος. Στην Αιτιολογική Έκθεση, μάλιστα, το «Επιτελικό Κράτος» ταυτίζεται με το «Κράτος - Στρατηγείο», απηχώντας κατά βάση τις εμπειρίες της σκανδιναβικής διακυβέρνησης (Παπατόλιας 2021α, 161επ.).

Καμία οργανωτική ανασυγκρότηση ή διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να ευδοκιμήσει χωρίς να προηγηθεί μια θεμελιακή εκκαθάριση αρμοδιοτήτων και εξουσιών, κατά την οποία τα Υπουργεία θα περιοριστούν στις «στρατηγικές» λειτουργίες, εκχωρώντας τις «υποστηρικτικές» και τις «εκτελεστικές» στην καθ' ύλην Αποκέντρωση και την Αυτοδιοίκηση. Η ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, καθώς και η θεσμική εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων που θα μεταφερθούν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο με πόρους², προσωπικό, μέσα και υποδομές, θα πρέπει να αποτελεί κεντρική πολιτική προτεραιότητα του προοδευτικού χώρου³.

Σύμφωνα με τη διχοτομική-συντηρητική αντίληψη, από τη μια υπάρχει το «Κράτος» με τις κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του και από την άλλη η Αυτοδιοίκηση,

² Χωρίς εγγυημένους πόρους, προσωπικό και μέσα άσκησης των αρμοδιοτήτων της, η Αυτοδιοίκηση χάνει τη διάσταση της τοπικής αυτονομίας και περιορίζεται σε μια αποκεντρωμένη διαχείριση της κρατικής εξουσίας. Η περιλάλητη «οικονομική αυτοτέλεια» των ΟΤΑ δύσκολα, ωστόσο, μπορεί να επιτευχθεί, χωρίς πραγματική «δημοσιονομική αποκέντρωση». Τα στατιστικά στοιχεία μας βοηθούν να αντιληφθούμε το πραγματικό διακύβευμα της «οικονομικής αυτοτέλειας». Στη χώρα μας η λεγόμενη «υποεθνική δημόσια δαπάνη» (subnational expenditure), που περιγράφει το σύνολο των δαπανών των τοπικών αρχών, βρίσκεται στα όρια του 3,5% του ΑΕΠ, όταν ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι στο 16,2%. Αυτή η στατιστική διαφοροποίηση είναι το ισχυρό αποτύπωμα του ελληνικού υπερσυγκεντρωτικού κράτους, που καθιστά πλέον **επιτακτική μια πολιτική δημοσιονομικής αποκέντρωσης με σταδιακή αύξηση των πόρων της Αυτοδιοίκησης στο 10% του ΑΕΠ σε πρώτη φάση και σε 12-15% σε βάθος δεκαετίας.**

Ο στόχος του 10% αποτελεί μια πρώτη ρεαλιστική απόπειρα σύγκλισης της Ελλάδας με τις διοικητικά ανεπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες, δεδομένου ότι η υποεθνική δαπάνη είναι σχεδόν διπλάσια ή τριπλάσια σε χώρες με πολύ ισχυρότερο βαθμό αποκέντρωσης: 34% του ΑΕΠ στη Δανία, 25% στη Σουηδία, 22% στη Φινλανδία, 21% στην Ισπανία και 21% στη Γερμανία. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι, βάσει των συγκριτικών στοιχείων του ΟΟΣΑ, η υποεθνική φορολογία αγγίζει το 12% του ΑΕΠ στη Δανία και το 14% στη Σουηδία, ενώ στην Ελλάδα μόλις το 1%. Στην Ισπανία, επίσης, όπου οι Περιφέρειες έχουν πολύ πιο ουσιαστικό ρόλο στην άσκηση δημόσιων πολιτικών, με δείκτη υποεθνικής δαπάνης στο 21% του ΑΕΠ, τα έσοδα από υποεθνικούς φόρους αγγίζουν το 8% του ΑΕΠ, γεγονός που καταδεικνύει την πραγματική διαφορά μεταξύ «διοικητικής» και «δημοσιονομικής αποκέντρωσης» (Λύκος 2026α).

³ Οι «εκτελεστικές αρμοδιότητες» για την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών πρέπει να μεταφερθούν στην καθ' ύλην Αποκέντρωση και την Αυτοδιοίκηση μαζί με το προσωπικό και την υλικοτεχνική υποδομή που απαιτούνται για την άσκησή τους. Αποτυπώνοντας την κατανομή των εν ευρεία εννοία «κρατικών υπαλλήλων» σε χώρες με προηγμένη αυτοδιοίκηση ο Γ. Σωτηρέλης (2018β) σημειώνει ότι «στις σκανδιναβικές χώρες οι απασχολούμενοι στους ΟΤΑ είναι πολλαπλασίως περισσότεροι από αυτούς που απασχολούνται στη Διοίκηση (78% έναντι 22% στη Δανία, 76% έναντι 24% στη Φινλανδία και 84% έναντι 16% στη Σουηδία), σε αντίθεση με την Ελλάδα, όπου τα ποσοστά είναι ακριβώς αντίθετα (17% στους ΟΤΑ έναντι 83% στη Διοίκηση). Βλ. σχετικά Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου, *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 150 επ. και ιδίως τους πίνακες των σελ. 152 και 156».

ως οντότητα θεσμικά υποδεέστερη και πλήρως οριοθετημένη (Χλέπας 2020). Για την προοδευτική αντίληψη, αντιθέτως, **οι ΟΤΑ εντάσσονται στην ευρύτερη έννοια του Κράτους, αποτελώντας θεσμό που υπηρετεί βασικούς σκοπούς της ενιαίας κρατικής ολότητας (Πικραμένος 2011 και 2023), στο πλαίσιο του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.**

Είναι ανάγκη να επαναπροσδιοριστούν οι βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης, μέρος της οποίας αποτελεί η Αυτοδιοίκηση. Η παλαιά αντίληψη για την αυστηρό διαχωρισμό Κράτους – Αυτοδιοίκησης μοιάζει πλέον εξόχως παρωχημένη μετά τη δημιουργία ενός πλήρους συστήματος πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, ιδίως δε της περιφερειακής αυτοδιοίκησης που έχει εξοπλιστεί με σημαντικές αναπτυξιακές αρμοδιότητες, ενώ και οι Δήμοι, από την πλευρά τους, έχουν αναλάβει πολλές από τις αρμοδιότητες των παλαιών Νομαρχιών (Σωτηρέλης 2014, Παπαδημητρίου 2018). Το γεγονός αυτό υποδεικνύει την ανάγκη για ένα συνολικό μεταρρυθμιστικό πλαίσιο (Παπατόλιας 2021β), στο οποίο θα εντάσσεται και η αλλαγή του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης των ΟΤΑ. Στο πλαίσιο αυτό, **η υπέρβαση του σημερινού αδιέξοδου συγκεντρωτισμού αποτελεί κεντρική μεταρρυθμιστική επιδίωξη που θα πρέπει να υλοποιηθεί μέσα από μια αμφίπλευρη ενίσχυση: αφενός της αποτελεσματικότητας («διοικητικής ικανότητας») της Αυτοδιοίκησης να σχεδιάζει και να υλοποιεί δημόσιες πολιτικές και αφετέρου της τοπικής δημοκρατίας και της διευρυμένης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν τις τοπικές κοινωνίες.**

A. Για μια Πολυεπίπεδη Αποκεντρωμένη Διακυβέρνηση

Στην «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», έννοια οργανικά συνδεδεμένη με την διεύρυνση της αποκέντρωσης και της τοπικής δημοκρατίας, τα διαφορετικά επίπεδα της διοικητικής δράσης συνεργάζονται «συστημικά»⁴ μεταξύ τους για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Τα διαφορετικά διοικητικά επίπεδα πρέπει να οριστούν

⁴ Τη σχετική ορολογία έχει υιοθετήσει η ΚΕΔΕ στις αποφάσεις της περί «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», για να καταδείξει, υπό το φως της κλασικής συστημικής διοικητικής θεωρίας, ότι τα διαφορετικά διοικητικά επίπεδα της διακυβέρνησης συσχετίζονται δομικά μεταξύ τους ως μέρη ενός ενιαίου συστήματος που παράγει πολιτικο-διοικητικές αποφάσεις μέσα από σταθερές σχέσεις αλληλεπίδρασης και ανατροφοδότησης θεσμών που ανήκουν σε διαφορετικά επίπεδα.

ρητά και να επισημανθεί ότι αυτά συνεργάζονται μεταξύ τους, ως μέρη του ενιαίου διοικητικού συστήματος και της ευρύτερης κρατικής ολότητας, όχι απλώς για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, κατά το άρθρο 82 Σ, αλλά γενικότερα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών (Παπαδημητρίου 2021).

Η ιδέα της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», παρότι αλλοιώθηκε από το πρόσφατο υπερσυγκεντρωτικό και άτεχνο νομοθέτημα (ν. 5013/2023), παραμένει στο οπλοστάσιο της προοδευτικής σκέψης (Παπατόλιας 2022, 97⁵), έχοντας ως σημείο αναφοράς στη χώρα μας τις ιδιαίτερα πρωτοποριακές αναπτύξεις της ΚΕΔΕ, αλλά και τις πρόσφατες εκθέσεις των εμπειρογνομόνων για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Παπατόλιας 2023α). Στο πλαίσιο αυτού του μοντέλου διακυβέρνησης, η Διοίκηση πρέπει να έχει μια λιτή δομή τριών επιπέδων: Κεντρική Διοίκηση, καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες και Τοπική Αυτοδιοίκηση (Περιφερειακή και Δημοτική).

1. Νέα κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσιών

1.1. Οι αρμοδιότητες σε Κεντρικό Κράτος, Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να κατανέμονται ως εξής: Στην **Κεντρική Διοίκηση** θα αντιστοιχεί ο σχεδιασμός, ο συντονισμός, η παρακολούθηση, ο διορθωτικός έλεγχος και η εποπτεία της εφαρμογής των εθνικών και ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Στην **Αυτοδιοίκηση** η συμμετοχή στον σχεδιασμό, την εξειδίκευση και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση «περιφερειακών και τοπικών» πολιτικών

⁵ «Οι ποικίλες μορφές συνεργατικής διαμόρφωσης των πολιτικών συνδέονται στενά και με την ιδέα της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (...). Το αξιακό και ιδεολογικό υπόβαθρο αυτής της συμμετοχικής εκδοχής της «επιτελικότητας» ανάγεται σε μια ανανεωμένη νοηματοδότηση για τη συλλογική ευημερία, τη δημόσια αναδιανομή και τη νέα «συμπεριληπτική κοινωνία», όπου οι αξίες της «ισονομίας» και της «ισοπολιτείας» νοούνται ως ισόρροπη ικανότητα επιρροής όλων των κοινωνικών ομάδων στη λήψη των αποφάσεων, ενώ και η επιδίωξη της «ισηγορίας» συνδέεται με συγκεκριμένους μηχανισμούς ανοικτής διαβούλευσης και ισότιμης έκφρασης των διαφορετικών απόψεων στη διαμόρφωση των δημόσιων επιλογών (Τσέκος, 2014:81-82). Για το επιτελικό κράτος της «προοδευτικής διακυβέρνησης», η δημόσια εξουσία έχει το καθήκον να διασφαλίζει την διευρυμένη κοινωνική συμμετοχή στην λήψη των αποφάσεων είτε με την μορφή των «θεσμικών εγγυήσεων» σε τοπικό και θεματικό επίπεδο (πρόβλεψη συγκεκριμένων οργάνων και διαδικασιών) είτε με αυτή των ουσιαστικών προϋποθέσεων της ισοπολιτείας, όπως η παροχή πολυδιάστατης εκπαίδευσης και ουσιαστικής ενημέρωσης σχετικά με τα επίδικα στη δημόσια σφαίρα, οι δράσεις εξοικείωσης με τον ψηφιακό κόσμο και η διασφάλιση συνθηκών διαφάνειας σε όλες τις κρίσιμες πολιτικο-διοικητικές αποφάσεις» (Παπατόλιας 2022, 97).

(Παπαδημητρίου 2018). Και στην **Καθ' ύλην Αποκέντρωση** η τομεακή εξειδίκευση και υλοποίηση των εθνικών πολιτικών.

1.2. Για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων θα εφαρμόζεται η αρχή της εγγύτητας και το κριτήριο της «αποτελεσματικότητας» (ποιος ασκεί αποτελεσματικότερα τη δημόσια λειτουργία επ' ωφελεία των πολιτών). **Επίσης, παράλληλα με τη θεσμοθέτηση «Συμβουλίου Μεταφοράς Αρμοδιοτήτων», που θα ελέγχει α) ποιες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται και β) ποιες νέες αρμοδιότητες θεσπίζονται στην Αποκέντρωση και τους ΟΤΑ, με ταυτόχρονη διασφάλιση των πόρων, του προσωπικού και του εξοπλισμού που απαιτούνται για την άσκησή τους,⁶ θα καταρτιστεί «Οδικός Χάρτης» και συγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την υλοποίηση όλων των ενεργειών μεταβίβασης υφιστάμενων ή θέσπισης νέων αρμοδιοτήτων.**

2. Σχέσεις Κεντρικής Διοίκησης – Αυτοδιοίκησης - καθ' ύλην Αποκέντρωσης

2.1. Η Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να κατοχυρωθεί ως ισότιμη συνιστώσα του συστήματος διακυβέρνησης, στο οποίο θα συνυπάρχουν η Κεντρική Διοίκηση και η Αποκέντρωση, υπό τρεις πλέον εκδοχές:

- α) την καθ' ύλην Αποκέντρωση (νομικά πρόσωπα του Δημοσίου)⁷,
- β) την «κάθετη Αποκέντρωση» των Υπουργείων, η οποία αφορά αρμοδιότητες δημόσιων υπηρεσιών, που από τη φύση τους δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν στους

⁶ Σύμφωνα με την απόφαση 433/2022 του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ, ο μόνος ρεαλιστικός τρόπος «μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων» στους ΟΤΑ είναι αυτός που πρότεινε η ΚΕΔΕ στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριό της του 2018: «*Η διοικητική μεταφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο, στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή το Δήμο, είτε οι αρμοδιότητές τους αφορούν “τοπική υπόθεση”, είτε αφορούν “αποστολή του κράτους” (οπότε θα ασκούνται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατ' εκχώρηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση). Με τον τρόπο αυτό, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους, διότι διασφαλίζεται η συνολική υπαγωγή των μεταφερόμενων υπηρεσιών στην πολιτική διεύθυνση της πρωτοβάθμιας ή της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το σύνολο των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους, χωρίς να χρειαστεί η χωρική μετακίνηση του προσωπικού και της υποδομής αυτών.*»

⁷ Στους καθ' ύλην αποκεντρωμένους δημόσιους οργανισμούς, που έχουν τη νομική μορφή νομικών προσώπων είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι αναγνωρίζονται σε διάφορες διάσπαρτες διατάξεις του Συντάγματος (23 παρ. 2, 106 παρ.3, 103 παρ. 7 Σ), ανατίθενται υποστηρικτικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες. Κρίνεται αναγκαίο να διατυπωθεί μια «*δέσμη ελάχιστων εγγυήσεων της οργάνωσης και της λειτουργίας τους*» (Πικραμένος, 2023).

ΟΤΑ λόγω ειδικής και έντονα ιεραρχικής σχέσης με τα υπουργεία στα οποία υπάγονται (πχ. Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Παιδείας, Δημόσιας Τάξης) και γ) την κατά τόπον Αποκέντρωση, που θα εξομοιωθεί προοδευτικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως συμβαίνει σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες με ισχυρή αυτοδιοικητική παράδοση, όπως η Αγγλία, η Ιταλία και οι σκανδιναβικές χώρες) (Σωτηρέλης 2018). Αυτή η διαδεδομένη ευρωπαϊκή πρακτική απηχεί και το πάγιο αίτημα του αυτοδιοικητικού κινήματος στη χώρα μας: «Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση».

2.2. Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση, ο διορθωτικός έλεγχος και η εποπτεία της εφαρμογής των εθνικών δημόσιων πολιτικών θα ανήκουν αποκλειστικά στην Κεντρική Διοίκηση (Παπατόλιας 2019 και Σωτηρέλης 2011), στην οποία μπορεί κατ' εξαίρεση να ανατεθεί και κάποιο ειδικό θέμα μείζονος σημασίας για το Κράτος. Από την άλλη πλευρά, η εκτέλεση ή η εφαρμογή των εθνικών δημόσιων πολιτικών, δηλαδή η εξειδίκευση και η υλοποίησή τους, θα κατανέμονται στην καθ' ύλην Αποκέντρωση (ειδικά δημόσια νομικά πρόσωπα) και στην Αυτοδιοίκηση, καθόσον αυτή διασφαλίζει την εγγύτητα προς τους πολίτες και την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση.

2.3. Τα κυβερνητικά νομοθετήματα για τον εξορθολογισμό της κυβερνητικής δομής (Επιτελικό Κράτος, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση), σιωπούν εκκωφαντικά ως προς την αποσαφήνιση των σχέσεων Κεντρικού Κράτους-Αποκέντρωσης-Αυτοδιοίκησης (Παπατόλιας 2023α)⁸. Επιπλέον, με βάση τις ρυθμίσεις του άρθρου 101 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, ούτε η κεντρική διοίκηση μπορεί να αναλάβει σήμερα αποκλειστικά «στρατηγικές αρμοδιότητες» ούτε η αυτοδιοίκηση τις λεγόμενες «εκτελεστικές». Και αυτό γιατί τα «περιφερειακά όργανα» που ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες αποτελούν «κρατικά όργανα», απολύτως διακριτά από τους Δήμους

⁸ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του πολυεπίπεδου αναπτυξιακού σχεδιασμού, ο οποίος συναρτάται ευθέως με την αρχιτεκτονική της Κεντρικής Κυβέρνησης (Τσουντας, Τριανταφυλλοπούλου 2009). Τα περιλάλητα νομοθετήματα για το Επιτελικό Κράτος και την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, δεν έχουν λάβει, παραδόξως, μέχρι σήμερα καμία σοβαρή μέριμνα για την αξιολόγηση των 23 χιλιάδων περίπου αρμοδιοτήτων των Υπουργείων, οι οποίες αποτελούν και το πραγματικό μέτρο των αυξημένων αναγκών του κυβερνητικού συντονισμού (Καρκατσούλης 2011). Ούτε ως προς την κομβική αυτή αξιολόγηση ούτε ως προς τη στοιχειώδη αποσαφήνιση των σχέσεων Κεντρικού Κράτους-Αποκέντρωσης-Αυτοδιοίκησης, η αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης περιλαμβάνει κάποια συγκεκριμένη διαρρύθμιση, με αποτέλεσμα να απουσιάζουν παντελώς από την ελληνική εκδοχή του «Επιτελικού Κράτους» τόσο η διάσταση της «περιφερειοποίησης των πολιτικών» όσο και η συστημική σύνδεση των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.

και τις Περιφέρειες (Πικραμένος 2023). Εάν θέλουμε να αποκτήσει η Αυτοδιοίκηση τεκμήριο αρμοδιότητας στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών πρέπει απαραίτητως να εξομοιωθούν τα κρατικά περιφερειακά όργανα της κατά τόπον Αποκέντρωσης με τα όργανα της Αυτοδιοίκησης⁹ (πρβλ. και στο Παράρτημα β' τις προτάσεις μας περί συνταγματικής αναθεώρησης).

B. Ριζική ενίσχυση της Αυτοδιοίκησης στο σύστημα διακυβέρνησης

Η θεσμική, πολιτική, οικονομική και διοικητική ενίσχυση των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει: α) Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας Δήμων και Περιφερειών στο σύστημα διακυβέρνησης. β) Χωροταξικές αναδιατάξεις Δήμων, με ορθολογικά κριτήρια, σαφή επιστημονική τεκμηρίωση και θεσμική - κοινωνική διαβούλευση με τους συλλογικούς φορείς των ΟΤΑ. γ) Κατάργηση των παρωχημένων και αναποτελεσματικών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. δ) Θεσμοθέτηση αξιόπιστου πλαισίου για τον έλεγχο νομιμότητας και την εποπτεία της δράσης των ΟΤΑ.

1. Ενίσχυση διοικητικής ικανότητας Δήμων και Περιφερειών

Οι Δήμοι εξοπλίζονται με την ικανότητα να συμμετέχουν: α) στον σχεδιασμό, την εξειδίκευση και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών (με μηχανισμούς μέτρησης της απόδοσής τους και τήρησης κανόνων και δεικτών ορθής και διαφανούς

⁹ Υπό τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις του 101 παρ. 1 και 3, η Κεντρική Διοίκηση δεν μπορεί να αναλάβει κατ' αποκλειστικότητα τις αμιγώς «στρατηγικές αρμοδιότητες», ώστε να ανατεθούν οι «εκτελεστικές» στην Αυτοδιοίκηση, υπό το πρίσμα της σταδιακής εξομοίωσής της με την κατά τόπον Αποκέντρωση. Τούτο διότι τα «περιφερειακά όργανα του κράτους», που ασκούν σήμερα εκτελεστικές αρμοδιότητες, αποτελούν όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους, απολύτως διακριτά από τα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα, ο κοινός νομοθέτης υποχρεούται να διατηρεί αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες, ενώ παράλληλα οφείλει να εκπληρώνει τη συνταγματική επιταγή για μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων σε ΟΤΑ. Ο μοναδικός τρόπος, επομένως, για να ιδρυθεί τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ στην άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων είναι να εξομοιωθούν τα σημερινά κρατικά όργανα της κατά τόπον Αποκέντρωσης με τα όργανα των ΟΤΑ.

Μια τέτοια εξέλιξη συνεπάγεται τη ριζική αναδιάταξη αρμοδιοτήτων του διοικητικού συστήματος: Σε πρώτη φάση, επιβάλλεται η κεντρική διοίκηση να περιοριστεί στις καθαρά «στρατηγικές αρμοδιότητες», που σηματοδοτούν τη μετάβαση προς το «κράτος στρατηγείο» (σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών, παρακολούθηση και έλεγχος της εφαρμογής τους, με την αναγκαία βέβαια διοικητική, οικονομική και τεχνολογική υποστήριξη).

Κατά δεύτερον, οι πλεονάζουσες εκτελεστικές αρμοδιότητες, μαζί με το αντίστοιχο προσωπικό, πρέπει να κατανεμηθούν πλέον στα όργανα της αποκεντρωμένης (καθ' ύλην ή κατά τόπον) διοίκησης, βάσει των κριτηρίων της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας που θα καταδείξουν, ειδικότερα, ποιες από αυτές θα μεταφερθούν στην κατά τόπον αποκεντρωμένη Διοίκηση, η οποία θα ταυτίζεται πλέον με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με τη λύση αυτή θα δοθεί τέλος στις διαμάχες του παρελθόντος, μεταξύ της κατά τόπον αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

διαχείρισης) και β) στις διαδικασίες του «δημοκρατικού προγραμματισμού» της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικά ωφελιμότερης αξιοποίησης των τοπικών πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναγκαίες κατά πρώτον, οι δράσεις ενίσχυσης των μικρών Δήμων και των πρακτικών ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και κατά δεύτερον, η προώθηση των διαδημοτικών συνεργασιών, όπως και των θεσμών μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Όσον αφορά τους ΟΤΑ β' βαθμού, η ισόρροπη ανάπτυξη των Περιφερειών επανέρχεται ως στρατηγική προτεραιότητα στο νέο πλαίσιο της διαχείρισης των ενωσιακών πόρων και της αξιοποίησης σύγχρονων εργαλείων για την πυροδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης.

1.α. Ενίσχυση μικρών και αδύνατων Δήμων

1.α.1. Αξίζει να σημειωθεί εδώ η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη στήριξη των Μικρών, Ορεινών και Νησιωτικών Δήμων, που υποβλήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών για να περιληφθεί ως ξεχωριστό Κεφάλαιο στον νέο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΤΑ), αλλά αγνοήθηκε επιδεικτικά από την ηγεσία του ΥΠΕΣ, η οποία αρκέστηκε στην προσθήκη μόνο του Άρθρου 340 «Υποστήριξη ορεινών και νησιωτικών δήμων από την ΕΕΤΑΑ». Σημειωτέον ότι η πρόταση της ΚΕΔΕ περιλάμβανε συγκεκριμένους θεσμούς διαδημοτικής συνεργασίας για την υποστήριξη των Δήμων (άρθρο 8), καθώς και ειδικό Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου (άρθρο 9)¹⁰.

Με τον τρόπο αυτό η ΚΕΔΕ προσπάθησε να αντιμετωπίσει δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Αυτοδιοίκησης, όπως η περιορισμένη επιχειρησιακή ικανότητα, η απουσία «προγραμματικής οργανωτικής κουλτούρας» (Τσέκος 2018 και 2021) και νοοτροπίας τεκμηρίωσης (Αλεξόπουλος, Γρηγοριάδου, Μαραβά 2016), η υποστελέχωση σε ειδικευμένο προσωπικό και η ελλιπής τεχνική υποστήριξη των λειτουργιών των ΟΤΑ από τα συναρμόδια Υπουργεία. Τις θέσεις αυτές οφείλει να

¹⁰ Συγκεκριμένα, η πρόταση αναφέρει: «Η συνένωση των ΟΤΑ έκλεισε τον κύκλο ζωής της και προκειμένου να διασφαλιστεί η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητα των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, οπουδήποτε και εάν αυτοί κατοικούν» απαιτείται μια διαφορετική λύση, την οποία πρέπει να αναζητήσουμε στους θεσμούς εταιρικής σχέσης, συνεργασίας, αλληλεγγύης και επικουρικότητας, όπως είναι οι σύνδεσμοι, οι κοινές υπηρεσίες, η διαδημοτική συνεργασία, η διαβαθμιδική συνεργασία και οι προγραμματικές συμβάσεις, θεσμοί που χρησιμοποιούνται και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Με την παρούσα πολιτική, νομοθετική και επιχειρησιακή πρωτοβουλία προκρίνεται η συνδυασμένη αξιοποίηση των θεσμών των κοινών υπηρεσιών, της διαδημοτικής συνεργασίας, της διαβαθμιδικής συνεργασίας, των προγραμματικών συμβάσεων, της κεντρικής δομής υποστήριξης και της τηλε-υποστήριξης».

υιοθετήσει *κατά προτεραιότητα* μια προοδευτική πρόταση για τη μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης αντί της στάσης «Πόντιου Πιλάτου» που υιοθετεί η σημερινή Κυβέρνηση, αρνούμενη να αναλάβει την ευθύνη υποστήριξης και τεχνικής βοήθειας των μικρών Δήμων, επικαλούμενη προσχηματικά τη «διοικητική αυτοτέλειά» τους.

1. α.2. Το αποτέλεσμα του «στρουθοκαμηλισμού» των κυβερνώντων είναι γνωστό: οι Δήμοι πιεσμένοι, προσφεύγουν, προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες τους, στον ιδιωτικό τομέα, με αποτέλεσμα να παραδίδονται χωρίς όρους και προϋποθέσεις ολοένα και περισσότεροι τομείς δράσης των ΟΤΑ στα ιδιωτικά συμφέροντα. Στην πραγματικότητα, χωρίς επάρκεια πόρων, προσωπικού και μέσων και με σχεδόν ανύπαρκτη διοικητική υποστήριξη ή τεχνική βοήθεια, **η ιδιωτικοποίηση δημοτικών λειτουργιών προβάλλει ως η αναπόφευκτη διέξοδος, η οποία μεθοδεύεται, μάλιστα, «αναίμακτα», χωρίς δηλαδή το πολιτικό κόστος της άμεσης επιδίωξής της.**

1.β. Προώθηση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης

1.β.1. Το σύστημα τοπικής διακυβέρνησης πρέπει να κινηθεί στην κατεύθυνση της **ενίσχυσης της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης**. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναγκαία η ουσιαστική αναβάθμιση του πολιτικού ρόλου και των διαχειριστικών εξουσιών των δημοτικών κοινοτήτων (με βάση αναφοράς τους 900 παλιούς καποδιστριακούς δήμους, που σήμερα αντιστοιχούν στις δημοτικές ενότητες)¹¹. Η ενίσχυση των χιλιάδων μικρών κοινοτήτων κρίνεται αναγκαία, καθώς αυτές αντιμετωπίζουν εδώ και δεκαετίες το φάσμα της δημογραφικής και αναπτυξιακής εγκατάλειψης.

1.β.2. Οι δημοτικές κοινότητες πρέπει επιτέλους να αποκτήσουν τη δυνατότητα να αποφασίζουν αυτοτελώς για τις μικρότερης εμβέλειας, πλην απολύτως αναγκαίες, παρεμβάσεις, υπό συνθήκες πλήρους διαφάνειας και λογοδοσίας. Απαιτούνται, συνεπώς, σημαντικές αλλαγές στις αρμοδιότητες των Συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων, που θα συμβάλλουν στην ταχύτερη επίλυση των τοπικών υποθέσεων, ενισχύοντας παράλληλα τη συμμετοχή των πολιτών. Απαιτείται, περαιτέρω, η **δημιουργία ειδικού, νομοθετικά κατοχυρωμένου, προγράμματος ενίσχυσης όλων των μικρών κοινοτήτων, μέσω του οποίου θα διασφαλίζεται η ετήσια εγγυημένη**

¹¹ Από τους 900 παλιούς καποδιστριακούς δήμους θα μπορούσαν να αφαιρεθούν οι δημοτικές ενότητες που περιέχουν τις έδρες των 332 δήμων, ιδιαίτερα εάν αυτοί αποτελούν ισχυρά αστικά κέντρα.

απευθείας χρηματοδότησή τους από το Υπουργείο Εσωτερικών και θα αποκαθίσταται με ένα μόνιμο και σταθερό εργαλείο η σημερινή στρέβλωση της υπολειτουργίας τοπικών θεσμών χωρίς πόρους, αρμοδιότητες και μέσα. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του αντίστοιχου Δήμου (διοικητική, οικονομική, τεχνική) θα παρέχουν την αναγκαία υποστήριξη στη διαχείριση των εν λόγω χρηματοδοτήσεων. Η δε δεσμευτική εγγραφή, μέσω της διαδικασίας του «συμμετοχικού προϋπολογισμού», συγκεκριμένων έργων και δράσεων που θα αποφασίζονται στη συνέλευση κάθε δημοτικής κοινότητας, θα αποκαταστήσει και τη διάχυτη σήμερα αίσθηση απουσίας της δημοτικής αρχής στο περιβάλλον των τοπικών κοινωνιών των μικρών κοινοτήτων (ΔΕΕ 2026).

1.γ. Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών

1. γ.1. Η ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών είτε με τη μορφή των συνταγματικά αναγνωρισμένων «Συνδέσμων»¹² είτε με εκείνη των «κοινών δημοτικών υπηρεσιών» σε επίπεδο νομού, που προσιδιάζει στο ευρωπαϊκό πρότυπο της «ασύμμετρης αποκέντρωσης» ((Asymmetric Decentralisation), αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των Δήμων. «Ασύμμετρη αποκέντρωση» θεωρούμε ότι υπάρχει όταν ΟΤΑ της ίδιας βαθμίδας ασκούν διαφορετικές πολιτικές, διοικητικές ή δημοσιονομικές εξουσίες αναλόγως των χαρακτηριστικών τους. Η ασύμμετρη αποκέντρωση μπορεί να εφαρμοστεί και στα τρία πεδία της διακυβέρνησης, ήτοι ως πολιτική, διοικητική και οικονομική διαδικασία¹³ (Μαϊστρος 2022, 172 επ.). «Ατελή ασύμμετρη αποκέντρωση» στη χώρα μας αποτελούν οι διατάξεις του Ν.3852/2010 με τις οποίες έγινε η μεταφορά των πολεοδομικών υπηρεσιών, των ΤΥΔΚ και των υπηρεσιών χορήγησης των προνοιακών

¹² Απαιτούνται ισχυροί Σύνδεσμοι Δήμων στο πεδίο των «διαδημοτικών υποθέσεων», όπως οι μεταφορές, η διαχείριση απορριμμάτων, η πολιτική προστασία, η προστασία του περιβάλλοντος ή οι ενεργειακές κοινότητες. Καθώς, μάλιστα, το Σύνταγμα προβλέπει μόνο δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, οι συνεργασίες αυτού του τύπου θα μπορούσαν να καλύψουν την ανάγκη συντονισμού των δράσεων και αποτελεσματικής διαχείρισης των κοινών υποθέσεων και στα μεγάλα αστικά κέντρα.

¹³ Η «πολιτικά ασύμμετρη αποκέντρωση» εφαρμόζεται σε Ιταλία, Γαλλία (Κορσική), Πορτογαλία, Καναδά, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Φινλανδία, Κίνα (Χόνγκ Κόνγκ), Ινδονησία, η διοικητικά ασύμμετρη αποκέντρωση σε Σουηδία, Γαλλία (μητροπολιτικές περιοχές), Ρωσία, Ιταλία, Τσεχία, Δανία, ενώ η «δημοσιονομικά ασύμμετρη αποκέντρωση» σε Ισπανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Νορβηγία, Ν. Αφρική και Κολομβία.

επιδομάτων κυρίως στους Δήμους–πρωτεύουσες Περιφερειακών Ενοτήτων, που συνοδεύεται από τη νομική κατασκευή της «διοικητικής υποστήριξης» (Μαϊστρος 2022, 177). Καθώς η λύση αυτή απαιτεί ευρεία πολιτική συναίνεση ως προς τη νομοθετική (ή ενδεχομένως συνταγματική) αναγνώριση των διαφορετικών χαρακτηριστικών των Δήμων και της ανάγκης μιας διαφοροποιημένης αντιμετώπισής τους αναλόγως προς τις ανάγκες τους¹⁴ (με την ενεργοποίηση διαδημοτικών συνεργασιών ή τη γενικευμένη χρήση σχημάτων «διοικητικής υποστήριξης»), η πιο απλή και πρόσφορη μέθοδος «ασύμμετρης αποκέντρωσης» προσφέρεται σήμερα από τις συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας του άρθρου 99 του Ν.3852/2010¹⁵.

1. γ.2. Σε κάθε περίπτωση η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των μικρών και των μεσαίων Δήμων προϋποθέτει την ενεργοποίηση θεσμών και πρακτικών εταιρικής σχέσης, συνεργασίας και επικουρικότητας υπό τη μορφή είτε του αναγκαστικού Συνδέσμου Δήμων είτε της Ειδικής Υπηρεσίας σε κάθε Δήμο–πρωτεύουσα Νομού που θα παρέχει τις υπηρεσίες με βάση διατάξεις ανάλογες με εκείνες περί «Κοινών Υπηρεσιών» ή περί διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας.

Αναγκαία συνθήκη βεβαίως είναι να ξεπεραστούν οι γνωστές δυσκολίες των εταιρικών σχημάτων σε χώρες, όπως η δική μας, με ελλιπή εξοικείωση στις πρακτικές συλλογικής ηγεσίας, μικρή εμπειρία θεσμικής συνεργασίας και απουσία «προγραμματικής οργανωτικής κουλτούρας» (Τσέκος 2018 και 2021). Πρόκειται για μια αληθινή μεταρρύθμιση στις σχέσεις μεταξύ των ΟΤΑ, που θα συνοδευθεί από ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής της και ένα αντίστοιχο Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (Μαϊστρος 2023), ενώ παράλληλα η κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των Συνδέσμων ή των Ειδικών Υπηρεσιών προϋποθέτει και σχετική προσθήκη στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).

1.δ. Προώθηση Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης

1.δ.1. Οι μητροπολιτικές πόλεις, ως εδαφικές ενότητες μεγάλης έκτασης με ενισχυμένες αρμοδιότητες. αναδεικνύονται παγκοσμίως σε βασικούς πόλους

¹⁴ΚΕΔΕ (2018), Η Κατηγοριοποίηση των Δήμων, https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/protash_me-ta_100518.pdf.

¹⁵ Το άρθρο αυτό ενσωματώθηκε ως άρθρο 331 στο νέο ΚΤΑ (Ν.5314/2026).

διακυβέρνησης, καθώς πολλές χώρες (ΗΠΑ, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία με τις μεταρρυθμίσεις Delrio) αναγνωρίζουν ότι οι σύνθετες ανάγκες των σύγχρονων αστικών κέντρων αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα με ισχυρούς θεσμούς μητροπολιτικής διακυβέρνησης (Ντάφλου 2019). Κοινό χαρακτηριστικό τους είναι η υιοθέτηση ενός ευέλικτου, επιχειρησιακά λειτουργικού και αποκεντρωμένου συστήματος τοπικής διακυβέρνησης, που βασίζεται στη διαδημοτική συνεργασία και στη δικτύωση των τοπικών φορέων (Heinelt, Kübler 2004, Μακρής 2025), προκειμένου να καλύπτονται οι υπερτοπικές ανάγκες των σύγχρονων μητροπολιτικών συγκροτημάτων. Στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες η διοίκηση τέτοιων υποθέσεων υπερτοπικού χαρακτήρα μιας ευρύτερης «μητροπολιτικής περιοχής,» ασκείται από έναν Μητροπολιτικό Δήμο (Παρίσι, Ρώμη, Κωνσταντινούπολη), στον οποίο συμμετέχουν οι επιμέρους Δήμοι ως «διαμερίσματα» του Δήμου αυτού, διατηρώντας, παράλληλα, τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους.

1.δ.2. Στη χώρα μας, η θεσμοθέτηση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη βιώσιμη ανάπτυξη των μεγάλων αστικών συγκροτημάτων, καθόσον λειτουργεί ως αντίδοτο στον διοικητικό κατακερματισμό, την επικάλυψη αρμοδιοτήτων και την απουσία συντονισμού των φορέων στο πεδίο της υπερτοπικής διοίκησης, γεγονός που έχει επανειλημμένα επισημανθεί και από την ΚΕΔΕ. Οι θεσμοί της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να λειτουργούν είτε στο πλαίσιο των προβλεπόμενων βαθμών Αυτοδιοίκησης, όπως συμβαίνει σήμερα με την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, είτε ανεξάρτητα από αυτούς. Καθώς, όμως, το ισχύον Σύνταγμα δεν προβλέπει τη δυνατότητα συγκρότησης ειδικής κατηγορίας Μητροπολιτικών Δήμων, η αποτελεσματική διοίκηση των υπερτοπικών υποθέσεων στο επίπεδο των πολεοδομικών συγκροτημάτων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης μπορεί να επιτευχθεί αποκλειστικά στο πλαίσιο των ήδη προβλεπόμενων θεσμών διαδημοτικού χαρακτήρα. Προσφορότερη, με κριτήριο τα ελληνικά συνταγματικά δεδομένα¹⁶, φαίνεται πως είναι η λύση της αξιοποίησης των αναγνωρισμένων στο

¹⁶ Το Σύνταγμά μας παρέχει τις εξής εναλλακτικές δυνατότητες για τη θεσμοθέτηση μητροπολιτικής διακυβέρνησης: είτε α) να ανατεθούν οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες στις Περιφέρειες και κατά περίπτωση σε ΟΤΑ α' βαθμού, όπως ο Δήμος Αθηναίων, είτε β) να ανατεθούν αυτές οι αρμοδιότητες σε Συνδέσμους ΟΤΑ α' ή β' βαθμού του άρθρου 102 παρ. 3 του Συντάγματος είτε γ) να

Σύνταγμα «Συνδέσμων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα» (άρθρο 102 παρ. 1)¹⁷ για την ίδρυση ειδικών «Μητροπολιτικών Συνδέσμων», ενώ η εξ ύπαρξης θεσμοθέτηση μιας νέας ενδιάμεσης μορφής Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης, εξοπλισμένης και με αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης ή της καθ' ύλην αποκέντρωσης, δεν μπορεί να ισχύσει χωρίς αναθεώρηση του Συντάγματος. Οι περιπτώσεις της Γαλλίας (Lille), της Γερμανίας (Φρανκφούρτη, Μόναχο), της Φινλανδίας (Ελσίνκι), και της Πορτογαλίας (Λισαβόνα) αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αυτού του τελευταίου τύπου μητροπολιτικής οργάνωσης.

1.δ.3. Μορφές Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να καθιερωθούν όχι μόνον σε μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, αλλά και σε περιοχές με έντονες τοπικές ιδιαιτερότητες, όπως οι νησιωτικές και οι ορεινές περιοχές (Σωτηρέλης 2018). Σε κάθε περίπτωση, οι ελληνικές χωρικές και αναπτυξιακές ιδιομορφίες συνάδουν περισσότερο με τη μορφή μιας ενισχυμένης διαδημοτικής συνεργασίας των Δήμων της μητροπολιτικής περιοχής και τη θέσπιση ευέλικτων Μητροπολιτικών Συνδέσμων, οι οποίοι θα αναπτύξουν σχέσεις σταθερής συνεργασίας με την Περιφέρεια και την κεντρική διοίκηση. Οι φορείς αυτοί θα αναλάβουν και τις αρμοδιότητες σχετικά με τον σχεδιασμό και τον συντονισμό των υπερτοπικών πολιτικών, των οποίων η άσκηση δεν διακόπτεται από τα διοικητικά όρια των Δήμων (μεταφορές, κινητικότητα, χωροταξικός σχεδιασμός, κρίσιμες υποδομές, περιβαλλοντική προστασία, πολιτική προστασία, διαχείριση κοινόχρηστων και παράκτιων χώρων), αναπτύσσοντας τη δράση τους σε πεδία όπου διαπιστώνεται επιχειρησιακή ετοιμότητα και κοινωνική

αντικατασταθούν οι υφιστάμενες μορφές αυτοδιοίκησης β' βαθμού (αιρετές Περιφέρειες) από νέες Μητροπολιτικές Δομές.

¹⁷ Πρβλ. στο σημείο αυτό την παρέμβαση του Ευ. Βενιζέλου στο πρόσφατο ετήσιο Συνέδριο της ΚΕΔΕ στην Αλεξανδρούπολη (2025): «Υπάρχουν πολύ μεγάλα αναξιοποίητα κοιτάσματα στο άρθρο 102, κοιτάσματα ερμηνευτικά και κανονιστικά. Ένα από αυτά λοιπόν, πάρα πολύ απλό και υποβαθμισμένο ακόμη και από εσάς τους ίδιους, είναι η δυνατότητα συγκρότησης συνδέσμων, η οποία προβλεπόταν από το Σύνταγμα του 1975 για αναπτυξιακούς λόγους και για έργα τα οποία είναι υπερτοπικά, αλλά με το Σύνταγμα όπως αναθεωρήθηκε το 2001 οι σύνδεσμοι μπορεί να συγκροτούνται και για την άσκηση αρμοδιοτήτων, όχι απλώς για την εκτέλεση έργων ή για την εκτέλεση ειδικών λειτουργιών. Αυτή η δυνατότητα να συγκροτεί συνδέσμους με δικά τους όργανα τα οποία τα ορίζει ο νόμος για την άσκηση αρμοδιοτήτων είναι στην πραγματικότητα η συνταγματική βάση της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης στα μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης».

συναίνεση, χωρίς, όμως, να υποκαθιστούν τους δήμους που τους απαρτίζουν ως προς την άσκηση βασικών τοπικών αρμοδιοτήτων τους.

1.δ.4. Η ενσωμάτωση, μέσω του «Καλλικράτη», των περιφερειακών Δήμων στα μεγάλα αστικά κέντρα τους προσέδωσε εν τοις πράγμασι «μητροπολιτικές» αρμοδιότητες αυτών των περιοχών, χωρίς κάποια διακριτή θεσμική κατοχύρωση¹⁸. Η γενικευμένη, ωστόσο, εφαρμογή θεσμών μητροπολιτικής διακυβέρνησης στη χώρα μας δεν μπορεί παρά να υλοποιηθεί με σταδιακό τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη τα διαφορετικά χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες του κάθε αστικού κέντρου. Για το χωρικό πεδίο και το διοικητικό επίπεδο εφαρμογής του θεσμού, έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί διαφορετικές προτάσεις. Ορισμένες περιορίζουν τη μητροπολιτική διακυβέρνηση αποκλειστικά στην Αθήνα (Χλέπας 2007)¹⁹ και τη Θεσσαλονίκη, ενώ άλλες υποστηρίζουν την επέκτασή της και σε ακόμη 4 έως 5 μεγάλα αστικά κέντρα. Μια ενδεχόμενη επέκταση του θεσμού σε άλλες μεγάλες πόλεις προϋποθέτει, βεβαίως, μια προηγούμενη συστηματική αξιολόγηση της χωρικής ταυτότητάς τους ως αστικών κέντρων, της αναπτυξιακής τους δυναμικής, καθώς και του βαθμού ανάπτυξης των μητροπολιτικών χαρακτηριστικών τους. **Σε πρώτη φάση, θα ήταν, επομένως, σκόπιμο να θεσμοθετηθεί πιλοτικά μόνο σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, όπου η ανάγκη διαχείρισης των οξυμένων προβλημάτων υπερτοπικού χαρακτήρα αλλά και προσαρμογής στην πολυπλοκότητα των αστικών λειτουργιών, φέρνουν**

¹⁸ Το ζήτημα της συγκρότησης μητροπολιτικών δομών αναδείχθηκε το πρώτον στην Αθήνα στα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Ρυθμιστικό Σχέδιο της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας του 1985) ως πρόταση διεξόδου στις δυσλειτουργίες και τα περιβαλλοντικά αδιέξοδα του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος, χωρίς, όμως, να συνοδεύεται από μια συστηματική αναδιάρθρωση των επιπέδων διοίκησης. Η πρώτη σοβαρή προσπάθεια αναδιοργάνωσης της Αυτοδιοίκησης και των κρατικών χωρικών δομών στην κατεύθυνση αυτή έλαβε χώρα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», ιδίως μέσω της θέσπισης του θεσμού της αιρετής Περιφέρειας, η οποία ανέλαβε σημαντικές αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα. Ωστόσο, η αναδιάρθρωση του «Καλλικράτη» διατηρεί αρκετές από τις εξαρτήσεις του κυρίαρχου συγκεντρωτικού μοντέλου, καθώς βασικές αρμοδιότητες του χωρικού σχεδιασμού, όπως η έγκριση των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ) και η εφαρμογή του Ρυθμιστικού Σχεδίου ή των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), παραμένουν στη δικαιοδοσία της κεντρικής διοίκησης, ενώ και στη διάρκεια της μνημονιακής περιόδου πολλαπλασιάστηκαν οι κεντρικά ελεγχόμενοι φορείς στη χωρική διακυβέρνηση της «μητρόπολης».

¹⁹ Η Τελική Έκθεση της έρευνας του του Ν.Κ. Χλέπα το 2007 με τίτλο «Μητροπολιτικές Λειτουργίες στην Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς» εξέτασε τη διοικητική διάρθρωση της Αττικής πριν από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», εστιάζοντας στην Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς (ΕΝΑΑΠ), η οποία αποτελούσε μια πρωτοποριακή αλλά θεσμικά «μετέωρη» προσπάθεια μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Η μελέτη λειτούργησε ως βάση για τη μετέπειτα θεσμική συγκρότηση της Περιφέρειας Αττικής.

πιεστικά στο προσκήνιο τους ενιαίους μηχανισμούς διοικητικού συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού των δράσεων. Η σταδιακή εφαρμογή του θεσμού σε Αθήνα²⁰ (Χλέπας 2007) και Θεσσαλονίκη, με διαφοροποιημένα οργανωτικά σχήματα που θα αντιστοιχούν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής, μπορεί να λειτουργήσει και ως εργαστήριο συναγωγής χρήσιμων συμπερασμάτων για τυχόν επέκτασή του στα υπόλοιπα αστικά κέντρα.

1.δ.5. Στην Αθήνα, τον ρόλο αυτό θα μπορούσε να αναλάβει ένας νέος Διαδημοτικός Μητροπολιτικός Σύνδεσμος με τη συμμετοχή όλων των δήμων του Νομού Αττικής, καθώς η Περιφέρεια αδυνατεί να αναλάβει διαδημοτικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται αποκλειστικά από θεσμούς της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Επίσης, και στη Θεσσαλονίκη σκόπιμη θα ήταν η σύσταση ενός παρόμοιου Μητροπολιτικού Συνδέσμου με τη συμμετοχή των δήμων της μητροπολιτικής περιοχής, ώστε να διασφαλίζεται ο αποτελεσματικός συντονισμός των υπερτοπικών πολιτικών, ενώ για την Πάτρα, τη Λάρισα, το Ηράκλειο και τον Βόλο προτείνεται να προηγηθεί η αξιολόγηση της εφαρμογής του θεσμού σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, ώστε να εξεταστεί σε δεύτερο στάδιο, η συγκρότηση αντίστοιχων Συνδέσμων.

1.δ.6. Η μητροπολιτική διοίκηση δεν αποτελεί απλώς ένα τεχνικό/διαχειριστικό εργαλείο για τη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας στη ρύθμιση σύνθετων λειτουργιών και την οργάνωση μεγάλων χωρικών ενοτήτων, αλλά και

²⁰ Σύμφωνα με σχετική πρόσφατη (2025) τεκμηρίωση της ΚΕΔΕ, οι διαδημοτικές αρμοδιότητες των Δήμων του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας, που θα μπορούσαν να ασκηθούν από μια μητροπολιτική δομή είναι οι ακόλουθες: α) η γνωμοδότηση για την επικαιροποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, β) η διαχείριση των διαδημοτικών χώρων πρασίνου, γ) η υποστήριξη των συνδέσμων προστασίας των ορεινών όγκων και των αναπτυξιακών συνδέσμων, δ) η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για έργα και δραστηριότητες διαδημοτικής εμβέλειας, ε) η εποπτεία του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών, στ) η γνωμοδότηση για τα Στρατηγικά και Επιχειρησιακά Σχέδια του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (ΟΑΣΑ) και η διασφάλιση της συνέργειας των δημοτικών συγκοινωνιών με αυτά, ζ) ο συντονισμός των Δήμων όσον αφορά την καθαριότητα, τη συντήρηση και τη διαλειτουργικότητα των οδικών αξόνων διαδημοτικού χαρακτήρα, καθώς και των οδών και των κοινόχρηστων χώρων που αποτελούν τα κοινά όρια των όμορων Δήμων, η) η εκπροσώπηση των Δήμων στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΥΔΑΠ και θ) η υποστήριξη των Δήμων σε θέματα πολιτικής προστασίας και η εκπροσώπησή τους στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΠΕΣΟΠΠ) των Περιφερειακών Ενοτήτων της Αττικής. Αντίστοιχες, κατά την ΚΕΔΕ, είναι και οι διαδημοτικές αρμοδιότητες των Δήμων του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε έναν νέο Μητροπολιτικό Σύνδεσμο.

θεσμό δημοκρατικής ενδυνάμωσης, στον βαθμό που παρέχει πρόσθετες δυνατότητες συμμετοχής των πολιτών στον σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων που αφορούν τον τόπο τους, ενισχύοντας, έτσι, τη δημοκρατική νομιμοποίηση των δημόσιων πολιτικών (Μακρής 2025). Η μητροπολιτική διακυβέρνηση μπορεί, έτσι, να αποτελέσει προνομιακό πεδίο συμμετοχικής διοίκησης, που θα επιτρέψει στους κατοίκους να συμβάλλουν ενεργά στη διαμόρφωση του μέλλοντος των πόλεων τους²¹.

1.ε. Ισόρροπη ανάπτυξη Περιφερειών

Η ισόρροπη ανάπτυξη των Περιφερειών της χώρας επανέρχεται ως στρατηγική πολιτική προτεραιότητα, η οποία θα πρέπει να εξειδικεύεται στους ακόλουθους άξονες:

ι) Ενισχύεται η αναπτυξιακή δυναμική των υποβαθμισμένων περιφερειών μέσα από την ουσιαστική συμμετοχή τους αφενός στο πεδίο της αξιοποίησης των ενωσιακών πόρων (σχεδιασμός, υλοποίηση δράσεων) και αφετέρου σε αυτό της στήριξης των περιφερειακών επενδύσεων²² (Παπατόλιας 2011). Συγχρόνως, αναβαθμίζονται οι

²¹ Όπως επισημαίνει η Ε. Ντάφλου (2019), οι μητροπολιτικοί δήμοι θέτουν σε εφαρμογή μια συνεργατική κοινωνική διαδικασία «μέσω της οποίας μια σειρά ανθρώπων σε διαφορετικές θεσμικές σχέσεις και θέσεις συναντώνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην ανάπτυξη περιεχομένων και στρατηγικών για τη διαχείριση της χωρικής και διαρθρωτικής αλλαγής». Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και προσώπων σε ένα γόνιμο περιβάλλον συλλογικής δράσης πάνω σε θέματα σχετικά με την αποτελεσματική ηγεσία, τη λήψη αποφάσεων χωρίς αποκλεισμούς, την εμπιστοσύνη μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και την ολοκληρωμένη τοπική σχεδίαση. Εξίσου σημαντικά είναι και τα «κοινωνικά δίκτυα» που μπορούν να αναπτυχθούν στα όρια των μητροπολιτικών δομών, ενισχύοντας την τοπική εθελοντική συνεργασία ιδίως σε πεδία σχετικά με τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της ποιότητας ζωής. Περαιτέρω, οι θιασώτες της μητροπολιτικής μεταρρύθμισης θεωρούν ότι η παροχή διευρυμένων δυνατοτήτων συμμετοχής των πολιτών (δημοψηφίσματα, λαϊκές πρωτοβουλίες, σταθερά θεσμοθετημένα σώματα διαβούλευσης) αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα και το δημοκρατικό αντιστάθμισμα των ενιαίων μητροπολιτικών θεσμών (Heinelt, Kübler 2005), στο μέτρο που θα επιτρέπει τη διαφανή διάδραση με τους φορείς της τοπικής κοινωνίας και την πλουραλιστική διαμόρφωση των πολιτικών.

²² Καθώς δεν υφίσταται στη χώρα μας κανένα πλαίσιο που να οργανώνει τη συμβολή της Αυτοδιοίκησης στην υποστήριξη των (ιδιωτικών) επενδύσεων στην ελληνική περιφέρεια, είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση οργάνων και διαδικασιών που θα επιτρέπουν στους ΟΤΑ να προωθούν ανάλογες πρωτοβουλίες στα όριά τους. Στην κατεύθυνση αυτή, θα ήταν απολύτως σκόπιμη η κατάρτιση, με πρωτοβουλία της β'βάθμιας Αυτοδιοίκησης, συγκροτημένων «Περιφερειακών Αναπτυξιακών Σχεδίων» (Παπατόλιας 2011), τα οποία, υπερβαίνοντας τις γραφειοκρατικές και διαχειριστικές αγκυλώσεις των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, θα μπορούσαν να επιταχύνουν άμεσα και συντεταγμένα την πραγματοποίηση επενδύσεων ανά Περιφέρεια, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές συνθήκες της κάθε περιοχής, τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και

διαδικασίες του «δημοκρατικού προγραμματισμού» της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, ιδίως ενόψει του σχεδιασμού και της υλοποίησης του νέου ΕΣΠΑ (Παπατόλιας 2023β και Μαΐστρος 2022, 79 επ.).

ii) Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι δεν περιορίζονται στον συχνά άχαρο και ανούσιο γνωμοδοτικό ρόλο σχετικά με τη στρατηγική επιλογή των μεγάλων έργων ή τη χάραξη των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων της επικράτειάς τους. Δεν είναι πλέον νοητό στο πλαίσιο μιας σύγχρονης δημοκρατικής και αποκεντρωτικής αντίληψης να διατηρούν η Κεντρική Διοίκηση και τα Υπουργεία το μονοπώλιο των αποφάσεων για τις μείζονος σημασίας παρεμβάσεις που αλλάζουν ριζικά την παραγωγική, περιβαλλοντική ή χωροταξική ταυτότητα μιας περιοχής, με την αιρετή Αυτοδιοίκηση απλώς να «γνωμοδοτεί», χωρίς να διαθέτει καν επαρκή ενημέρωση ή τεχνικο-οικονομική υποστήριξη για να εκφράσει έγκυρα τη γνώμη της. Συνεπώς, για μείζονες παρεμβάσεις εθνικής ή περιφερειακής σημασίας απαιτείται όχι απλώς η διαβούλευση αλλά και η σύμφωνη γνώμη της οικείας Περιφέρειας και του οικείου Δήμου, ιδίως όταν οι παρεμβάσεις συνεπάγονται σημαντικές επιπτώσεις στις χρήσεις γης, στο περιβάλλον, στις υποδομές, στην τοπική οικονομία ή στην ποιότητα ζωής (Λύκος 2026).

iii) Διατηρούνται και στο νέο ΕΣΠΑ 2028-34 τα Περιφερειακά Προγράμματα (ΠΕΠ) των

τις κοινωνικές προσδοκίες των εγχώριων πληθυσμών για την ενίσχυση του βιοτικού τους επιπέδου. Τα Περιφερειακά Αναπτυξιακά Σχέδια θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως εργαλείο άμεσου αναπτυξιακού σχεδιασμού, ικανού να υπερβεί τα προβλήματα συντονισμού μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων και να προσφέρει διέξοδο για τη διευθέτηση γραφειοκρατικών εμπλοκών που εμποδίζουν την πυροδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Το πρώτο βήμα για την κατάρτισή τους θα ήταν η καταγραφή του επενδυτικού ενδιαφέροντος ανάλογα με το ύψος της επένδυσης και τις δημιουργούμενες νέες θέσεις εργασίας, ενώ θα ακολουθούσαν η ομαδοποίηση των επενδυτικών πρωτοβουλιών που σκάλωσαν στα γρανάζια γραφειοκρατικών ή άλλων εμποδίων, η προτεραιοποίησή τους ανά παραγωγικό τομέα, καθώς και ο προγραμματισμός των παρεμβάσεων (κανονιστικών, διοικητικών, επιχειρησιακών) που θα απαιτούσε η υλοποίησή τους. Τέλος, οι ώριμες προς υλοποίηση επενδυτικές πρωτοβουλίες θα εντάσσονταν σε ένα ενιαίο Περιφερειακό Αναπτυξιακό Σχέδιο (ένα για καθεμία από τις 13 Περιφέρειες), το οποίο θα κυρωνόταν νομοθετικά (για λόγους ασφάλειας δικαίου), ενσωματώνοντας τρεις συγκεκριμένους στόχους: α) ύψος επενδύσεων προς υλοποίηση (οικονομικό κατώτατο όριο) β) κατώτατο ποσοστό επιτάχυνσης του ρυθμού ανάπτυξης της κάθε Περιφέρειας και γ) κατώτατο αριθμό νέων θέσεων εργασίας ανά Περιφέρεια. Η δομή στήριξης των επενδύσεων με βάση τα Περιφερειακά Αναπτυξιακά Σχέδια θα είχε «μικτή σύνθεση», με τη συμμετοχή εκπροσώπων και των 3 επιπέδων διακυβέρνησης (Κράτος, Περιφέρεια, Δήμοι), θα αξιοποιούσε για τη στελέχυσή της δεξαμενές στελεχών τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα, ενώ θα λειτουργούσε αποκεντρωμένα, υπό τη μορφή 13 περιφερειακών “super-markets” παροχής αναπτυξιακών υπηρεσιών, με δυνατότητα άμεσης πρόσβασης όλων των πιθανών επενδυτών.

διαχειριστικών αρχών των Περιφερειών και των Επιτροπών Παρακολούθησής τους, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης και του πολυεπίπεδου δημοκρατικού προγραμματισμού, όπως προτείνουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Περιφερειών και Δήμων, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Με κανέναν τρόπο δεν πρέπει να διαταραχθεί η περιφερειακή διεύθυνση αυτών των αναπτυξιακών προγραμμάτων, όπως και η συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή τους, που κατά παράδοση ισχύουν στη χώρα μας από την εποχή των ΜΟΠ έως τις μέρες μας (Κατσέλη 2026, Μαΐστρος 2022, σελ.134 επ.).

iv) Καταργούνται οι αδικαιολόγητοι πλέον περιορισμοί της μνημονιακής περιόδου (ενόψει ετήσιου υπερπλεονάσματος του κρατικού προϋπολογισμού) και ιδίως ο λεγόμενος «μνημονιακός κόφτης», σε σχέση με τους θεσμικά αναγνωρισμένους πόρους της Αυτοδιοίκησης, ενώ δημιουργείται ειδικό Αποθεματικό Ταμείο Ενίσχυσης για Περιφέρειες και Δήμους που απειλούνται με κλιματική κρίση, φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό. Η κατάργηση του ανώτατου ορίου κρατικής χρηματοδότησης (πλαφόν ή “κόφτης”), που τέθηκε με τα μνημόνια (Σπανού 2018) δεν έχει πλέον κανένα λόγο ύπαρξης. Αντιθέτως, με βάση τις συνταγματικές προβλέψεις αλλά και τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) περί διασφάλισης της «οικονομικής αυτοτέλειας» των ΟΤΑ (εγγυημένη απόδοση σταθερών πόρων για να περιοριστεί η εξάρτηση από το κεντρικό Κράτος), **κρίνεται αναγκαίος σήμερα ο εμπλουτισμός των κρατικών εσόδων που συνθέτουν το «καλάθι» των ΚΑΠ για την εκπλήρωση του διευρυμένου ρόλου της Αυτοδιοίκησης. Αυτές οι προσθήκες θα μπορούσαν να αφορούν την απόδοση α) σημαντικού ποσοστού του ΕΝΦΙΑ (φόρος επί της ακίνητης περιουσίας), καθώς και ολόκληρου του τέλους ανθεκτικότητας, το οποίο στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη συνιστά αμιγές έσοδο της ΤΑ και β) τη γενναία αύξηση του αποδιδόμενου ποσοστού από το Πράσινο Ταμείο, το οποίο σήμερα περιορίζεται στο 3% (άρθρο 438 παρ.1 νέου Κώδικα ΤΑ). Από τον συνδυασμό των προηγούμενων μπορεί να προκύψει ένα συνολικό ποσό άνω των 2 δις που προστίθεται στα σήμερα αποδιδόμενα 2,915δις μέσω ΚΑΠ και τα 2,670 δις που προκύπτουν από ίδιους φορολογικούς πόρους (τέλη και εισφορές). Η πλέον ευχερής ως προς την εφαρμογή της λύση, που προτείνεται συχνά λόγω της ειδικής κοινωνικής σημασίας της, είναι η μεταβίβαση του φόρου διαμονής παρεπιδημούντων, (όπως αυτός αντικαταστάθηκε από το «τέλος ανθεκτικότητας»),**

του ίδιου φόρου δηλαδή που επιβάλλεται σήμερα σε ξενοδοχεία και καταλύματα από την ΑΑΔΕ, πλέον του τέλους παρεπιδημούντων που εισπράττουν οι δήμοι (Παπαδημητρίου 2026). Η ενοποίηση των δύο φόρων με αυξημένο συντελεστή (από 0,50-0,75% που είναι σήμερα το τέλος παρεπιδημούντων σε 2%) και η παροχή της δυνατότητας στους δήμους να αυξάνουν τον συντελεστή στα ενοικιαζόμενα μέσω Airbnb διαμερίσματα (μέχρι ποσοστό 5%), θα επιφέρει σημαντική ενίσχυση των δήμων (της τάξης των 200-250 εκατομμυρίων), ενώ παράλληλα θα τους εξοπλίσει με την εξουσία να επιλέγουν οι ίδιοι ποιες διαστάσεις θα αποκτήσει το φαινόμενο Airbnb στην περιοχή τους.

ν) Η Περιφέρεια δεν περιορίζεται πλέον στον ρόλο του απλού διαχειριστή ευρωπαϊκών προγραμμάτων που σχεδιάζονται ερήμην της. Αναγνωρίζεται η **αρμοδιότητα Δήμων και Περιφερειών να συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των Εθνικών και Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων πολιτικών συνοχής**, όπως ισχύει στην πλειονότητα των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών και παρέχονται στους ΟΤΑ τα μέσα για την άσκηση αυτής της κοινωνικής αποστολής. Παράλληλα, ο τρόπος κατανομής και διαχείρισης των Ευρωπαϊκών και Εθνικών πόρων συνδέεται με τις δημόσιες πολιτικές της «πράσινης και ψηφιακής μετάβασης» και της παραγωγικής καινοτομίας, καθώς και τις αρχές της «χρηστής και δημοκρατικής διακυβέρνησης» σε Τοπικό, Περιφερειακό, Εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Γενικότερα, πάντως, **μια αναβαθμισμένη Αυτοδιοίκηση, με διευρυμένες εξουσίες στο σύστημα διακυβέρνησης, δεν μπορεί να περιορίζεται στη διαχείριση προαποφασισμένων έργων, δημόσιων συμβάσεων και διοικητικών διαδικασιών. Οφείλει να είναι φορέας κοινωνικής προστασίας και καθολικός πάροχος δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.** Η διασφάλιση κοινωνικής κατοικίας, η φροντίδα των ηλικιωμένων, η προστασία της παιδικής ηλικίας, η προστασία της δημόσιας υγείας, η προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία, οι πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών και την αντιμετώπιση της δημογραφικής ερήμωσης ή της ενεργειακής φτώχειας δεν αποτελούν δευτερεύουσες όψεις, αλλά τον πυρήνα των τοπικών πολιτικών για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και την εφαρμογή πολιτικών συνοχής. *Χωρίς σαφές κοινωνικό πρόσημο, εξάλλου, το αίτημα της αποκέντρωσης κινδυνεύει να μεταλλαχθεί σε απλή μεταφορά διοικητικών βαρών από το κεντρικό κράτος προς τους ΟΤΑ. Μια προοδευτική μεταρρύθμιση της*

Αυτοδιοίκησης, αντίθετα, προϋποθέτει ότι κάθε πολίτης θα έχει ίση πρόσβαση σε ένα ελάχιστο εγγυημένο επίπεδο αυτοδιοικητικών υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το αν κατοικεί σε έναν πλούσιο αστικό Δήμο, σε ένα ορεινό χωριό ή σε ένα μικρό νησί.

vi) Καθορίζεται «Δείκτης Σύγκλισης των Ελληνικών Περιφερειών και Δήμων» με τις χώρες της θεσμικά ανεπτυγμένης Ευρώπης, που θα αφορά στους τομείς α) της ποιότητας της διακυβέρνησης, της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς και της εμπιστοσύνης στους τοπικούς θεσμούς, β) της ψηφιακής διακυβέρνησης (Σαλπέα 2018, Cropf 2017 και Mieg, Törfer 2013) - με έμφαση στον βαθμό συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των τοπικών αποφάσεων - και γ) της «διοικητικής ικανότητας», με έμφαση στην απορρόφηση και αποδοτικότητα των πόρων του ΕΣΠΑ, την προώθηση της καινοτομίας (Regional and local Innovation Scoreboard) και την ενίσχυση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και της κοινωνικής συνοχής.

vii) Κάθε Περιφέρεια και Δήμος δημοσιοποιούν ετήσιες ειδικές εκθέσεις στις οποίες θα αποτυπώνεται ο βαθμός επίτευξης της ετήσιας στοχοθεσίας σχετικά α) με τον χρόνο εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων, β) την απορρόφηση και την αποδοτικότητα των εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων, γ) την ποιότητα και τα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης των έργων, δ) τη διαφάνεια στη σύναψη και την εφαρμογή των δημόσιων συμβάσεων και ε) την πορεία υλοποίησης των προκαθορισμένων στρατηγικών στόχων σε αναπτυξιακό και κοινωνικό επίπεδο.

2. Αναχωροθέτηση Δήμων με ορθολογικά κριτήρια, σαφή τεκμηρίωση και διαβούλευση με συλλογικούς φορείς ΟΤΑ

Η έκταση, τα όρια και οι γεωγραφικές ιδιομορφίες της χωρικής επικράτειας των ΟΤΑ αποτελούν καθοριστικό παράγοντα τόσο για την αποτελεσματική άσκηση της αποστολής τους όσο και για την εκπλήρωση των δημοκρατικών τους λειτουργιών στο πλαίσιο του σεβασμού της θεμελιώδους αρχής της «εγγύτητας». Οι αστοχίες αλλά και οι προβληματικές αντιλήψεις που συχνά κυριαρχούν σχετικά με τον προσδιορισμό του μεγέθους και των ορίων των ΟΤΑ μπορούν να υπονομεύσουν δραστικά τη διοικητική ικανότητα αλλά και τη δημοκρατική ταυτότητά τους, ιδίως όταν θίγουν βασικές προϋποθέσεις της επιτυχούς διοίκησης των τοπικών υποθέσεων αλλά και της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων. Η

αναχωροθέτηση προβάλλει, συνεπώς, ως μεταρρυθμιστική διέξοδος για την αποκατάσταση βασικών όρων της διοικητικής και της δημοκρατικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης (διασφαλίζοντας κατά το δυνατόν συνθήκες «άμεσης δημοκρατίας»). Όπερ σημαίνει ότι πρέπει να τεθούν ασφαλή κριτήρια αναχωροθέτησης, να διατυπωθεί με σαφήνεια η πολιτική μεθοδολογία της επιλογής και της εφαρμογής της, καθώς και να διευκρινιστεί ο ριζικός ή ο διορθωτικός χαρακτήρας της, αναλόγως προς τις συνθήκες και το πεδίο αναφοράς των παρεμβάσεων.

2.α. Κριτήρια αναχωροθέτησης

2.α.1. Η προοπτική αναχωροθέτησης των Δήμων με ορθολογικά πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια εμπνέεται από τις «καλές ευρωπαϊκές πρακτικές», που λαμβάνουν υπόψιν την ιστορική, πολιτιστική, περιβαλλοντική, παραγωγική και κοινωνική ταυτότητα, όπως και τον βαθμό συνοχής των τοπικών κοινωνιών, προκειμένου να καθορίσουν το κατάλληλο μέγεθος των ΟΤΑ όλων των επιπέδων²³ στο πλαίσιο της βιώσιμης, αποτελεσματικής και δημοκρατικής λειτουργίας του τοπικού συστήματος διακυβέρνησης.

2.α.2. Η εγχώρια ροπή προς τη συγκεντροποίηση δομών και λειτουργιών βασίζεται στην εσφαλμένη εκτίμηση -που έχει υποδειγματικά αποδομήσει ο Π. Μαϊστρος (2022, 181)- ότι δήθεν «το μεγαλύτερο μέγεθος πετυχαίνει οικονομίες κλίμακας, άρα είναι αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο», τη στιγμή που η εμπειρία όλων των διοικητικών οργανώσεων φανερώνει ότι **το «βέλτιστο» (optimum) μέγεθος συναρτάται πάντοτε με τα εκάστοτε δεδομένα και συγκεκριμένα με τα κοινωνικά, γεωγραφικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά του κάθε ΟΤΑ, τα οποία ασκούν επιρροή στην αποδοτικότητα των πόρων, την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών και τη συμμετοχή των πολιτών.** Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της συνένωσης των ΟΤΑ στα μεγάλα νησιά που όχι μόνο δεν συνέβαλε στη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας, αλλά αντιθέτως κατέστησε αναγκαία την κατάτμησή τους (άρθρα 154–157 του Ν.4600/2019)²⁴. Εξίσου διαφωτιστική είναι και η περίπτωση ηπειρωτικών

²³ Πρβλ. τις κριτικές επισημάνσεις του Π. Μανδραβέλη στην «Καθημερινή» (Μανδραβέλη 2026α και β).

²⁴ Τα πρακτικά αποτελέσματα της κατάτμησης καταδεικνύουν τις μεγάλες πολιτικές και επιχειρησιακές δυσκολίες του εγχειρήματος. Με άλλα λόγια, δύσκολη μεν η συνένωση, αλλά ακόμη δυσκολότερη η κατάτμηση.

Δήμων με τεράστια εδαφική περιφέρεια, που καθιστά σχεδόν απαγορευτική την άσκηση σημαντικών δημοτικών λειτουργιών, στους πολυάριθμους οικισμούς που περιλαμβάνουν.

2.α.3. Ενόψει όλων αυτών των δεδομένων, **αναγκαία συνθήκη κάθε εγχειρήματος αναχωροθέτησης των ΟΤΑ στη χώρα μας είναι η ολοκληρωμένη αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη» (ΔΕΕ 2026), καθώς και η αξιόπιστη μελέτη και τεκμηρίωση των χωροταξικών παρεμβάσεων** βάσει των παραμέτρων που προαναφέρθηκαν, ώστε αφενός να διορθωθούν σημαντικές γεωγραφικές ανισορροπίες (τα λεγόμενα «χωροταξικά τέρατα» του Καλλικράτη) και αφετέρου να αποκατασταθούν διαπιστωμένες διοικητικές δυσλειτουργίες των ΟΤΑ.

2.β. Δημοκρατική διαβούλευση με τους φορείς των ΟΤΑ

Θυμίζουμε ότι με τον Νόμο 1850/1989 κυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος προέβλεπε (Άρθρο 4 παρ. 6) ότι: *«Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα»*. Στο Άρθρο 5 με τίτλο «Προστασία των εδαφικών ορίων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» προβλεπόταν αντίστοιχα: *«Για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει»*.

Η διάταξη του άρθρου 4, παρά τη διαχρονική ισχύ της, σπανίως εφαρμόστηκε από τους κυβερνώντες. Ως προς τη διάταξη του Άρθρου 5 που αφορά την οριοθέτηση των ΟΤΑ, είναι, επίσης, γεγονός ότι η χώρα μας είχε εκφράσει επιφυλάξεις, οι οποίες ήρθαν μόλις πρόσφατα με την ψήφιση του Ν.5314/2026 (Νέος Κώδικας ΤΑ). Κατόπιν αυτών, η **πολιτική μεθοδολογία της αναχωροθέτησης που προτείνουμε και η έμφαση που αποδίδουμε στη σαφή τεκμηρίωση του εγχειρήματος και τη συστηματική διαβούλευση με τους συλλογικούς φορείς των ΟΤΑ (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ), δεν κάνουν τίποτε άλλο παρά να εφαρμόζουν στην πράξη την υποχρέωση για δημοκρατική προδιαβούλευση** ενόψει αναοριοθέτησης.

Η πρακτική αυτή είναι αναγκαία για δύο λόγους: Ο πρώτος είναι ότι οι συμμετοχικές

διαδικασίες είναι αναπόσπαστο μέρος του «πολιτικού DNA» των αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε αντίθεση με άλλες συντηρητικές πρακτικές, πολιτικά και πολιτισμικά «ξένες» με τη συμμετοχική και δημοκρατική κουλτούρα, που αντιλαμβάνονται τις διαδικασίες αυτές ως γραφειοκρατικές αγγαρείες και ανούσιες «φορμαλιστικές υποχρεώσεις» (Σωτηρόπουλος 2021, 407). Ο δεύτερος έχει σχέση με την παράδοση που έχει δημιουργηθεί στην χώρα μας όσον αφορά τη μέχρι τώρα συμβολή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ερευνητικές επεξεργασίες και πολιτικές προτάσεις) σε όλες σχεδόν τις μείζονες θεσμικές αλλαγές στους τομείς της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης («Καποδίστριας», «Καλλικράτης», «Κλεισθένης»).

3.γ. Χαρακτήρας παρεμβάσεων (διορθωτικός – ριζικός)

Οι μεταβολές αυτές μπορεί είτε να έχουν είτε απλώς διορθωτικό-βελτιωτικό χαρακτήρα (σημειακές αναδιατάξεις μεταφοράς δημοτικών ενοτήτων) είτε να σηματοδοτούν μια πιο ριζική παρέμβαση (κατάτμηση Δήμων), ανάλογα με τα πορίσματα της τεκμηρίωσης που θα προηγηθεί. **Τα 492 Συμβούλια Περιοχής που λειτουργούσαν πριν από τις συνενώσεις του «Καποδίστρια» θα μπορούσαν να είναι μια κατ' αρχήν βάση αναφοράς, αλλά και το όριο μιας λελογισμένης παρέμβασης, που σε επίπεδο δημιουργίας εντελώς νέων Δήμων δεν θα μπορούσε να υπερβεί το 1/3 των υφιστάμενων Δήμων** (Μανδραβέλης 2026α και β), ενώ σε επίπεδο σημειακών παρεμβάσεων (όπως οι μεταφορές δημοτικών ενοτήτων) θα μπορούσε να αφορά έως άλλες 100 δημοτικές ενότητες από το σύνολο των 1030 του Καποδίστρια, που είναι εν ισχύ σήμερα.

3. Κατάργηση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

3.α. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις εξαντλούν πλέον τον ρόλο τους σε εκείνον του τοποτηρητή της Κεντρικής Διοίκησης απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, προς όφελος του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος (Κατσούλης 2017 και 2012). Δεν έχει πλέον κανένα νόημα να λειτουργούν ξεχωριστές διοικητικές και αυτοδιοικητικές Περιφέρειες, καθώς οι δεύτερες έχουν πλέον καταξιωθεί στην πράξη ως η βασική έκφραση της Αποκέντρωσης. Ούτε η ανάγκη άσκησης ενός ευρύτερου

«συντονιστικού» ρόλου από τα επικεφαλής τους πρόσωπα (κομματικοί εντεταλμένοι ως επί το πλείστον), όπως παρατηρεί ο Γ. Σωτηρέλης (2018β), *«αυτός μπορεί να ανατεθεί ευχερώς και χωρίς κανένα πρόβλημα στον αιρετό περιφερειάρχη, ο οποίος, πέρα από το αναγκαίο κύρος, διαθέτει και άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση (κατ' επέκτασιν δε και μεγαλύτερη υποχρέωση λογοδοσίας σε τοπικό επίπεδο)»*.

3.β. Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων που έχουν απομείνει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η συντριπτική πλειονότητα μπορεί να μεταφερθεί χωρίς κανένα πρόβλημα είτε στις αιρετές Περιφέρειες είτε στις κάθετα αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων (Σωτηρέλης 2018β). Για τη μεταφορά αυτή στις αιρετές Περιφέρειες, όσον αφορά τις επτά (7) από τις δέκα τρεις (13) Περιφέρειες που έχουν την ίδια έδρα με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, δεν απαιτείται, μάλιστα, καμία χωρική μετακίνηση. Αρκεί η απλή αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής τους, με την κτιριακή υποδομή, τους οικονομικούς πόρους, το προσωπικό και τον εξοπλισμό τους να παραμένουν χωρίς καμία μεταβολή. Για τις υπόλοιπες έξι (6) Περιφέρειες, η λύση της αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής μπορεί να εφαρμοστεί ευχερώς στις υπηρεσίες-παραρτήματα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (παλαιές υπηρεσίες των αντίστοιχων Κρατικών Περιφερειών), οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε αυτές τις Περιφέρειες, με αποτέλεσμα να απαιτείται πλέον μόνον η συμπληρωματική ένταξη των λίγων υπηρεσιών που απομένουν.

4. Αξιόπιστος έλεγχος νομιμότητας της δράσης των ΟΤΑ

4.α. Ο αποτελεσματικός έλεγχος των ΟΤΑ ως προς την τήρηση των κανόνων της νομιμότητας και της διαφάνειας, πέρα από συνταγματική επιταγή, αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα της ενίσχυσης της διοικητικής τους ικανότητας και της τόνωσης της δημοκρατικής τους ταυτότητας. Το ζήτημα του ελέγχου των ΟΤΑ, τόσο ως προς τις διοικητικές όσο και ως προς τις οικονομικές τους αρμοδιότητες, είναι ένα κομβικό ζήτημα που βρίσκεται στον πυρήνα της πολιτικο-διοικητικής τους αναβάθμισης, καθόσον αφενός περιγράφει το επίπεδο των σχέσεων της Αυτοδιοίκησης με την Κεντρική Διοίκηση²⁵ και αφετέρου μπορεί να αποτυπώσει τον

²⁵ Αναφέρει σχετικά ο Γ. Σωτηρέλης (2014): *«Στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν όντως παρατηρηθεί κατά καιρούς εκτεταμένα κρούσματα είτε παραβιάσεων της νομιμότητας (που καταλήγει, συχνά σε τυραννία της πλειοψηφίας) είτε εκδηλώσεων αδιαφάνειας, διαφθοράς και αθέμιτης*

νέο ρόλο των ΟΤΑ (που υπερβαίνει πλέον τον στενό κύκλο των «τοπικών υποθέσεων») στο πλαίσιο του ενιαίου ελληνικού διοικητικού συστήματος. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί πρέπει πλέον να πείσουν τους πολίτες ότι μπορούν να ανταποκριθούν επιτυχώς στις νέες πολιτικές, διοικητικές και διαχειριστικές απαιτήσεις της διευρυμένης αποστολής τους, ενισχύοντας σημαντικά και το κοινωνικό κεφάλαιο της αξιοπιστίας τους. Στο πλαίσιο αυτό, **η ενίσχυση του δημοκρατικού ελέγχου των δημοτικών και περιφερειακών αρχών αποτελεί αφενός το θεσμικό αντιστάθμισμα της υπερσυγκέντρωσης εξουσίας στα μονοπρόσωπα αιρετά όργανα και αφετέρου τη στέρεη νομιμοποιητική βάση του αναβαθμισμένου ρόλου της Αυτοδιοίκησης.**

4.β. Είναι γεγονός ότι η άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας στην Αυτοδιοίκηση αποτελεί διαχρονικό πρόβλημα που συνδέεται σταθερά με την κακή οργάνωση και λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών που προβλέπονται τόσο για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας όσο και του οικονομικού ελέγχου. Η αρμοδιότητα αυτή, παρότι είχε ήδη αφαιρεθεί από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με το «πρόγραμμα Καλλικράτης» (όπως αναοριοθετήθηκε από το πρόγραμμα «Κλεισθένης»), εξακολουθεί να ασκείται σήμερα από τον κυβερνητικά και κομματικά ελεγχόμενο επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών να παραμένει απολύτως ανεπαρκής σε σχέση με τη διευρυμένη επικράτεια των ΟΤΑ και το πλήθος των αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων. Στο δε πεδίο των οικονομικών ελέγχων συνεχίζει να κυριαρχεί μια τραγελαφική κατάσταση, καθώς πολλαπλοί και ετερόκλητοι μηχανισμοί ελέγχου δρουν με ασυντόνιστο και αποσπασματικό τρόπο, παράγοντας σταθερά επικαλύψεις και αντιφατικές υποδείξεις που καταλήγουν συχνά να παραλύουν την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ (Παπαδημητρίου 2026).

4.γ. Η ανάγκη κατοχύρωσης εγγυήσεων διαφάνειας και ελέγχου της νομιμότητας των

συναλλαγής. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι ΟΤΑ είναι εκ φύσεως και εξ ορισμού επιρρεπείς στη διαφθορά, όπως υποστηρίζεται κατά κόρον και καθ' υπερβολήν από τους πολεμίους της, σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο, ή όπως υπονοείται, εμμέσως πλην σαφώς, σε δικαστικό επίπεδο, με την σχετική –μικρόψυχη και συχνά εχθρική– νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Οι σχετικές κατηγορίες, ακόμη και αν εκκινούν από υπαρκτά παραδείγματα, ελέγχονται συνήθως τόσο για υπερτονισμό του μεγέθους και της έντασης του φαινομένου, συγκριτικά με τους υπόλοιπους διοικητικούς θεσμούς, όσο και για την υποταγή σε σκοπιμότητες, που αναφέρονται είτε στον περιορισμό του πεδίου προστασίας των αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δηλαδή της πεμπτουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε στην δημιουργία ενός εχθρικού κλίματος απέναντι στην Τοπική Δημοκρατία είτε στην υπαγωγή των ΟΤΑ σε ένα καθεστώς πολιτικής ομηρίας, που επιτυγχάνεται με επιτηδευμένους και προσηματικούς ελέγχους».

διοικητικών και των οικονομικών δράσεων των ΟΤΑ έχει επανειλημμένα επισημανθεί από τους ίδιους τους θεσμικούς φορείς της Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), αρκεί βεβαίως ο έλεγχος αυτός να απλοποιηθεί και να ανατεθεί η άσκησή του σε αξιόπιστο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο φορέα, πέρα από κάθε υποψία πολιτικής χειραγώγησης. Αξιόπιστη λύση θα ήταν η έναρξη λειτουργίας του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας (που εξαγγέλλεται εκ νέου στον πρόσφατα ψηφισμένο ΚΤΑ), που προβλέφθηκε μεν με το «πρόγραμμα Καλλικράτης», αλλά προσέκρουσε στη συστηματική άρνηση των κυβερνήσεων επί δύο σχεδόν δεκαετίες να τον θέσουν σε εφαρμογή με το πρόσχημα της έλλειψης οικονομικών πόρων. Η ανάθεση, ωστόσο, του ελέγχου νομιμότητας της δράσης των ΟΤΑ σε μια Ανεξάρτητη Αρχή (ενδεχομένως με συνταγματική κατοχύρωση) προβάλλει ως η πλέον συμβατή με τις υψηλές απαιτήσεις ουδετερότητας και κύρους των ελεγκτικών δράσεων, που θα διασφαλίζουν ότι δεν θα μεταπέσει η άσκηση εποπτείας σε πολιτικό έλεγχο σκοπιμότητας των δράσεων της Αυτοδιοίκησης²⁶.

4.δ. Αναγκαία για τη διαφανή και δημοκρατική λειτουργία της Αυτοδιοίκησης είναι και η περαιτέρω ενίσχυση και θεσμική θωράκιση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη ή της Επιχείρησης, που πρέπει να καταστεί υποχρεωτικός στους μεγάλους Δήμους και τις Περιφέρειες, αλλά και για τους μικρότερους ΟΤΑ ως ενιαία

²⁶ Ο Γ. Σωτηρέλης (2014) υποστηρίζει ότι είναι σκόπιμη η συνταγματική καθιέρωση μιας Ανεξάρτητης Αρχής, με κεντρική και περιφερειακή διάσταση, που θα ενσωματώνει τα κεκτημένα του Ελεγκτή Νομιμότητας, αλλά θα τα υπερβαίνει προς δύο κατευθύνσεις: Πρώτον, ως προς την έκταση του ασκούμενου ελέγχου, ο οποίος πλέον θα αφορά το σύνολο των ήδη ανατεθειμένων αλλά και των εν δυνάμει ανατεθεισών στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων, γεγονός που σημαίνει ότι με την ίδρυση της εν λόγω Αρχής παύει η αρμοδιότητα όλων των άλλων ελεγκτικών μηχανισμών, πλην βεβαίως των άκρως εξειδικευμένων ελέγχων και των δικαστηρίων. Η δε προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια δεν θα πρέπει να εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής, όπως προβλέπει ο Καλλικράτης (άρθρο 227 του ν. 3852/2010), διότι αυτό μπορεί να καταλήξει εις βάρος της δικαστικής προστασίας των διοικουμένων. Επιπλέον, μια τέτοια διοικητική προσφυγή θα πρέπει να διασφαλίζει την ολοκληρωμένη δυνατότητα των δημοτών να ζητούν ευχερώς, με μεγάλη προθεσμία και χωρίς γραφειοκρατικά εμπόδια, είτε την άσκηση ελέγχου νομιμότητας και διαφάνειας, γενικά, είτε την προστασία τους από την Αρχή για παραβίαση δικών τους δικαιωμάτων, αποτρέποντας τους ΟΤΑ από εξόφθαλμες παραβιάσεις της νομιμότητας όσο και της διαφάνειας. Δεύτερον, ως προς τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, οι οποίες θα είναι ισχυρότερες σε μια Ανεξάρτητη Αρχή, εξ ορισμού εξοπλισμένη με ισχυρά εχέγγυα αμερόληπτης και τεκμηριωμένης κρίσης. Τέλος, η το σχήμα αυτό συμπληρώνεται με την έκδοση ενός εκτελεστικού νόμου σχετικού με τα κριτήρια και τις προδιαγραφές επιλογής των περιφερειακών οργάνων και την στελέχωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Αρχής (με προσωπικό εξειδικευμένο σε νομικούς και οικονομικούς ελέγχους).

διαδημοτική δομή. Στόχος να καταστεί ανεξάρτητος θεσμός εσωτερικού ελέγχου της δράσης της Αυτοδιοίκησης και ουσιαστικός δίαυλος επικοινωνίας του πολίτη με την ηγεσία του κάθε ΟΤΑ, εξοπλισμένος με την πραγματική δυνατότητα διερεύνησης καταγγελιών για κάθε θέμα σχετικό με τη διαφάνεια της δράσης των υπηρεσιών και των συλλογικών οργάνων (παραβίαση δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης, παράκαμψη συλλογικών οργάνων), αλλά και την εξουσία να δημοσιοποιεί τα ευρήματα των ελέγχων που διενεργεί, γεγονός που θα ενισχύσει τον ρόλο του ως προληπτικού αντιβάρους στις περιπτώσεις κακοδιοίκησης των ΟΤΑ.

4.ε. Η αποκέντρωση της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας δεν οδηγεί αυτομάτως στον εκδημοκρατισμό της, καθώς μπορεί μεν να απομακρυνθεί η άσκησή της από τα Υπουργεία αλλά να συγκεντρωθεί γύρω από έναν ισχυρό Δήμαρχο, Περιφερειάρχη ή ένα κλειστό δίκτυο τοπικών παραγόντων. Στον βαθμό, μάλιστα, που οι τοπικές κοινωνίες δεν είναι επαρκώς θωρακισμένες απέναντι στον πελατειασμό, τη διαπλοκή και γενικότερα απέναντι στον κίνδυνο μονοπώλησης των αποφάσεων από ισχυρά οικονομικά και πολιτικά κέντρα, **η αναβάθμιση των ΟΤΑ στο σύστημα διακυβέρνησης πρέπει να συνοδεύεται από ισχυρότερες εγγυήσεις διαφάνειας και λογοδοσίας των φορέων τους.** Η λειτουργία ανεξάρτητων μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, η αναγνώριση ουσιαστικών δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης, η πλήρης δημοσιότητα των συμβάσεων, η απαρέγκλιτη τήρηση των κανόνων για τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη προστασία των καταγγελλόντων, καθώς και η διαρκής μέριμνα για την αξιοκρατική στελέχωση των υπηρεσιών αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για την πλήρη εκδίπλωση της «τοπικής αυτονομίας». Μια προοδευτική πρόταση για τη μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης οφείλει, επομένως, να είναι συγχρόνως και αποκεντρωτική και καχύποπτη απέναντι σε κάθε μορφή συγκέντρωση ισχύος. Σε διαφορετική περίπτωση, **ελλοχεύει ο κίνδυνος να υποκατασταθεί ο συγκεντρωτισμός του κεντρικού κράτους από πολλούς μικρότερους αλλά εξίσου επιζήμιους τοπικούς συγκεντρωτισμούς (τοπικές «ολιγαρχίες» και «συσπειρώσεις συμφερόντων»).** Ο κίνδυνος αυτός μόνο αμελητέος δεν είναι σε μια χώρα όπως η δική μας, όπου το συμπεριφορικό (κυρίαρχη πολιτική κουλτούρα) αλλά και το οργανωτικό μοντέλο της κεντρικής πολιτικής σκηνής μεταφέρονται συχνά σχεδόν αυτούσια στον τοπικό πολιτικό ανταγωνισμό. Η παθογένεια αυτή, μάλιστα, επιτείνεται από το ότι οι πολιτικές εξαρτήσεις μέσω

τοπικών δικτύων συμφερόντων είναι συνήθως ισχυρότερες από τις κεντρικές λόγω της εγγύτητας και της αμεσότητάς τους, με αποτέλεσμα κάθε μετατόπιση μιας κρίσιμης μάζας ψηφοφόρων να επιδρά καθοριστικά στην επανεκλογή των αιρετών αρχών. Πρακτικές όπως οι διαρκώς μεταβαλλόμενες «συμφωνίες» για τη νομή της τοπικής εξουσίας, η ανακύκλωση συγκεκριμένων «προσώπων εμπιστοσύνης» στα κρίσιμα πολιτικο-διοικητικά πόστα και η παγίωση σχέσεων διαφθοράς σε συγκεκριμένα διοικητικά κλιμάκια αποκαλύπτουν ένα διόλου ειδυλλιακό τοπίο για το πώς μπορεί να εκφυλιστεί η «αποκέντρωση» εξουσιών και λειτουργιών στο τοπικό επίπεδο.

Γ. Ενίσχυση δημοκρατικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης

Η θεσμική ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να συνδεθεί με σειρά παρεμβάσεων για την ουσιαστική ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης. Η αντίληψη αυτή συμβαδίζει με τον ευρύτερο ευρωπαϊκό διάλογο για τις αναγκαίες «πρωτοβουλίες από τα κάτω», προκειμένου να τονωθεί η τοπική δημοκρατία και να ενισχυθούν οι δυνατότητες παρέμβασης των τοπικών κοινωνιών. Ασφαλής δείκτης τοπικής δημοκρατίας δεν είναι μόνο το γεγονός ότι εκλέγονται οι τοπικές αρχές αλλά και το πώς αυτές λογοδοτούν σε πολίτες εξοπλισμένους με την πραγματική δυνατότητα να επηρεάζουν τις αποφάσεις που λαμβάνονται μεταξύ των διαδοχικών εκλογικών αναμετρήσεων.

Σε αυτή την κατεύθυνση, διακρίνουμε τρεις συμπληρωματικούς άξονες παρεμβάσεων: α) Την ενίσχυση της Τοπικής Δημοκρατίας (με θεσμούς τακτικής κοινωνικής λογοδοσίας των αιρετών Αρχών, διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων, λειτουργία ψηφιακών πλατφορμών των πολιτών, κατάρτιση υποχρεωτικού συμμετοχικού προϋπολογισμού σε ποσοστό επί του προϋπολογισμού επενδύσεων που θα ορίζει ο κάθε Δήμος και η κάθε Περιφέρεια), β) την αναβάθμιση του πολιτικού ρόλου των ΟΤΑ, με την ουσιαστικότερη συμμετοχή τους στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και στην εκπόνηση των τομεακών δημόσιων πολιτικών και γ) τη θέσπιση ενός νέου εκλογικού συστήματος που θα εξισορροπεί τη δημοκρατική αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου με την αναγκαία «κυβερνησιμότητα» των ΟΤΑ.

1. Ενίσχυση της Τοπικής Δημοκρατίας

1.α. Στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης οι ανοικτές στους κατοίκους συνεδριάσεις των συμβουλίων των ΟΤΑ, η τοπική ραδιοφωνία, η ιστοσελίδα κάθε Δήμου και η ζωντανή μετάδοση των συνεδριάσεων των συμβουλίων από τα κοινωνικά δίκτυα συνέβαλαν σημαντικά στην τόνωση της τοπικής δημοκρατίας και την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών. Καθώς οι λύσεις αυτές δεν επαρκούν πλέον στο περιβάλλον της νέας εποχής (Μαϊστρος 2022, σελ. 200), **η σύγχρονη πρόταση για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών επικεντρώνεται στη συστηματική ενημέρωση και υποστήριξη του «διαβουλευτικού εγγραμματισμού» των πολιτών, με στόχο την ενίσχυση της «ιδιότητας του πολίτη» (citizenship).** Πρόκειται για δράσεις εξοικείωσης, εκπαίδευσης και ενδυνάμωσης των πολιτών στη χρήση των ψηφιακών ή άλλων σύγχρονων εργαλείων διαβούλευσης, που αποσκοπούν στη δημιουργία σταθερών ικανοτήτων επικοινωνίας και άσκησης επιρροής μέσα στο καθορισμένο συλλογικό περιβάλλον μιας τοπικής κοινότητας (Κουταλάκης 2010, Λιότζης 2010, Παπαδόπουλος 2010). Τέτοιου είδους καινοτομίες «εγγραμματισμού», για να αποκτήσουν «δημοκρατική αξία χρήσης», πρέπει να συνδυαστούν με τις κλασικού τύπου παρεμβάσεις για την ενίσχυση της συλλογικής λειτουργίας και των πρακτικών λογοδοσίας των ΟΤΑ, μέσω της ουσιαστικής διεύρυνσης των εξουσιών των βουλευόμενων οργάνων και της αύξησης των συνεδριάσεων λογοδοσίας, στο πλαίσιο μιας «αποσυγκέντρωσης εξουσίας» στο εσωτερικό των ίδιων των αυτοδιοικητικών θεσμών²⁷.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο, ιδίως, είναι ανάγκη να αποκτήσει τον ρόλο του πραγματικού κέντρου λήψης των πολιτικών αποφάσεων, μέσα από πρόσφορες αλλαγές στην κατεύθυνση εμβάθυνσης της «διαδικαστικής δημοκρατίας» (ως έκφανση της «διαβουλευτικής δημοκρατίας»), και των μηχανισμών λογοδοσίας της Περιφερειακής Αρχής, όπως η ενίσχυση των δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης, η

²⁷ Για τον Β. Λύκο (2026α), η πραγματική μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης έγκειται σε μια «διαδικασία τριπλής αποσυγκέντρωσης: από το Κράτος προς τις Περιφέρειες και τους Δήμους, από τις Περιφερειακές και Δημοτικές Αρχές προς τα συλλογικά όργανα και από τα συλλογικά όργανα προς τους ίδιους τους πολίτες».

ευχέρεια εγγραφής θεμάτων στην ημερήσια διάταξη, η πρόβλεψη ειδικών συνεδριάσεων ή η διευκόλυνση της πρόσβασης σε έγγραφα ή ακόμη της δυνατότητας κλήσης υπηρεσιακών παραγόντων. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η αναγκαία μεταφορά κρίσιμων αποφάσεων από τις Περιφερειακές Επιτροπές στο Περιφερειακό Συμβούλιο, ιδίως σε ό,τι αφορά συμβάσεις μεγάλων έργων, προγραμματικές συμβάσεις και σημαντικές αναθέσεις (παραχωρήσεις, στρατηγικές επενδύσεις ή αποφάσεις με μακροχρόνιες οικονομικές ή περιβαλλοντικές συνέπειες), οι οποίες για λόγους δημοκρατικής νομιμοποίησης πρέπει να λαμβάνονται, όχι στο μειωμένης αντιπροσωπευτικότητας εκτελεστικό όργανο, αλλά στο αιρετό Περιφερειακό Συμβούλιο.

1.β. Ταυτόχρονα, πρέπει να αξιοποιηθούν στο έπακρο ο διαδεδομένος πλέον θεσμός του «συμμετοχικού προϋπολογισμού»²⁸, καθώς και ένα ευρύτατο φάσμα δοκιμασμένων πρακτικών διαβουλευτικής δημοκρατίας: ομάδες μελέτης, focus groups, δημόσιες ακροάσεις, νομοθετικές πρωτοβουλίες πολιτών, πάνελ πολιτών και δομημένες συνελεύσεις τυχαίου δείγματος πολιτών (Σαλπέα 2018, Shah 2007, Lerner, Hall 2007, Davies, Arana-Catania & Procter 2022, Macq & Jacquet 2023). Δεδομένου ότι η διεθνής θεωρία και πράξη περιλαμβάνει μεγάλη ποικιλία μορφών δημόσιας συμμετοχής (Σπανού 2000, Λαδή 2010, Σωτηρόπουλος 2021), η **ελληνική πραγματικότητα επιτάσσει να προταχθεί η εφαρμογή ψηφιακών εργαλείων που διευκολύνουν την ενημέρωση των δημοτών και την αμφίδρομη επικοινωνία τους με τους ΟΤΑ**, όπως οι πλατφόρμες καταγραφής αιτημάτων και αμφίδρομης επικοινωνίας, διαβούλευσης και ενημέρωσης των πολιτών για αποτελεσματικότερη λογοδοσία και διαφάνεια και ενημέρωση, το έξυπνο σύστημα αναζήτησης αποφάσεων συλλογικών οργάνων ή το ψηφιακό εργαλείο υποστήριξης του συμμετοχικού προϋπολογισμού. Παράλληλα, απαιτείται η συμμετοχή των πολιτών και των συλλογικών φορέων τους στην ίδια τη διαδικασία του σχεδιασμού των ψηφιακών εργαλείων που τους αφορούν (Μαϊστρος 2007).

²⁸Κάθε δήμος να δεσμεύει ετησίως συγκεκριμένο ποσοστό του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ή του Τεχνικού Προγράμματός του, προκειμένου οι ίδιοι οι πολίτες να εκφράζουν τη γνώμη τους και να συναποφασίζουν για δράσεις και πρωτοβουλίες τοπικής σημασίας μέσα από ανοικτές συμμετοχικές διαδικασίες υποβολής προτάσεων, πολιτικής και τεχνικής αξιολόγησής τους και δημόσιας ψηφοφορίας για την υιοθέτησή τους..

Η μεταρρύθμιση πρέπει, επίσης, να συνδεθεί με το «Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για τη Δημοκρατία» της Ε.Ε. και ειδικότερα με τις δράσεις που αφορούν την ενίσχυση της διαφάνειας της πολιτικής επικοινωνίας, την προώθηση της συμμετοχικής και διαβουλευτικής δημοκρατίας (Ραμματά 2021) και ιδίως της ενεργού συμμετοχής των νέων, την καταπολέμηση της παραπληροφόρησης και τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου εποπτείας, λογοδοσίας (Σωτηρόπουλος 2022) και διαφάνειας του διαδικτυακού χώρου.

1.γ. Σχετικά με τα Τοπικά Δημοψηφίσματα, *είναι σκόπιμο αυτά να αποκτήσουν αποφασιστικό χαρακτήρα*, ενώ η συλλογή του προβλεπόμενου αριθμού υπογραφών από τους πολίτες να συνεπάγεται την αυτόματη εκκίνηση της διαδικασίας, χωρίς δυνατότητα ματαίωσής της για τυπικούς ή άλλους λόγους. Το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης ανέδειξε τα όρια του σημερινού θεσμικού πλαισίου για τα Τοπικά Δημοψηφίσματα και επιβεβαιώνει την ανάγκη όχι απλώς ενίσχυσης, αλλά και επανασχεδιασμού των εργαλείων άμεσης δημοκρατίας (Μακρής 2025). Οι δε σχετικές διατάξεις του νέου ΚΤΑ (άρθρα 173–181) δεν μπορούν παρά να αξιολογηθούν κατά την εφαρμογή τους²⁹.

1.δ. Οι θεσμοί της τοπικής συμμετοχικής δημοκρατίας (συμμετοχικοί προϋπολογισμοί, τοπικά δημοψηφίσματα, συνελεύσεις πολιτών, διαδραστικές ψηφιακές πλατφόρμες), ενώ είναι ικανοί να ενισχύσουν τη συμμετοχή των πολιτών, δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται σαν πολιτικά αυτοδύναμα τεχνικά εργαλεία, που

²⁹ Ο Ν. 4555/2018 («Κλεισθένης Ι»), που εισήγαγε τη διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων, προβλέπει τη δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος με απόφαση του οικείου συμβουλίου που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του, είτε ύστερα από πρωτοβουλία πολιτών, εφόσον συγκεντρωθούν υπογραφές τουλάχιστον του 10% των εγγεγραμμένων εκλογέων. Τα δημοψηφίσματα διακρίνονταν σε «αποφασιστικά» και «συμβουλευτικά», καθώς προβλεπόταν ότι όταν το αντικείμενό του δεν εμπίπτει στα θέματα αποφασιστικής αρμοδιότητας του Δήμου, τότε το δημοψήφισμα έχει υποχρεωτικά συμβουλευτικό χαρακτήρα. Ο νέος κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρεί τον θεσμό των δημοτικών δημοψηφισμάτων, καταργώντας, όμως, πλήρως τον αποφασιστικό τους χαρακτήρα και περιορίζοντάς τα σε συμβουλευτικό μέσο έκφρασης της τοπικής κοινωνίας, ενώ παράλληλα επιβάλλει νέες διαδικασίες ελέγχου και διεξαγωγής, των οποίων η λειτουργικότητα μένει να αποδειχθεί στην πράξη. Ο περιορισμός των δημοτικών δημοψηφισμάτων σε αποκλειστικά συμβουλευτικού χαρακτήρα συνιστά σημαντική οπισθοχώρηση σε σχέση με το πλαίσιο του Ν. 4555/2018, που διευρύνει το υπαρκτό δημοκρατικό έλλειμμα της τοπικής διακυβέρνησης.

παράγουν δηλαδή με αυτόματο τρόπο την ίση συμμετοχή των πολιτών και την ευρύτερη κοινωνική γείωση της Αυτοδιοίκησης. Καθώς δεν διαθέτουν όλοι οι πολίτες τις ίδιες δυνατότητες συμμετοχής ή άσκησης επιρροής στη λήψη των αποφάσεων (χρονική διαθεσιμότητα, μορφωτικό υπόβαθρο, κοινωνικές δεσμεύσεις, ψηφιακές δεξιότητες), είναι ανάγκη να συνεκτιμηθούν οι ανισότητες του κοινωνικού περιβάλλοντος, προκειμένου η τοπική δημοκρατία να μην μετατραπεί σε προνόμιο και οχυρό των ήδη ενεργών και οργανωμένων, ήτοι των ήδη «ισχυρών» τοπικών παραγόντων. **Η προώθηση θεσμών δημοκρατικής συμμετοχής είναι επομένως αναγκαίο να συνοδεύεται από θεσμούς «κοινωνικής εξισορρόπησης»:** προσβάσιμες διαδικασίες, διασφάλιση φυσικής και όχι μόνο ψηφιακής παρουσίας, δράσεις ενημέρωσης σε κατανοητή γλώσσα, ψηφιακός εγγραμματισμός πολιτών, ενθάρρυνση συμμετοχής των νέων και των μόνιμων κατοίκων που δεν διαθέτουν εκλογικά δικαιώματα, καθώς και ειδική μέριμνα για όσους βρίσκονται στο κοινωνικό περιθώριο. Η ουσιαστική συμμετοχή αναλύεται σε μια σύνθετη κοινωνική σχέση που απαιτεί εμπιστοσύνη, χρόνο, εκπαίδευση και διαμόρφωση προϋποθέσεων για πραγματική δυνατότητα επιρροής στη λήψη των αποφάσεων, ώστε οι πολίτες να μην καλούνται να επιλέξουν απλώς μεταξύ προδεδομένων λύσεων, αλλά να κατανοήσουν τα τοπικά πολιτικά διλήμματα και να συνδιαμορφώσουν κοινές αποφάσεις.

2. Συμμετοχή των ΟΤΑ στη νομοπαραγωγική διαδικασία

2.α. Προβλέπεται δικαίωμα άσκησης νομοθετικής πρωτοβουλίας από τους θεσμικούς φορείς της Αυτοδιοίκησης προκειμένου αυτοί να διαμορφώνουν προτάσεις πολιτικής για όλα τα θέματα που την αφορούν ή να υιοθετούν προτάσεις μέσω λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η νομοθετική εξουσία, με τη σειρά της, θα δεσμεύεται να τις συζητεί και να αποφαινεται συγκεκριμένα επ' αυτών. Οι πρωτοβουλίες αυτές μπορούν να έχουν είτε τη μορφή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας (όπως ισχύει ήδη σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και στη Συνθήκη της Λισαβόνας), είτε της πρωτοβουλίας από δημοκρατικά νομιμοποιημένους φορείς, όπως είναι κατεξοχήν τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης³⁰.

³⁰Όπως σημειώνει ο Σωτηρέλης (2014) «η υποχρεωτική συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε διαβούλευση με τα μέλη των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών από μόνη της δεν αρκεί για να επιβεβαιώσει έναν πράγματι αναβαθμισμένο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο

2.β. Περαιτέρω, πρέπει να καθιερωθεί ειδική διαδικασία αφενός υποχρεωτικής «νομοθετικής προδιαβούλευσης» με τους συλλογικούς φορείς των ΟΤΑ, ώστε αυτοί να εκφράζουν έγκαιρα τις απόψεις τους και να γίνονται «συνομοθέτες» στα θέματα που τους αφορούν και αφετέρου νομοθετικής διαβούλευσης, στο πλαίσιο των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών της Βουλής, στην οποία θα συμμετέχουν οι θεσμικοί εκπρόσωποι της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να τοποθετηθούν για κάθε σχετικό με αυτήν νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου.

2.γ. Τέλος, πρέπει να αντιμετωπιστεί η συστηματική άρνηση θεσμών του βαθέος κράτους, του Συμβουλίου Επικρατείας συμπεριλαμβανομένου, να αναγνωρίσουν στους ΟΤΑ ισότιμο ρόλο με τα λοιπά κρατικά όργανα ως προς την έκδοση κανονιστικών πράξεων βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης με το επιχείρημα ότι ορισμένες αρμοδιότητες πρέπει να ανήκουν αποκλειστικά στα όργανα του «κεντρικού κράτους», όπως αυτό ερμηνεύεται περιοριστικά και υπό το βάρος συγκεντρωτικών αντιλήψεων. Πέραν της επιβαλλόμενης ρητής συνταγματικής αναγόρευσης της Αυτοδιοίκησης σε αποκλειστικό φορέα της κατά τόπον αποκέντρωσης, κατά τρόπο αντίστοιχο με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, πρέπει «να κοπεί και η όρεξη» στα όργανα της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας, να επικαλούνται προσχηματικά συνταγματικά εμπόδια για έκδοση κανονιστικών πράξεων από όργανα της Αυτοδιοίκησης (πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας, μητροπολιτικής). Προς τον σκοπό αυτό σκόπιμη θα ήταν μια συνταγματική τροποποίηση, *«όχι στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, που ρυθμίζει γενικά τα της κανονιστικής δράσης της Διοίκησης, αλλά σε νέα διάταξη του άρθρου 101, η οποία θα προβλέπει ρητά εξαίρεση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, από τις ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2, εδ. β του Συντάγματος»* (Σωτηρέλης 2014 και 2018β).

3. Το νέο εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ

πεδίο λήψης των νομοθετικών αποφάσεων που την αφορούν. Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να δοθεί στους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δυνατότητα να αναλάβουν οι ίδιοι νομοθετική πρωτοβουλία για θέματα που άπτονται είτε των αρμοδιοτήτων είτε της οργάνωσης και λειτουργίας της».

Το Σύνταγμα δεν δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη στην υιοθέτηση συγκεκριμένου εκλογικού συστήματος και συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ, αφήνοντάς του μεγάλα περιθώρια επιλογής, υπό τον όρο ότι οι παρεμβάσεις του θα εναρμονίζονται με τις αρχές της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ΟΤΑ και της αποτελεσματικής αυτοδιοίκησής τους.

Από ηθικο-πολιτική σκοπιά, η επιλογή του εκλογικού συστήματος δεν μπορεί να απορρέει ούτε από δογματικές προσεγγίσεις ούτε από εργαλειακές αντιλήψεις με σκοπό τη χειραγώγηση του εκλογικού αποτελέσματος και την αναπαραγωγή των υπάρχοντων συσχετισμών, όπως συμβαίνει με το πρόσφατο νομοθέτημα Λιβάνιου. Επίσης, το Εκλογικό Σύστημα των ΟΤΑ δεν εξαντλείται σε μια τεχνική διαδικασία επιλογής αιρετών της Αυτοδιοίκησης, καθώς οφείλει να σέβεται τη δημοκρατική αρχή και τις απορρέουσες από αυτήν αρχές της ίσης αντιπροσώπευσης και της ισοδυναμίας της ψήφου, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Οι αρχές αυτές κάμπτονται δραστικά χάριν της «κυβερνησιμότητας» των ΟΤΑ με την ισχύουσα κατανομή των εδρών των Συμβουλίων κατά 3/5 στην πλειοψηφία και 2/5 στην μειοψηφία. **Μοναδικό αντίβαρο σε αυτή την υπερπλειοψηφική λογική ήταν μέχρι σήμερα η εκλογή του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη με 50%+1 των ψήφων ή η διεξαγωγή δεύτερου γύρου μεταξύ των δύο επικρατέστερων υποψηφίων**, που αποσκοπούσε στην ισχυρή νομιμοποίηση των ηγετών των ΟΤΑ. Η εγγύηση αυτή καταργείται με το πρόσφατα ψηφισμένο «εκλογικό σύστημα Λιβάνιου» στον νέο ΚΤΑ.

3.α. Το εκλογικό σύστημα Λιβάνιου

3.α.1. Το σύστημα της «Συμπληρωματικής Ψήφου» που εισήγαγε ο πρόσφατα ψηφισμένος ΚΤΑ αποτελεί ένα πρωτόγνωρο πλειοψηφικό σύστημα³¹, στο οποίο δεν διεξάγεται πλέον επαναληπτική ψηφοφορία (δεύτερος γύρος), εάν κάποιος υποψήφιος δεν επιτυγχάνει το όριο εκλογής αλλά ακολουθεί το επόμενο στάδιο καταμέτρησης των δεύτερων προτιμήσεων, καθώς ο ψηφοφόρος έχει την ευχέρεια, εκτός από την πρώτη του προτίμηση στον υποψήφιο Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη, να

³¹ Το σύστημα της Συμπληρωματικής Ψήφου (Supplementary vote) εφαρμόστηκε μόνο στη Μεγάλη Βρετανία από το 2000 έως το 2022 σε δεκαέξι Δήμους που εκλέγουν άμεσα τον εκτελεστικό δήμαρχο. Το σύστημα καταργήθηκε το 2022, καθώς δεν ικανοποιούσε πλέον τον σκοπό της καθιέρωσής του, δηλαδή την ενίσχυση των υποψηφίων των δύο ισχυρών κομμάτων (Συντηρητικών και Εργατικών).

δηλώσει και δεύτερη προτίμηση σε άλλον υποψήφιο Δήμαρχο ή Περιφερειάρχη. Στο δεύτερο στάδιο καταμέτρησης προσμετρώνται οι δεύτερες προτιμήσεις που έλαβαν οι δύο επικρατέστεροι υποψήφιοι από τα ψηφοδέλτια των επιλαχόντων υποψηφίων, με αποτέλεσμα σε κάθε περίπτωση να εκλέγεται Δήμαρχος με οποιαδήποτε σχετική πλειοψηφία, αθροίζοντας τις πρώτες και δεύτερες προτιμήσεις. Έτσι, ο νικητής με οποιαδήποτε σχετική πλειοψηφία θα καταλαμβάνει τα 3/5 των εδρών και οι υπόλοιποι συνδυασμοί τα 2/5.

3.α.2. Με το νέο σύστημα, εκλαμβάνεται αυθαίρετα η «συμπληρωματική ψήφος» ως παράγοντας ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης του νικητή των εκλογών, ο οποίος θα εκλέγεται όμως με οποιαδήποτε σχετική πλειοψηφία, ακόμη και κατώτερη του 43%. Έτσι, όμως, το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ γίνεται πλέον αμιγώς πλειοψηφικό χωρίς κανένα ουσιαστικό αντίβαρο, γεγονός που συνεπάγεται και την αποδυνάμωση της νομιμοποίησης του, καθώς η κατανομή των εδρών του Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβουλίου επιτρέπει στον σχετικώς πλειοψηφήσαντα νικητή να διοικήσει μεν με σταθερότητα, πλην όμως χωρίς τη δεδηλωμένη αποδοχή της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος. **Συνεπώς, από ένα σύστημα μικτό, πλειοψηφικό μεν ως προς την κατανομή των εδρών, αλλά ισχυρής δημοκρατικής νομιμοποίησης με θεμέλιο τη απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων (50%+1), μεταβαίνουμε σε ένα σύστημα καθαρά πλειοψηφικό, με αδύναμη δημοκρατική νομιμοποίηση.**

3.α.3. Περαιτέρω, το νέο σύστημα παραγνωρίζει ότι η διαδικασία εκλογής συναρτάται με τη διατύπωση των προγραμματικών θέσεων των συνδυασμών των υποψηφίων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται στοιχεία αφενός πολιτικού απολογισμού για αιρετούς που διεκδικούν την επανεκλογή τους και αφετέρου κριτικής από την πλευρά των συνδυασμών της αντιπολίτευσης. Όταν, με άλλα λόγια, ο ψηφοφόρος επιλέγει συνδυασμό Δημάρχου ή Περιφερειάρχη δεν επιλέγει απλώς και μόνο το πρόσωπο ενός ηγέτη αλλά και Συμβούλους μιας ευρύτερης συλλογικά οργανωμένης παράταξης, καθώς και το περιεχόμενο της προγραμματικής της πρότασης. Όταν αυτός καλείται να επιλέξει και δεύτερο υποψήφιο με «συμπληρωματική ψήφο», τότε είναι σαφές ότι αποδυναμώνεται η διάσταση της επιλογής προγραμματικής πρότασης, την ίδια στιγμή που με την ψήφο του αυτή δεν έχει καν τη δυνατότητα να επιλέξει Συμβούλους άλλης παράταξης. **Οι**

«συμπληρωματικές ψήφοι» δεν είναι, επομένως, «πολιτικά ισοδύναμες» με τις «κύριες ψήφους» και αυτό έχει ως αποτέλεσμα να βαθαίνει η ανισότητα της ίσης αντιπροσώπευσης στην Αυτοδιοίκηση. Τούτο διότι το νέο εκλογικό σύστημα υποβαθμίζει το περιεχόμενο της πολιτικής εντολής και επικεντρώνεται αποκλειστικά στην κατάταξη των προτιμήσεων σχετικά με την προσωπικότητα του ηγέτη, ο οποίος θα διαθέτει τη δεδηλωμένη πολιτική υποστήριξη μόνο της σχετικής πλειοψηφίας, ήτοι την πολιτική αποδοκιμασία της πραγματικής πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος.

3.α.4. Τέλος, θυμίζουμε ότι στην Ευρώπη όλα τα εκλογικά συστήματα της αυτοδιοίκησης έχουν ορισμένους κοινούς παρονομαστές: Ο Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης εκλέγεται άλλοτε άμεσα από το εκλογικό σώμα και άλλοτε έμμεσα από το Συμβούλιο (Ζακαλκάς 2018). Η εφαρμογή της επαναληπτικής ψηφοφορίας (δεύτερος γύρος)³² καθιερώνεται σταθερά όταν ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης εκλέγεται άμεσα από τους πολίτες. **Εις πείσμα αυτών των κοινών πρακτικών, η Κυβέρνηση έθεσε σε ισχύ ένα σύστημα παντελώς ξένο και με τη δημοκρατική παράδοση της ελληνικής αλλά και τα κεκτημένα της ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης.**

3.β. Η πρόταση για νέο εκλογικό σύστημα

3.β.1. Είναι ανάγκη να θεσπιστεί ένα νέο εκλογικό σύστημα που θα εξισορροπεί τη δημοκρατική αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου με την αναγκαία «κυβερνησιμότητα» των ΟΤΑ, ενώ παράλληλα θα υπηρετεί την αναγκαία μεταρρύθμιση στο τοπικό σύστημα διακυβέρνησης (Ζακαλκάς 2018). **Η πρότασή μας βασίζεται στον διαχωρισμό του πολιτικού προσωπικού σε «εκτελεστικό» (Δήμαρχοι - Αντιδήμαρχοι, Περιφερειάρχης - Αντιπεριφερειάρχες) και «βουλευτικό» (Δημοτικό**

³² Πρέπει να επισημανθεί, σε απάντηση σχετικών κυβερνητικών επιχειρημάτων, ότι η αποχή στις αυτοδιοικητικές εκλογές ούτε καινοφανές φαινόμενο είναι ούτε βεβαίως οφείλεται στην καθιέρωση των δύο γύρων, αλλά συνδέεται με τη γενικότερη κάμψη του ενδιαφέροντος των πολιτών για τον Δήμο ή την Περιφέρεια και αντιμετωπίζεται, από τεχνική άποψη, είτε με την εισαγωγή της ψηφιακής τεχνολογίας είτε την εφαρμογή της επιστολικής ψήφου, ενώ ούτε το κόστος των εκλογών μπορεί να προβάλλεται ως σοβαρή δικαιολογία για την εξάλειψη μιας σημαντικής δημοκρατικής διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά, οι συνεργασίες μεταξύ των συνδυασμών υποψηφίων στον δεύτερο γύρο ενισχύουν σημαντικά την τοπική δημοκρατία, καθώς τις περισσότερες φορές εξαγγέλλονται γύρω από την προγραμματική πρόταση των δύο συμμετεχόντων υποψηφίων.

ή Περιφερειακό Συμβούλιο) (Σωτηρέλης 2018α).

Το «εκτελεστικό» θα εκλέγεται με ενιαία λίστα, εφόσον αυτή συγκεντρώσει, στον πρώτο ή τον δεύτερο γύρο, την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων (50% συν 1). Ο αριθμός των περιλαμβανομένων στη λίστα στις μεν Περιφέρειες θα είναι ίσος με τους προβλεπόμενους θεματικούς αντιπεριφερειάρχες, στους δε Δήμους ίσος με τους προβλεπόμενους αντιδημάρχους, με την παράλληλη πρόβλεψη ότι τα μισά μέλη της δημοτικής ή της περιφερειακής διοίκησης θα αντλούνται από το «εκτελεστικό» και τα υπόλοιπα μισά από το Δημοτικό ή το Περιφερειακό Συμβούλιο. Όλοι οι εκλεγόμενοι με τη λίστα θα αποτελούν αυτοδικαίως μέλη του Περιφερειακού ή του Δημοτικού Συμβουλίου.

Το «βουλευτικό» στις περιφερειακές εκλογές και στις εκλογές των μεγάλων δήμων (πάνω από 50.000 εκλογείς) θα εκλέγεται με απλή αναλογική και σταυρό προτίμησης, κατά περιφερειακή ή δημοτική ενότητα. Στους υπόλοιπους δήμους υιοθετείται ενιαία λίστα υποψηφίων, με ελεύθερη σταυροδοσία. Δίπλα από το όνομα καθενός υποψηφίου θα υπάρχει σε παρένθεση ο συνδυασμός στον οποίο ανήκει, ενώ μπορούν να κατέρχονται και ανεξάρτητοι υποψήφιοι. Οι έδρες θα κατανέμονται και πάλι με απλή αναλογική, τόσο στους συνδυασμούς όσο και στους ανεξάρτητους, ανάλογα με την δύναμή τους στον πρώτο γύρο των εκλογών.

3.β.2. Παράλληλα, προβλέπονται ειδικά τοπικά ψηφοδέλτια, ανεξάρτητα από τα κεντρικά δημοτικά ψηφοδέλτια, για την εκλογή των τοπικών συμβουλίων, με σκοπό την ενίσχυση της «τοπικής αυτονομίας»³³. Μέχρι σήμερα, τα μέλη των τοπικών κοινοτήτων εκλέγονταν μέσω των ψηφοδελτίων των επικεφαλής υποψηφίων δημάρχων, γεγονός που περιόριζε τον ρόλο τους σε εκείνο του ψηφολέκτη του κάθε συνδυασμού. Για να ανατραπεί αυτή η κατάσταση, είναι αναγκαία η εκλογή τους σε ξεχωριστή κάλπη και με διαφορετικό εκλογικό σύστημα είτε με απλή αναλογική και χωριστά ψηφοδέλτια είτε με ενιαίο ψηφοδέλτιο και περιορισμένη σταυροδοσία. Είναι ένας τρόπος να τονωθεί η συμμετοχή και να δοθεί πρόσθετο κίνητρο στους κατοίκους για πιο συστηματική ενασχόληση με τις υποθέσεις της κοινότητας.

³³ Με το άρθρο 3, παρ.1 του ΕΧΤΑ προσδιορίζεται η έννοια της «τοπικής αυτονομίας» «ως δικαίωμα και πραγματική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν, να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

3.β.3. Τα πλεονεκτήματα του προτεινόμενου συστήματος είναι ποικίλα. Επιγραμματικά σημειώνουμε ότι διασφαλίζεται η «κυβερνησιμότητα» των ΟΤΑ, χωρίς οι εκλεγόμενοι με λίστα να υπερβαίνουν ένα λελογισμένο bonus για τη διαμόρφωση πλειοψηφίας, ενώ, παράλληλα, το Περιφερειακό και το Δημοτικό Συμβούλιο μετατρέπονται σε ουσιαστικά «βουλευόμενα» όργανα, με ισχυρή πολιτική επιρροή στο τοπικό σύστημα διακυβέρνησης. Την ίδια στιγμή, κάμπτονται τα αρνητικά χαρακτηριστικά του «δημαρχοκεντρισμού», καθώς το κέντρο βάρους του αυτοδιοικητικού συστήματος μετατοπίζεται από το πρόσωπο του επικεφαλής σε μια συλλογική μορφή συνδυασμού, ο οποίος θα κατέρχεται στις εκλογές με μια συγκεκριμένη πρόταση τόσο σε επίπεδο προγράμματος όσο και σε επίπεδο ομάδας στελεχών που θα την εφαρμόσουν.

Αντί για συμπέρασμα

1. Η εμπειρία θεσμοθέτησης δομών και διαδικασιών συμμετοχής των πολιτών χωρίς σημαντικά πρακτικά αποτελέσματα οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μια μεταρρύθμιση που αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δεν αρκεί να νομοθετηθεί. Η ενίσχυση της συμμετοχής σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να εξαντλείται στην επανάληψη νομοθετικών ρυθμίσεων που εμπνέονται από τις φιλότιμες πλην ξεπερασμένες προοδευτικές αντιλήψεις του περασμένου αιώνα (Μαϊστρος 2022, σελ. 202). Απαιτείται ένα συνολικό Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα, το οποίο θα περιλαμβάνει μια ενιαία δέσμη ρυθμίσεων, δομών, λειτουργιών και πόρων, ενώ παράλληλα θα διασφαλίζει τη συμμετοχή των οργάνων της κοινωνίας και των συλλογικών φορέων στην εκπόνηση και την εφαρμογή του. Μόνον έτσι οι νομοθετικές ρυθμίσεις θα αποκτήσουν κοινωνική στήριξη και θα μετατραπούν σε στέρεους αυτοδιοικητικούς θεσμούς που θα διευρύνουν το «τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο».

2. Σε μια τέτοια κατεύθυνση συνεπούς εκδημοκρατισμού των αυτοδιοικητικών λειτουργιών, θα μπορούσαν να αναδιαμορφωθούν και οι ισορροπίες στο εσωτερικό

της Αυτοδιοίκησης. Δυστυχώς, η παλαιά ρητορική του Καλλικράτη περί δήθεν «συναλληλίας» των δύο βαθμίδων διαψεύδεται καθημερινά από τους ισχυρούς δεσμούς νεο-πελατειακής εξάρτησης μεταξύ Δήμων και Περιφερειών, μέσω των οποίων ελέγχεται η ροή των χρηματοδοτήσεων προς τον πρώτο βαθμό, καθιστώντας πρακτικά τις τελευταίες συμπληρωματικό «εξάρτημα» του Κεντρικού Κράτους. Είναι γεγονός ότι οι σχέσεις Περιφερειών – Δήμων προσομοιάζουν με εκείνες μεταξύ Κρατικής Περιφέρειας και Αυτοδιοίκησης στις προ Καλλικράτη εποχές (Κατσούλης, Παπατόλιας, Χλέπας 2001), που ενέπνευσαν το εμβληματικό αίτημα του αυτοδιοικητικού κινήματος για «ισχυρή και ακηδεμόνευτη Αυτοδιοίκηση» απέναντι στους μηχανισμούς του συγκεντρωτικού Κεντρικού Κράτους. Αυτή η «ταυτοτική διεκδίκηση» της Αυτοδιοίκησης δείχνει πλέον να έχει εγκαταλειφθεί από το ίδιο το πολιτικό προσωπικό που την υπηρετεί, το οποίο μοιάζει να συμβιβάζεται τόσο με τη συγκεντρωτική κρατική διαχείριση όσο και με την πολιτική χειραγώγηση (μέσα από τοπικά ή διακομματικά δίκτυα παραγόντων) που τη συνοδεύει. Οι αιρετές Περιφέρειες έχουν μάλιστα εμπλακεί σε τέτοιο βαθμό στην απλή διεκπεραίωση των πολιτικών των Υπουργείων, που δύσκολα διακρίνονται πλέον από την κεντρική κρατική γραφειοκρατία, ενώ και αρκετοί Περιφερειάρχες δείχνουν να απολαμβάνουν τον ρόλο τους ως συμπληρωματικού μηχανισμού ενός εν τοις πράγμασι διευρυμένου «κυβερνητικού σχήματος», επενδύοντας συνειδητά στη διατήρηση του ομφάλιου λώρου με την Κεντρική Κυβέρνηση.

3. Η πολιτική ηγεσία των Περιφερειών, αντί για τα συνθήματα του παρελθόντος, όπως η «χειραφέτηση της Αυτοδιοίκησης», η «περιφερειακή διακυβέρνηση» ή η «ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας» (Κατσούλης 2019), προτιμά να επενδύει σε πρακτικές που εξασφαλίζουν την πολιτική εδραίωση και την εκλογική τους απήχηση. Έτσι, αντί για τους 13 μικρούς Πρωθυπουργούς, που οραματίζονταν οι εμπνευστές του «Καλλικράτη» (Παπατόλιας 2010, 285 επ.), στην πράξη έχουν εγκατασταθεί 13 «άτυποι Υφυπουργοί» της εκάστοτε Κεντρικής Κυβέρνησης, προκειμένου να εκπληρώσουν διαχειριστικές λειτουργίες για λογαριασμό της, επιφυλάσσοντας, παράλληλα, στους Δήμους τον ρόλο του «πτωχού και εξαρτώμενου συγγενή». Αυτός ο συσχετισμός, που βλάπτει σοβαρά τη δυναμική και τον εκδημοκρατισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, δεν μπορεί να ανατραπεί παρά με μια γενναία

μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, με σαφή προσανατολισμό και ισχυρή κοινωνική γείωση. Η επιστροφή του «δημοκρατικού προγραμματισμού» της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης είναι το πρώτο και πιο ουσιαστικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή (Κατσέλη 2026).

4. Η μεταρρυθμιστική πρόταση που προεκτέθηκε περιλαμβάνει αλλαγές μεγάλης κλίμακας: μεταφορά (αλλά και συμπλήρωση) αρμοδιοτήτων, προσωπικού, εξοπλισμού και υποδομών, κατάργηση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, νέο εκλογικό σύστημα, χωροταξικές αναδιατάξεις, μητροπολιτική διακυβέρνηση και νέους θεσμούς συμμετοχής. Όσο συνεκτική και να είναι όμως μια γενική πολιτική κατεύθυνση, δεν μπορεί να προδικάσει την επιτυχή έκβαση της μεταρρύθμισης, η οποία δεν συναρτάται μόνο με την ορθότητα του αρχικού σχεδιασμού αλλά εξίσου με τον τρόπο που θα διασφαλιστεί η εφαρμογή της. Όπως συμβαίνει με κάθε μεγάλη αλλαγή που αναδιανέμει εξουσίες, οικονομικούς και συμβολικούς πόρους («κύρος»), η μεταρρύθμιση θα συναντήσει με βεβαιότητα ισχυρές αντιστάσεις και αντιδράσεις από πολιτικά κέντρα ισχύος (Υπουργεία), διοικητικούς μηχανισμούς, κομματικά δίκτυα και τοπικά συμφέροντα, ενώ θα εμπνεύσει εύλογους φόβους σε εργαζομένους, πολίτες και μικρούς Δήμους που θα ανησυχούν ότι θα κληθούν να αναλάβουν πρόσθετες ευθύνες στο νέο τοπίο χωρίς επαρκή υποστήριξη. Αν δεν αντιμετωπιστούν πολιτικά και επιχειρησιακά αυτά τα ζητήματα, ακόμη και η πλέον ορθολογικά σχεδιασμένη μεταρρύθμιση κινδυνεύει να καταλήξει σε μια νέα διοικητική σύγχυση εάν όχι έναν «διοικητικό τραγέλαφο». **Απαιτείται επομένως, ένας σοβαρός πολιτικός και επιχειρησιακός μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός της μετάβασης στην υλοποίηση της πρότασης, με σαφή ιεράρχηση προτεραιοτήτων και διαδοχή των σταδίων εφαρμογής, πιλοτική δοκιμασία θεσμών και διαδικασιών, διασφάλιση σταθερών χρηματοδοτικών ροών για την υλοποίηση κάθε μεταρρυθμιστικού σταδίου, δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα μεταφοράς πόρων, προσωπικού και υποδομών, εκπαίδευση υπαλλήλων και υπηρεσιών, μηχανισμούς αξιολόγησης της πορείας των παρεμβάσεων και δυνατότητα συνεχών διορθωτικών παρεμβάσεων** (Παπατόλιας 2023γ)³⁴. Παράλληλα, απαιτείται η κοινωνική γείωση

³⁴ «Στην περίπτωση του ελληνικού Κράτους, του οποίου οι «γενετικές» παθογένειες (πχ. πελατειασμός) επιτείνονται από ένα «δυναστικό» πολιτικό σύστημα, μια ισχυρή Κοινωνία Πολιτών και μια αδύναμη

της μεταρρύθμισης πέραν του στενού κύκλου των ειδικών εμπειρογνομόνων ή του υφιστάμενου πολιτικού προσωπικού της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να αντιληφθούν και οι πολίτες ότι αλλάζει προς το καλύτερο η καθημερινότητά τους. Η μεγάλη πρόκληση, τελικά, δεν είναι να δημιουργηθεί απλώς μια πολιτικά ισχυρή Αυτοδιοίκηση, αλλά και μια Αυτοδιοίκηση διοικητικά ικανή, κοινωνικά δίκαιη και δημοκρατικά ελεγχόμενη.

Παράρτημα Α

Κριτική στον νέο Κώδικα

Ο νέος Κώδικας, παρά τα αρκετά νέα στοιχεία του, μόνο «μεταρρύθμιση» δεν αποτελεί. Εις πείσμα της διεθνούς εμπειρίας των μεταρρυθμίσεων στην Αυτοδιοίκηση, ο Κώδικας αρκείται στην οργανωτική αναδιάρθρωση και συστηματοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, χωρίς να επιδιώκει ουσιαστικές αλλαγές στο μοντέλο της τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης (Κατσούλης 2026). **Σε αντίθεση με αντίστοιχους Κώδικες χωρών με συγγενή χαρακτηριστικά, όπως η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία, ούτε τη διοικητική ικανότητα των ΟΤΑ αναβαθμίζει ούτε την αναδιάρθρωση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης προωθεί. Αντί να προάγει την αποκέντρωση, ενισχύει και καλλιεργεί τις συγκεντρωτικές τάσεις** (ΔΕΕ 2026).

Η κατάργηση του δεύτερου γύρου των αυτοδιοικητικών εκλογών απειλεί ολοφάνερα να συρρικνώσει τη δημοκρατία στους ΟΤΑ. Μέχρι σήμερα, η δεύτερη Κυριακή σηματοδοτούσε την ευκαιρία των πολιτικών συνθέσεων και των ευρύτερων συναινέσεων, με στόχο να αποκτήσει ο δήμαρχος καθαρή πλειοψηφική νομιμοποίηση (Λύκος 2026γ). Το νέο μοντέλο «συμπληρωματικής» ψήφου με τις δεύτερες επιλογές εγκαθιστά έναν αυτόματο «απολιτίκ» μηχανισμό επιλογής που

επιχειρηματική τάξη, η «διοικητική μεταρρύθμιση» φαντάζει ιδιαίτερα πολύπλοκη άσκηση. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, σίγουρα δεν αρκούν η γενναία πολιτική βούληση και οι τολμηρές νομοθετικές πρωτοβουλίες για να επιτευχθούν φιλόδοξα μεταρρυθμιστικά σχέδια. Η διεθνής και η εγχώρια πολιτική ιστορία βρίθουν από παραδείγματα καλών προθέσεων που ατύχησαν στην πράξη, επειδή ο μεταρρυθμιστικός ζήλος υποτίμησε τον ρόλο των «τεχνικών ζητημάτων» και επέβαλε τη νομοθέτηση τολμηρών αλλαγών, χωρίς, όμως, να έχουν προηγηθεί η ουσιαστική διαβούλευση, η τεκμηρίωση και το επιχειρησιακό σχέδιο για την υλοποίησή τους» (Παπατόλιας 2023).

αφαιρεί κάθε δυνατότητα για πολιτικές συγκλίσεις μεταξύ των δύο Κυριακών και μετατρέπει μια ανοικτή δημοκρατική αναμέτρηση σε χαλαρή «εκλογική δημοσκόπηση». Πρόκειται για σημαντική δημοκρατική στρέβλωση, που επιτρέπει σε δημάρχους μειοψηφικής κοινωνικής αποδοχής να αποκτούν με τεχνητό τρόπο υπερπλειοψηφική εξουσία.

Η παθολογία αυτή ενισχύεται μάλιστα από το Σύστημα Διακυβέρνησης του Κώδικα, καθώς διατηρείται ο δημαρχοκεντρικός χαρακτήρας που εντείνει τη συγκέντρωση εξουσίας και συντηρεί τη σοβούσα θεσμική ανισορροπία. Ενώ σε διοικητικά προηγμένες χώρες, όπως η Γερμανία, η Αγγλία, η Δανία, η Σουηδία και η Ολλανδία, η ισχυρή Αυτοδιοίκηση είναι συνυφασμένη με σοβαρές θεσμικές λειτουργικές εγγυήσεις και αξιόπιστα πολιτικά αντίβαρα, όπως οι εκτεταμένες εξουσίες της αντιπολίτευσης, οι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών, οι έλεγχοι ανεξάρτητων σωμάτων και η ουσιαστική δημοκρατική λογοδοσία, στην Ελλάδα προκρίνεται το μοντέλο Δημάρχων με χαμηλή νομιμοποίηση αλλά ισχυρή εξουσία (Κατσούλης 2026, Λύκος 2026α και β).

Η ιδιότυπη «αλλεργία» στην αποκεντρωτική αντίληψη διακρίνεται στο Βιβλίο Γ' του Κώδικα, το οποίο, σε πλήρη αντίθεση με τον «Καλλικράτη» που μετέφερε 292 αρμοδιότητες στους Δήμους και 264 στις Περιφέρειες, δεν προβλέπει καμία εκχώρηση αρμοδιοτήτων. Κάθε νέα μεταβίβαση ή αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων θα ρυθμίζεται μέσω του νόμου περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο οποίος αφενός παραμένει ανεφάρμοστος μετά την ψήφισή του και αφετέρου υιοθετεί μια παρωχημένη και στατική-νομική αντίληψη για τις αρμοδιότητες, που τσουβαλιάζει υλικές ενέργειες με σύνθετες διοικητικές πράξεις. **Η παραπομπή στον νόμο 5013/2023 δημιουργεί, έτσι, μια μόνιμη εστία σύγχυσης στο μέλλον.** Συγχρόνως, η καταγραφή των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων σε ειδικό παράρτημα, αποτελεί κλασική περίπτωση ψηφιοποίησης της γραφειοκρατίας, αφού παρατίθενται αδιακρίτως τα ασαφή πεδία χωρίς καμία επιχειρησιακή ιεράρχηση και, επομένως, κανένα πρακτικό όφελος για τους εφαρμοστές. Σε ένα τέτοιο ασαφές περιβάλλον **υιοθετείται ένα ακόμη πιο ρευστό κριτήριο κατανομής αρμοδιοτήτων, το «τεκμήριο της καθημερινότητας», χωρίς όμως καμία σοβαρή επιστημονική τεκμηρίωση (οικονομική, ψυχολογική ή διοικητική)** (ΔΕΕ 2026).

Περαιτέρω, ούτε η διοικητική ικανότητα της Αυτοδιοίκησης ενισχύεται ούτε το θέμα

της «διαφορετικών ταχυτήτων» ΟΤΑ αντιμετωπίζεται, ενώ σαφή υποχώρηση συνιστά η πρόβλεψη για τα 5ετή στρατηγικά σχέδια, των οποίων η εφαρμογή παύει πλέον να είναι υποχρεωτική. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η πρόβλεψη αυτή που είχε ως αφετηρία σχετική πρόταση της ΚΕΔΕ εκφυλίστηκε στην πράξη σε μια ανούσια γραφειοκρατική υποχρέωση. Το Στρατηγικό Σχέδιο κανονικά πρέπει να ταυτίζεται με το Δημοτικό Πρόγραμμα Δράσης, που αποτελεί μέρος του ενιαίου Δημοκρατικού Προγραμματισμού, στον οποίο θα συμμετέχουν εξίσου τα Υπουργεία που ασκούν τομεακές πολιτικές αλλά και οι Δήμοι και οι Περιφέρειες που συμβάλλουν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή τους. Αντί γι' αυτό, σήμερα οι Δήμοι αναθέτουν σε εξωτερικούς μελετητές της αρεσκείας τους την εκπόνηση ενός γενικόλογου 5ετούς προγράμματος, που συνήθως «μπαίνει στο συρτάρι» αμέσως μετά την αμοιβή του αναδόχου και δεν ασκεί την παραμικρή επιρροή στην πορεία των δημοτικών υποθέσεων. Η σημερινή πρακτική αναδεικνύει την **ανάγκη θέσπισης ενός πολυετούς χρηματοδοτικού προγραμματισμού**, που θα επιτρέπει σε Δήμους και Περιφέρειες να γνωρίζουν εκ των προτέρων τους πόρους της επόμενης τριετίας ή πενταετίας, ώστε ο αναπτυξιακός σχεδιασμός να μην εξαρτάται από τις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες της κεντρικής διαχείρισης.

Αυτές οι καινοτομίες ελάχιστα απασχολούν τον νομοθέτη του νέου Κώδικα. Παρά την επίσημη ρητορική και την 25ετή προσπάθεια να ενισχυθεί η στρατηγική διοίκηση έναντι της γραφειοκρατικής, μέσω της εκπόνησης ενιαίου κυβερνητικού σχεδιασμού και της εξειδίκευσής του ανά υπουργείο, η **στρατηγικού τύπου διοίκηση δείχνει πλέον να εγκαταλείπεται στους δήμους**. Αυτή η θεσμική οπισθοδρόμηση ενισχύεται από το γεγονός ότι α) δεν υιοθετούνται συγκεκριμένες οργανωσιακές αρχές για τους ΟΤΑ, β) δεν υπάρχει η παραμικρή πρόνοια για την ενίσχυση των υπηρεσιών προγραμματισμού και των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, ενώ γ) αγνοείται η πρόταση της ΚΕΔΕ για έναν ολιστικό επιχειρησιακό τρόπο αντιμετώπισης της νησιωτικότητας και της ορεινότητας.

Τέλος, το κεφάλαιο για την αναδιάρθρωση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης παραμένει μετέωρο όσο απουσιάζουν σοβαρές μελέτες τεκμηρίωσης, με σημαντικότερη την αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη». Σήμερα διαθέτουμε από μικρή έως ελάχιστη γνώση και απολύτως ανεπαρκή στοιχεία για το κόστος λειτουργίας των 332

Δήμων³⁵ ή για το πώς ασκείται η εποπτεία των ΟΤΑ στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Εν κατακλείδι, το Υπουργείο δεν πέτυχε σχεδόν κανέναν από τους στόχους της κωδικοποίησης. Η μεγάλη έκταση του κειμένου και, κυρίως, η ενσωμάτωση εκτεταμένων διαδικαστικών λεπτομερειών γεννούν ερωτήματα εάν προηγήθηκε κάποια απλοποίηση ή εάν τηρήθηκε η κανονιστική οικονομία που αρμόζει σε ένα σύγχρονο Κώδικα. Δεν πέτυχε να μετασχηματίσει το μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης, δεν κατοχυρώνει σαφή και δεσμευτική αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων και πόρων, δεν ενισχύει τη διοικητική αυτονομία και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ ούτε μειώνει την εξάρτησή τους από κεντρικές μεταβιβάσεις. **Διατηρεί τον έντονα δημαρχοκεντρικό χαρακτήρα του συστήματος χωρίς ισχυρά συλλογικά αντίβαρα, δεν καθιερώνει λειτουργικό σύστημα αποφυγής επικαλύψεων αρμοδιοτήτων με το Κεντρικό Κράτος, ενώ και το πλαίσιο εποπτείας παραμένει άκρως συγκεντρωτικό.** Δεν έχουν άδικο εντέλει όσοι επισημαίνουν ότι ο νέος Κώδικας κωδικοποιεί την εξάρτηση της Αυτοδιοίκησης και την απόλυτη υπαγωγή της στο συγκεντρωτικό μοντέλο του πρωθυπουργοκεντρισμού, τελώντας σε πλήρη απόκλιση με το ευρωπαϊκό κερτημένο της δημοκρατικής Αυτοδιοίκησης (Κατσούλης 2026, Παπατόλιας- Περπατάρης 2026).

Παράρτημα Β

Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης και Συνταγματική αναθεώρηση

1. Η αναγκαία αναθεώρηση του 101 Σ

Η μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος προϋποθέτει μια γενναία αναθεώρηση του Συντάγματος, χωρίς ωστόσο να υποτιμά τον κίνδυνο του νομικισμού που συχνά εκτρέπεται σε «συνταγματικό λαϊκισμό», όπου η αναθεώρηση αποτελεί πανάκεια διά «πάσαν νόσον» του πολιτικοδιοικητικού μας συστήματος.

³⁵ Η κατάσταση αυτή βελτιώθηκε σημαντικά μετά τη δημοσιοποίηση της Μελέτης ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ που παρέχει τέτοια στοιχεία, αλλά δεν κατέστη εφικτή αξιοποίησή τους στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης.

Αυτή η τάση «μυθοποίησης» του Συντάγματος αφενός λειτουργεί ως άλλοθι για αδράνεια και αφετέρου εμπνέει ποικίλες ψευδαισθήσεις ως προς την αποτελεσματικότητά της. Με άλλα λόγια, η συνταγματική αναθεώρηση δεν πρέπει να αποτελεί ούτε άλλοθι ούτε υπεκφυγή.

Στην παρούσα συγκυρία μια καλά σχεδιασμένη και ζυγισμένη αναθεώρηση θα μπορούσε να σηματοδοτήσει, ουσιαστικά και συμβολικά, μια νέα πορεία στα θεσμικά και πολιτικά μας πράγματα αλλά και να κλείσει εκκρεμότητες ή να εισαγάγει θεσμούς που προϋποθέτουν την τροποποίηση συγκεκριμένων συνταγματικών διατάξεων.

Από όσα έχουν ήδη εκτεθεί προκύπτει η ανάγκη συστηματικής αναδιατύπωσης των αρχών που διέπουν τη διοικητική οργάνωση του κράτους, καθώς και της θέσπισης νέων δομών που θα ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συνθήκες διακυβέρνησης. Η αναδιατύπωση αυτή κρίνεται αναγκαία και για έναν επιπλέον λόγο: να αρθούν ή να αμβλυνθούν συνταγματικές δεσμεύσεις που περιορίζουν υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την ευχέρεια του νομοθέτη να υιοθετήσει σύγχρονες λύσεις διακυβέρνησης, ιδίως σε ό,τι αφορά την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, των οργάνων της αποκέντρωσης και των θεσμών της καθ' ύλην ή τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έχει ήδη σημειωθεί ότι το άρθρο 101 Σ μοιάζει εξόχως παρωχημένο μετά τη δημιουργία ενός πλήρους συστήματος πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, που εδραιώνει την Αυτοδιοίκηση ως βασική συνιστώσα του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας. Βεβαίως, σε αρκετούς τομείς της κρατικής δράσης έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος αφενός σε θέματα αποτελεσματικότητας και διαφάνειας (ηλεκτρονική διακυβέρνηση, πρόγραμμα «διαύγεια», νέα οργάνωση του πειθαρχικού ελέγχου) και αφετέρου στο πεδίο της αποπολιτικοποίησης, με διασφάλιση συνθηκών «περιορισμένης αξιοκρατίας» στις προσλήψεις των υπαλλήλων και τις επιλογές των προϊσταμένων. Σημαντική, αναμφίβολα, υπήρξε και η αναδιάταξη της αποκεντρωμένης διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, παρότι οι μεγάλες αλλαγές που δρομολογήθηκαν δεν κατόρθωσαν να στηριχθούν επαρκώς από σοβαρούς μηχανισμούς παρακολούθησης και διόρθωσης, ώστε να ξεπερασθούν οι ποικίλες δυσκολίες ενός υπέρμετρα μακρού μεταβατικού σταδίου.

Στο νέο αυτό πλαίσιο, το άρθρο 101 θα πρέπει πλέον να κωδικοποιεί τις βασικές

οργανωτικές και λειτουργικές αρχές που διέπουν το διοικητικό σύστημα της χώρας, υπό το φως των σημαντικών εξελίξεων που έχουν συντελεστεί σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και των πορισμάτων και των εκθέσεων των διεθνών οργανισμών και της επιστημονικής κοινότητας, που επισημαίνουν συστηματικά την ανάγκη: α) συντονισμού και συνεργασίας των διαφορετικών επιπέδων διοικητικής δράσης, β) της αποσαφήνισης του οργανωτικού και λειτουργικού πλαισίου της άσκησης των κρατικών αρμοδιοτήτων, γ) του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων με αναφορά στα στάδια διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής (σχεδιασμός, εφαρμογή, παρακολούθηση, έλεγχος), δ) της υιοθέτησης σύγχρονων εργαλείων τεκμηρίωσης της διοικητικής δράσης, ε) της κατοχύρωσης διαδικασιών αξιοκρατικής επιλογής των ανώτερων στελεχών της διοίκησης, στ) του περιορισμού των μηχανισμών «παράλληλης διοίκησης» των μετακλητών και την ενδυνάμωση της «διοικητικής ηγεσίας» και ζ) της ενίσχυσης των μηχανισμών αξιολόγησης και λογοδοσίας της διοικητικής δράσης

2. Βασικοί άξονες της αναθεώρησης

Είναι ανάγκη να τεθούν με γενικό τρόπο οι βασικές αρχές οργάνωσης και εσωτερικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

A. Επίπεδα διοικητικής δράσης

Πρέπει να αναφερθούν ρητά τα διαφορετικά επίπεδα της διοικητικής δράσης και να επισημανθεί ότι αυτά συνεργάζονται μεταξύ τους, ως μέρη της ευρύτερης και ενιαίας κρατικής ολότητας.

B. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων

Ειδική αναφορά απαιτείται στον στρατηγικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων που ασκεί η κεντρική διοίκηση, λόγω της ιδιαίτερης θέσης της στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Συγχρόνως, είναι ανάγκη να αποτυπωθεί κανονιστικά η μεταφορά των λεγόμενων «εκτελεστικών» ή «εφαρμοστικών» αρμοδιοτήτων στους θεσμούς της καθ' ύλην αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, η οποία σταδιακά θα απορροφήσει όλες τις αρμοδιότητες της κατά τόπον αποκέντρωσης.

Γ. Καθ' ύλην αποκεντρωμένοι φορείς

Στους καθ' ύλην αποκεντρωμένους οργανισμούς, που έχουν τη νομική μορφή νομικών προσώπων είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι αναγνωρίζονται σε διάφορες διάσπαρτες διατάξεις του Συντάγματος (23 παρ. 2, 106 παρ.3, 103 παρ.

7 Σ), ανατίθενται ρητά υποστηρικτικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Δ. Σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης.

Η θεσμική ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνεπάγεται μια ριζικά διαφορετική αρχιτεκτονική του διοικητικού μας συστήματος, στην οποία συνυπάρχουν από τη μία πλευρά η κεντρική διοίκηση και από την άλλη η αποκέντρωση, υπό τρεις εκδοχές: την καθ' ύλην αποκέντρωση, την «κάθετη αποκέντρωση» των υπηρεσιών και την κατά τόπον αποκέντρωση, που θα ταυτίζεται πλέον με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ε. Αρχή της επικουρικότητας

Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στην αρχή της επικουρικότητας ως προς την άσκηση αρμοδιοτήτων από τη δημόσια διοίκηση.

ΣΤ. Συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

Η θεσμική ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται με την ενίσχυση του πολιτικού της ρόλου και την ουσιαστικότερη συμμετοχή της στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Ζ. Αρχές λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης

Ειδική κωδικοποιημένη αναφορά απαιτείται στις βασικές οργανωτικές και λειτουργικές αρχές που διέπουν το διοικητικό σύστημα της χώρας,

ΝΕΟ ΑΡΘΡΟ 101 Σ

- 1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, τα όργανα της καθ' ύλην αποκέντρωσης και τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Φορείς της κατά τόπον αποκέντρωσης είναι οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, καθώς και τα όργανα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης, εφόσον και όπως αυτή προβλέπεται από τον νόμο. Φορείς της καθ' ύλην αποκέντρωσης είναι οι οργανισμοί και τα κρατικά νομικά πρόσωπα στα οποία ανατίθενται οι σχετικές αρμοδιότητες.*
- 2. Με νόμο μπορούν να ανατίθενται τομείς της κρατικής δράσης σε δημόσια νομικά πρόσωπα με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που αποτελούν τα όργανα της καθ' ύλην αποκέντρωσης της κρατικής δράσης. Ο ορισμός της*

διοίκησης των προσώπων αυτών γίνεται με ειδική διαδικασία επιλογής που περιβάλλεται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας. Με νόμο ορίζονται ειδικές διαδικασίες οικονομικού ελέγχου της δράσης αυτών των δημόσιων νομικών προσώπων.

3. Τα όργανα της κεντρικής διοίκησης ασκούν στρατηγικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που αφορούν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και την παρακολούθηση εφαρμογής των κρατικών πολιτικών, καθώς και τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης των οργάνων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και της καθ' ύλην αποκέντρωσης. Τα όργανα της καθ' ύλην και κατά τόπον αποκέντρωσης ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες για την εφαρμογή των κρατικών πολιτικών. Οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για όλες τις δημόσιες υποθέσεις που τους προσιδιάζουν, με βάση τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Επίσης ασκούν και τις δημόσιες υποθέσεις που τους ανατίθενται από τον νόμο, ως όργανα της κατά τόπον αποκεντρωμένης διοίκησης, εκτός από όσες αφορούν τους τομείς της εθνικής άμυνας, της δημόσιας τάξης, της δικαιοσύνης και της δημοσιονομικής πολιτικής. Αν η ανάθεση αυτή περιλαμβάνει και την έκδοση κανονιστικών πράξεων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση δεν υπόκειται στις ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, χαράσσουν την γενική κατεύθυνση και ασκούν τον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των πράξεων των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως νόμος ορίζει.
4. Οι αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης ασκούνται από τα όργανα που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες εκτός από τις περιπτώσεις όπου η φύση των σχετικών υποθέσεων και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας επιβάλλουν την άσκησή τους από άλλα όργανα.

5. Νόμος ορίζει τις διαδικασίες διαβούλευσης κατά την προετοιμασία νομοσχεδίων από τα κυβερνητικά όργανα, στις οποίες συμμετέχουν υποχρεωτικά εκπρόσωποι των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

(Άρθρο 76, Παρ. 7: Οι θεσμικοί εκπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας για κάθε θέμα που τους αφορά καθώς και δικαίωμα ακρόασης, για την έκφραση της γνώμης τους, ως προς όλα τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που άπτονται των αρμοδιοτήτων, της οργάνωσης και της λειτουργίας τους, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής).

6. Η οργάνωση και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως και η κατανομή των θέσεων στο Δημόσιο διαμορφώνονται με βάση τις αρχές της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Νόμος προβλέπει το σύστημα αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταξύ τους διαφορές, με βάση τις αρχές της στοχοθεσίας και της κοινωνικής λογοδοσίας. Με νόμο ορίζονται οι όροι της ενιαίας λειτουργίας της Διοίκησης, με βάση τα πορίσματα της επιστήμης, τις εξελίξεις της τεχνολογίας και τις αρχές της συμμετοχικής διοίκησης.

7. Η διοικητική διαίρεση της χώρας σε αυτοδιοικητικές περιφέρειες, δήμους και μητροπολιτικές αυτοδιοικήσεις διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

Βιβλιογραφία

Αλεξόπουλος Α., Γρηγοριάδου Δ., Μαραβά, Ν. (2016), «Η εξέλιξη του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από τις αντιλήψεις των αιρετών και των στελεχών της», σε Α. Γ. Πασσάς, Δ. Π. Σωτηρόπουλος, Α. Τριανταφυλλοπούλου, Θ. Ν. Τσέκος (επιμ.) *Οι Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Αποτίμηση μιας Αντιφατικής Περιόδου*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Βελεγράκης, Γ., Μπεκριδάκη, Γ., Ανδρίτσος, Θ. (2021), *Συμμετοχικός Δημοτικός Προϋπολογισμός: Ένα δημοκρατικό πείραμα*, Ίδρυμα Χάινριχ Μπελ, Θεσσαλονίκη.

Γούλας, Γ. (2023), «Στα χαρτιά η αυτονομία των Δήμων – Από το επιτελικό κράτος στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», <https://www.constitutionalism.gr/sta-chartia-i-aftonomia-ton-dimon-apo-to-epiteliko-kratos-stin-polyepipedi-diakyvernisi/19-3-2026>.

Cabannes, Y. (2004), “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy”, *Environment and Urbanization*, 16(1), σ. 27-46.

Davies, J., Arana-Catania, M., & Procter, R. (2022), “Embedding digital participatory budgeting within local government: Motivations, strategies and barriers faced”, *arXiv*.

Δοξαστάκης Ζ. (2018), «Συνταγματική Αναθεώρηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», <https://www.dimarhoskritis.gr/gr/nomothesia--nomologia/suntagmatikianatheorisi--kai-topiki-autodioikisi-50>

Heinelt H., Kübler D. (2004), *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Taylor & Francis, London.

Ζακαλκάς, Δ. (2018), «Το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ», <https://www.constitutionalism.gr/to-eklogiko-sistima-ton-ota/?hilite/07-01-2022>.

Καρκατσούλης, Π. (2011), *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση. Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Σιδέρης, Αθήνα.

Κατσέλη, Λ., (2026), *Η Ελλάδα που δεν περιμένει: Ρήξεις και προτεραιότητες για μιαν αυτοδύναμη, παραγωγική και δίκαιη Ελλάδα*, συλλογικός τόμος, επιστημονική υπεύθυνη Λούκα Κατσέλη, Εκδόσεις 24 γράμματα, Αθήνα.

Κατσούλης, Δ. (2026), «Κωδικοποιείται η εξάρτηση και η περιθωριοποίηση της Αυτοδιοίκησης», <https://www.aftodioikisi.gr/ota/kodikopoieitai-i-exartisi-kai-i-perithoriopoiisi-tis-aytodioikisis/> 28.05.2026.

Κατσούλης, Δ. (2019), *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*, Δεδεμάδης, Αθήνα.

Κατσούλης, Δ. (2017), «Να καταργηθούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις», *Τετράδιο Αυτοδιοίκησης*, ανάρτηση: 12.4.2017.

Κατσούλης, Δ. (2012), «Η Κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων», *Τοπική Δημοκρατία, Αυτοδιοίκηση*, ανάρτηση: 27.7.2012.

Κατσούλης, Δ. Παπατόλιας, Α., Χλέπας Ν. (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα*, ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα.

Κουκιαδάκης Ε. (2018), «Πρόταση για τη Συνταγματική Αναθεώρηση», <https://entospolis.gr/2018/11/15>.

Κουταλάκης, Χ. (2010), «Διαβουλευτική ικανότητα, διαπραγματευτική ισχύς και ευρωπαϊκές πολιτικές» *Επιστήμη και Κοινωνία*, τόμος 24, «Διαβούλευση», <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/903/926>.

Κυργιαφίνη Φ. (2020), *Συμμετοχικοί θεσμοί και διαβούλευση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μελέτη Γαλλίας, Ισπανίας, Ιταλίας, και η ελληνική πραγματικότητα*, ΑΠΘ, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών, <http://ikee.lib.auth.gr/record/319642/files/GRI-2020-27536.pdf>.

Λαδή Σ. (2010), «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τόμος 24, «Διαβούλευση», https://www.researchgate.net/publication/283575317_Symmetoche_ton_politon_st_e_demosia_politike_apo_te_theoria_sten_praxe.

Lerner, J., Hall, J. (2007), “Participatory Budgeting: A new tool for democratic decision-making”, *Transformation Journal*, τ. 5, σ. 1-7.

Λιότζης, Ευ. (2010), «Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση: Συναποφασίζοντας με τους πολίτες», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τόμος 24,

«Διαβούλευση»,

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/901/924>.

Λύκος Β. (2026α), «Αυτοδιοίκηση ή κηδεμονία; Ο νέος κώδικας και το «πραξικόπημα» στη δημοκρατία των πολιτών», <https://epolitical.gr/aftodioikisi-i-kidemonia-o-neos-kodikas-kai-to-praxikopima-sti-dimokratia-ton-politon/21-08-2026>.

Λύκος Β. (2026β), «Ποιος φοβάται τη δεύτερη Κυριακή;», σε https://www.neakriti.gr/apopseis/2182097_poios-fobatai-ti-deyteri-kyriaki/05.06.26.

Λύκος Β. (2026γ), «Δήμαρχοι του 23%; Η σιωπηλή κατάργηση της Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση», <https://www.militaire.gr/dimarchoi-toy-23-i-siopili-katargisi-tis-dimokratias-stin-aytodioikisi/31/05/2026>.

Μαϊστρος, Π. (2022), *Η μεταρρυθμιστική τεχνική μέσα από την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ – ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.

Μαϊστρος Γ. (2007), «Ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών, ως προσώπων και ως μελών κοινοτήτων. Αναμενόμενες επιπτώσεις», Εισήγηση στο Συνέδριο ΑΔΕΔΥ–Κοινωνικό Πολύκεντρο (01.06.2007), Αθήνα, σελ. 4–5: Συμμετοχή στον Σχεδιασμό Συστημάτων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, <https://glotta.ntua.gr/conferences/EISHGSH-Maistros.pdf>.

Μακρής, Λ. (2025), *Γιάννης Μπουτάρης: Η Πολιτική Αλλιώς*, Αθήνα, Εκδόσεις Πατάκη.

Μανδραβέλης, Π. (2026α), «Ο ιδανικός αριθμός των ΟΤΑ» <https://www.kathimerini.gr/opinion/564412225/o-idanikos-arithmos-ton-ota/> 21.08.2026.

Μανδραβέλης, Π. (2026β), «Ο μαγικός αριθμός των δήμων», <https://www.kathimerini.gr/opinion/564410356/o-magikos-arithmos-ton-dimon/> 20.08.2026.

Macq, H., & Jacquet, V. (2023). "Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly", *European Journal of Political Research*, 62(1), 156-173, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12499>.

Mieg, H., Töpfer, K. (2013), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, Taylor and Francis.

Ντάφλου, Α. (2019), «Μητροπολιτική διακυβέρνηση - χωρικός σχεδιασμός: η τοπική αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση;». *Αειχώρος*, τεύχος 29.

Παπαδημητρίου, Κ. (2026), *Τα οικονομικά των δήμων*, <https://dee.gr/wp-content/uploads/2026/07/%CE%9A%CE%A0-%CE%9F%CE%B9%CE%BA-%CE%A4%CE%91-%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B7-2026.pdf>.

Παπαδημητρίου, Κ. (2021), *Στρατηγικός σχεδιασμός/προγραμματισμός και ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Διόνικος Αθήνα.

Παπαδημητρίου, Κ. (2018), *Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και τοπικής Αυτοδιοίκησης από οργανωτική, διοικητική, πολιτική σκοπιά*, Ι.Σιδέρης Αθήνα.

Παπαδόπουλος, Γ. (2010), «"Διακυβέρνηση", δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τόμος 24, «Διαβούλευση», <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/900/923>.

Παπατόλιας, Α., Περπατάρης, Δ. (2026), «Κωδικοποιείται η... εξάρτηση της Αυτοδιοίκησης», <https://www.efsyn.gr/stiles/1418626/kodikopoieitai-i-exartisi-tis-aytodioikisis/2.7.2026>.

Παπατόλιας, Α. (2023α), *Τεχνοκρατία και Δημοκρατία στη Σύγχρονη Διακυβέρνηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Παπατόλιας, Α. (2023β), «Δημοκρατικός προγραμματισμός» και περιφερειακή ανάπτυξη: η αναγκαία μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης», σε <https://www.constitutionalism.gr/dimokratikos-programmatismos-kai-perifereiaki-anaptixi/> 29-08-2023.

Παπατόλιας, Α. (2023γ), «Η αξία της τεκμηριωμένης διακυβέρνησης», <https://enainstitute.org/16.02.2023>.

Παπατόλιας Α. (2022), «Επιτελικό κράτος και προοδευτική διακυβέρνηση», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (47), σ. 85–109, <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/31854>

Παπατόλιας, Α. (2021α), *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους. Θεωρητικό θεμέλιο, Νομοθετική κατοχύρωση, Διοικητική πρακτική*, Σάκκουλας, Αθήνα.

Παπατόλιας, Α. (2021β), «Οι 7 προτεραιότητες της ριζικής μεταρρύθμισης του Κράτους. Μια πρόταση συνολικής αλλαγής του μοντέλου διακυβέρνησης», *ΕΝΑ Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών*, https://enainstitute.org/wp-content/uploads/2023/04/ENA_Paper.

Παπατόλιας, Α. (2011), «Στήριξη των επενδύσεων και Περιφερειακή Ανάπτυξη», <https://www.larisanews.gr/archives/4561/23.06.2011>.

Παπατόλιας, Α. (2010), *Πολιτική και Διοίκηση: Προκλήσεις και προοπτικές για την Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Πικραμένος Μ. (2023), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο – Άρθρο 102*, Επιμέλεια Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Ηλεκτρονική Έκδοση Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, <https://www.syntagmawatch.gr/wpcontent/uploads/2023/02/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-102-me-cover.pdf>.

Πικραμένος Μ. (2011), «Σκέψεις για τη συνταγματική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος», <https://www.constitutionalism.gr/1975-skeceis-gia-ti-syntagmatiki-metarrytmisis-toy-dioi/01-04-2011>.

Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Ραμματά, Μ. (2021), *Δημόσιες Πολιτικές, Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το Εξωτερικό*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Σαλπέα, Κ. (2018), *Ο Συμμετοχικός Προϋπολογισμός στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Καλές Πρακτικές στην Ευρώπη – Η συμβολή των ΤΠΕ στην ανάπτυξη και εφαρμογή του*, Μεταπτυχιακή Εργασία στο Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα

Μεταπτυχιακών Σπουδών «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση», Αθήνα.

Shah, A. (2007), *Participatory budgeting*, World Bank, Washington.

Σπανού, Κ. (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/ αποτίμηση*, Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα.

Σπανού, Κ. (2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σωτηρέλης, Γ. (2020), «Η εκ των υστέρων νομοθετική αλλοίωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος των ΟΤΑ υπό το πρίσμα του Συντάγματος, της ΕΣΔΑ και του “Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας”», <https://www.constitutionalism.gr/2020-02-sotirelis-ota-ekloges/2.2.2020>.

Σωτηρέλης, Γ. (2018α), «Ποιο εκλογικό σύστημα για την τοπική αυτοδιοίκηση;», <https://www.constitutionalism.gr/2018-sotirelis-topiki-autodioikisi-ekloges/?hilite/9.6.2018>.

Σωτηρέλης, Γ. (2018β), «Προτάσεις συνταγματικής αναθεώρησης για την θεσμική ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Γνωμοδότηση για την ΕΕΤΑΑ*.

Σωτηρέλης, Γ. (2014), «Προτάσεις Αναθεώρησης Συνταγματικών Διατάξεων για την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΙΤΑ, <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> και *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6/2013, σ. 790 επ.

Σωτηρέλης, Γ. (2011), «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», σε: Γ.Χ. Σωτηρέλης, Μ.Ν. Πικραμένος, Θ.Γ. Ξηρός, *Η μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011 και <http://www.constitutionalism.gr/25.10.2011>.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2022), «Λογοδοσία Στη Δημοκρατία Και Στη Δικαιοσύνη: Συχνά Ανεπίκαιρη, Πάντοτε Απαραίτητη», *ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ*, Αθήνα, <https://www.dianeosis.org/2022/05/logodosia-sti-dimokratia-kai-ti-dikaiosyni-sychna-anepikairi-pantote-aparaititi/>.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2021), «Τελετουργίες δημοκρατικής συμμετοχής», *Καθημερινή*, <https://www.kathimerini.gr/opinion/561405658/teletourgies-dimokratikis-symmetochis/>.

Ταμπακίδης Ν. (2022), «Η σχέση διαφάνειας και λογοδοσίας», *Ναυτεμπορική*, <https://www.naftemporiki.gr/opinion/1318698/i-schesi-diafaneias-kai-logodosias/>.

Τσέκος, Θ. (2021), «Η ιστορική εξέλιξη, τα βασικά πολιτισμικά και δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και τα προβλήματα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα» σε Σωτηρόπουλος Δ.- Νταλάκου Β (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, Πάτρα, σ. 375 επ.

Τσέκος, Θ. (2018), «Προγραμματισμός και Αξιολόγηση στην ελληνική Διοίκηση: Μακροχρόνιες τάσεις και οι επιδράσεις της κρίσης», σε Ευ. Μπιτσάνη, Κ. Μαυριάς, Δ. Σωτηρόπουλος, Θ. Τσέκος (επιμ.) *Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*, Παπαζήση, Αθήνα, σ. 57 επ.

Τσουντας Κ., Τριανταφυλλοπούλου Α. (2009), *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Χλέπας Ν.-Κ. (2020), *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Χλέπας Ν.-Κ. (2007), *Μητροπολιτικές Λειτουργίες στην Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς*, Τελική Έκθεση, Αθήνα.

Διοικητικό Επιμελητήριο (ΔΕΕ), 2026, *Απόψεις και σχόλια του ΔΕΕ επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών “Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης”* <https://dee.gr/wp-content/uploads/2026/07.pdf>.

Διημερίδα Περιφέρειας Αττικής (2017), *Συνταγματική Αναθεώρηση*.

ΕΕΤΑΑ (2018), *Προτάσεις Συνταγματικής Αναθεώρησης για την Θεσμική Ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

ΚΕΔΕ (2018), *Κείμενο θέσεων στον διάλογο για τη Συνταγματική Αναθεώρηση*, Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΕ 2018, <https://kede.gr/topsifisma-tou-etisiou-taktikou-synedriou-tis-kede-2018-i-protasi-tis-kede-giamia-sygchroni-evropaiki-topiki-aftodioikisi-keimeno-theseon-sto-dialogo-giati-syntagmatiki-anatheorisi/>

ΚΕΔΕ (2018), *Η Κατηγοριοποίηση των Δήμων*, https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/protash_me-ta_100518.pdf.

ΚΕΔΕ (2021), *Πρόταση της ΚΕΔΕ για τους Μικρούς Ορεινούς και Νησιωτικούς Δήμους*.

OECD, (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

