

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Α. Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινήs της αργίας και της έκπτωσης

(υπ' αριθμ. 14632 εγκ. 13/ 24.04.2018 εγκύκλιος του
Υπουργείου Εσωτερικών)

Β. Διευκρινίσεις επί της διαδικασίας έκδοσης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών μέχρι την 31η Ιουλίου 2018

(υπ' αριθμ. 14016/ εγκ. 12/ 24.04.2018 εγκύκλιος του
Υπουργείου Εσωτερικών)

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Επικράτεια, εξουσία και πολιτική διακυβέρνηση: Κατανοώντας της

Sarah Ayres, Matthew Flinders & Mark Sandford

Δημοτικές παρατάξεις: ιστορική αναδρομή, πολιτική θεώρηση και θέματα λειτουργίας

Νικόλαος Ευθυμιάδης και Κίμων Σιδηρόπουλος

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α. Παραγραφή των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου (ΣτΕ 2851/2017)

Β. Είσπραξη Εσόδων από ΔΕΥΑ

(ΝΣΚ 4/ 2018)

[παρατ. Λίλα Σιλιγάρδου]

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ

Πολιτικός Επιστήμων,
Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

DTP

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΚΔΟΤΗΣ

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diaplous-autodioikisi.gr

ISSN

2459- 4172

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	
Επικράτεια, εξουσία και πολιτική διακυβέρνηση: Κατανοώντας την Αγγλική Αποκέντρωση, <i>Sarah Ayres, Matthew Flinders & Mark Sandford</i>	44
Δημοτικές παρατάξεις: ιστορική αναδρομή, πολιτική θεώρηση και θέματα λειτουργίας, <i>Νικόλαος Ευθυμιάδης και Κίμων Σιδηρόπουλος</i>	68
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	75
Α. Παραγραφή των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου (ΣτΕ 2851/2017)	75
Β. Είσπραξη Εσόδων από ΔΕΥΑ (ΝΣΚ 4/ 2018) [παρατ. Λίλα Σιλιγάρδου]	79
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	81
Α. Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης	81
Β. Διευκρινίσεις επί της διαδικασίας έκδοσης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών μέχρι την 31η Ιουλίου 2018	84

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»

δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύστασης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»,

μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: info@diaplous-autodioikisi.gr.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι ανηρτημένες στον ιστότοπο (www.diplous-autodioikisi.gr), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»,

με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι για αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

info@diaplous-autodioikisi.gr

Επικράτεια, εξουσία και πολιτική διακυβέρνηση: Κατανοώντας την Αγγλική Αποκέντρωση¹

Sarah Ayres, Matthew Flinders & Mark Sandford

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αποκέντρωση της εξουσίας στις υποεθνικές περιφερειακές αρχές έχει αποτελέσει στοιχείο- κλειδί, του τι νοείται «ξήλωμα» ή «τεμαχισμός» του κράτους, σε πολλά μέρη του κόσμου. Ακόμη και στο Ηνωμένο Βασίλειο, με την ξεχωριστή παγκόσμια φήμη για τη συγκεντρωτική εξουσία της πλειοψηφικής της δημοκρατίας, η αποκέντρωση των εξουσιών στη Σκωτία, την Ουαλία και την Βόρεια Ιρλανδία από το 1998 μπορεί να προσδιοριστεί μέσα σε αυτή την ευρύτερη δυναμική αποκέντρωσης. Τα τελευταία χρόνια, αυτή η διαδικασία επικεντρώθηκε στο «Αγγλικό ζήτημα» και σε μια μεταρρυθμιστική πολιτική που υποστήριζε ότι προσφέρει μια «επανάσταση αποκέντρωσης». Αυτή η μελέτη προσφέρει την πρώτη ανάλυση που βασίζεται σε έρευνα για το εύρος, την

Τόμος 3, Τεύχος 13, σελ. 44- 67

κλίμακα και τις επιπτώσεις αυτών των, μετά το 2015, μεταρρυθμίσεων στην Αγγλική διακυβέρνηση. Χρησιμοποιεί την προσέγγιση του Jim Bulpitt για την

πολιτική διακυβέρνηση για να εξερευνήσει τη μεταβαλλόμενη φύση των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας στην Αγγλία. Το κύριο συμπέρασμα είναι ότι σήμερα υπάρχει ένα «χάσμα ρητορικής-πραγματικότητας», ενώ καμιά «επανάσταση αποκέντρωσης» δεν συνέβη.

Η Sarah Ayres είναι μέλος ΔΕΠ της Σχολής Πολιτικών Επιστημών, του Πανεπιστημίου του Bristol, Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο Matthew Flinders είναι μέλος ΔΕΠ του Τμήματος Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Sheffield, Ηνωμένο Βασίλειο

Ο Mark Sandford εργάζεται στη Βιβλιοθήκη της Βουλής των Κοινοτήτων, Λονδίνο, Ηνωμένο Βασίλειο

¹ Το άρθρο έχει δημοσιευτεί στο περιοδικό *Regional Studies* στις 7 Σεπτεμβρίου 2017 (<https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1360486>). Η μετάφραση έγινε σύμφωνα με τους όρους της ηλεκτρονικής έκδοσης του περιοδικού.

Η απόδοση του άρθρου στα ελληνικά έγινε από ομάδα συναδέλφων αποτελούμενη από την Μαριάννα Σαξιώνη, στέλεχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου και τους Δρ. Αντώνη Καρβούνη, Κώστα Γαλάνη και Αλέξανδρο Τζουμαϊλή, στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών. Τα, τυχόν, λάθη κατά την απόδοση του κειμένου στην ελληνική γλώσσα βαρύνουν τον επιμελητή της Κίμωνα Σιδηρόπουλο.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Διακυβέρνηση, πολιτική διακυβέρνηση, αποκέντρωση, Αγγλία, εξουσία, Jim Bulpitt

JEL D7, G38, H7, R5
ΙΣΤΟΡΙΚΟ Παρελήφθη 5 Οκτωβρίου 2016, σε επεξεργασία από 3 Ιουλίου 2017

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τις πρόσφατες δεκαετίες, πολλές χώρες έχουν γίνει μάρτυρες της αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών, με τη μορφή τόσο των πολιτικών αποκέντρωσης όσο και της διοικητικής αποσυγκέντρωσης (Asthana, 2013). Οι Hooghe et al. (2016), για παράδειγμα, διαβεβαιώνουν ότι υπήρξε παγκόσμια τάση προς την αποκέντρωση.

Από τις 52 χώρες που εξετάστηκαν, τα δύο τρίτα αυτών παρουσίασαν αύξηση στην περιφερειακή αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων. Μια τέτοια αναδιάρθρωση θεωρείται από τους σχολιαστές ως απάντηση σε διάφορες πιέσεις, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης διακριτών υποεθνικών ταυτοτήτων και πολιτισμών (Tang & Huhe, 2016), της μετρίασης της οικονομικής ποικιλομορφίας (Martin, Pike, Tyler, & Gardiner, 2016), της ανακούφισης της πολιτικής και γραφειοκρατικής επιβάρυνσης λόγω της συγκεντρωτικής διακυβέρνησης (Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ), 2015) και της αλλαγής της πολιτικής οπτικής σχετικά με τη συμβολή της αποκέντρωσης στην επίτευξη οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών (Hambleton, 2015, Jessop, 2016). Τα τελευταία χρόνια το Ηνωμένο Βασίλειο έχει γίνει μάρτυρας εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων μεταβίβασης εξουσίας στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρειο Ιρλανδία με την θεσμοθέτηση των εκλεγμένων Δημάρχων, καθώς και του Δημοτικού Συμβουλίου στο Λονδίνο (Flinders, 2009, Sandford, 2016b). Και όμως το παράδοξο αυτών των αποκεντρωτικών μέτρων ήταν ότι: (1) εισήχθησαν εντός των συνταγματικών παραμέτρων που θέτει το μοντέλο του Κοινοβουλίου (Westminster) και (2) επικεντρώθηκαν σε περιφερειακό επίπεδο, χωρίς την προφανή σκέψη για το πώς, το μακράν μεγαλύτερο έθνος του Ηνωμένου Βασιλείου (δηλαδή η Αγγλία), μπορεί να συμπεριληφθεί σε αυτό. Τον Μάιο του 2015, εκλέχτηκε μια συντηρητική κυβέρνηση, με

προγραμματική δέσμευση «για μεταβίβαση εξουσιών και πόρων για την τόνωση της τοπικής ανάπτυξης στην Αγγλία» (Conservative Party, 2015, σ. 1). Από τότε η κυβέρνηση έχει ταχέως ξεκινήσει μια, εν δυνάμει, μεταρρυθμιστική πολιτική, η οποία νομοθετικά έλαβε τη μορφή της Πράξης 2016 «Πόλεις και Αυτοδιοικητική Αποκέντρωση».

Σκοπός αυτής της μελέτης είναι να αναλύσει κατά πόσο οι, μετά το 2015, μεταρρυθμίσεις στην αγγλική διακυβέρνηση έχουν μετασηματίσει τις σχέσεις κέντρου- περιφέρειας και εάν η προσέγγιση της τρέχουσας συντηρητικής κυβέρνησης είναι αισθητά διαφορετική από εκείνη που χρησιμοποίησαν προηγούμενες κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου. Βασίζεται, δε, στο αναλυτικό πλαίσιο και στην ιστορική προσέγγιση που αναπτύχθηκε από τον Jim Bulpitt στο έργο του «*Επικράτεια και εξουσία στο Ηνωμένο Βασίλειο*» (1983). Ο Bulpitt υιοθέτησε την αμφιλεγόμενη θέση ότι η μελέτη της περιφερειακής πολιτικής του Ηνωμένου Βασιλείου είχε υπερτονίσει τον ρόλο των ιδεών και της ιδεολογίας, εις βάρος μιας πολύ πιο βασικής εστίασης στην τέχνη της διακυβέρνησης και της πρακτικής πολιτικής- αυτό που ονόμασε πολιτική διακυβέρνηση *statecraft*. Ειδικότερα, προσπάθησε να εξετάσει τις περιφερειακές σχέσεις, μέσω μιας ιστορικής ανάλυσης περιφερειακών πολιτικών στο Ηνωμένο Βασίλειο, από την οπτική της κεντρικής κυβέρνησης. Για τον Bulpitt, οι περιφερειακές πολιτικές έχουν χαρακτηριστεί από τη σχέση τους μεταξύ του «κέντρου» και της «περιφέρειας». Το κέντρο ορίζεται ως «η πολιτική διοικητική κοινότητα σημαντικών Υπουργών και ανωτέρων δημοσίων υπαλλήλων» και «η περιφέρεια ή η επαρχία, αποτελούνταν συνήθως, από την οπτική του κέντρου, από όλες τις άλλες περιοχές» (σελ. 3). Κάνει διάκριση μεταξύ «υψηλής πολιτικής» και «χαμηλής πολιτικής». Η πρώτη, αφορά θέματα τα οποία θεωρούνται κυρίως ευθύνη του κέντρου και μπορούν να περιλαμβάνουν, για

παράδειγμα, μακροοικονομική πολιτική και φορολογικές εξουσίες. Η τελευταία καλύπτει τα υπόλοιπα θέματα που υπό κανονικές συνθήκες θα μπορούσαν να υπαχθούν στα συμφέροντα της περιφέρειας. Ο Bulpitt υποστήριξε, ότι ο επιχειρησιακός προγραμματισμός του κέντρου προσδιορίζεται κυρίως από την επιθυμία του για αυτονομία αναφορικά με τη διαχείριση των υψηλών πολιτικών και τον αμοιβαίο έλεγχο με την περιφέρεια για τις χαμηλές πολιτικές. Περιγράφει τον διαχωρισμό της εξουσίας μεταξύ κέντρου/περιφέρειας και υψηλής/χαμηλής πολιτική ως «Διπλή Πολιτεία» (σελ. 3). Το τι διαμορφώνει, κυρίως, την περιφερειακή πολιτική, θα μπορούσε να εξηγηθεί από τις προκλήσεις για την ισορροπία της Διπλής Πολιτείας και την ανταπόκριση του κέντρου.

Το πλαίσιο του έχει μεγάλη σημασία σήμερα, δεδομένου ότι προσφέρει ένα ιστορικά εδραιωμένο πλαίσιο για την καταγραφή των προκλήσεων και των αλλαγών στις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας στην Αγγλία.

Η ανάλυση που παρουσιάζεται σε αυτή τη μελέτη βασίζεται στα αποτελέσματα τριών ερευνητικών έργων που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Μαρτίου 2015 και Αυγούστου 2016. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι η Αγγλική διακυβέρνηση κείται εντός καλά εδραιωμένου πλαισίου σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Επομένως, ισχυρισμοί σχετικά με τον «επαναστατικό» χαρακτήρα αυτής της πολιτικής δεν είναι βάσιμοι. Αυτό που εντοπίζεται είναι η εμφάνιση ενός όλο και πιο περίπλοκου θεσμικού τοπίου σε όλη την Αγγλία, στερούμενου λαϊκής συμμετοχής ή κατανόησης, ακόμα και ενός πισωγυρίσματος προκαλούμενου από τους τοπικούς παράγοντες, όσο οι επιπτώσεις από την κυβερνητική πολιτική γίνονται ορατές.

Τα ευρήματα αυτής της μελέτης εφιστούν την προσοχή στη σημασία της κατανόησης της «πολιτικής» που διαμορφώνει την πορεία της Αγγλικής αποκέντρωσης. Η εργασία συμβάλει

εξόχως στην πολιτική επιστήμη και στην βιβλιογραφία που αφορά στις μελέτες των Περιφερειών με τρεις διαφορετικούς τρόπους. Πρώτον, εξερευνώντας τους κώδικες, τις στρατηγικές και τους πόρους που χρησιμοποιούνται από βασικούς παράγοντες για τη διαμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αγγλία, αποσαφηνίζει τις πολιτικές που θεμελιώνουν τις τρέχουσες αποκεντρωτικές μεταρρυθμίσεις. Δεύτερον, προσφέρει μια ενδιαφέρουσα εικόνα για το πώς οι θεσμοί στην πραγματικότητα λειτουργούν και τι οδηγεί την περιφερειακή μεταρρύθμιση στο Ηνωμένο Βασίλειο. Τρίτον, διερευνά πώς η πολιτική δυναμική και ο έλεγχος των δυνάμεων αυτών συμπλέουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και γιατί αυτό καθιστά την περιφερειακή μεταρρύθμιση στην Αγγλία τόσο δύσκολη. Αυτή η συνεισφορά έχει ευρύτερες διεθνείς συνέπειες, για την ανάλυση της περιφερειακής πολιτικής, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της επιτελικής πολιτικής.

Η εργασία είναι δομημένη ως ακολούθως. Η επόμενη ενότητα παρέχει μια σύντομη περιγραφική έκθεση της εξέλιξης της αγγλικής αποκεντρωτικής πολιτικής, η οποία υπογραμμίζει την μακροπρόθεσμη απουσία σαφούς συνταγματικού οράματος. Ακολούθως, περιγράφει την «προσέγγιση πολιτικής διακυβέρνησης» του Bulpitt, προκειμένου να γίνουν κατανοητές οι σχέσεις κέντρου-περιφέρειας και υποστηρίζει ότι έχει πολλά να προσφέρει μια σύγχρονη ανάλυση της βρετανικής περιφερειακής πολιτικής. Το τρίτο τμήμα παρουσιάζει τη μεθοδολογική προσέγγιση της μελέτης, ενώ η τέταρτη ενότητα παρουσιάζει την εμπειρική ανάλυση, αντικατοπτρίζοντας τα βασικά θέματα της διατριβής του Bulpitt: κυβερνητικούς κώδικες, πολιτικές πηγές και κυβερνητικές στρατηγικές. Αυτή υποστηρίζει το βασικό συμπέρασμα ότι η «αποκέντρωση-επανάσταση» πρέπει να ερμηνευθεί ως η συνέχιση της ισορροπίας της Διπλής Πολιτείας, που έχει χαρακτηρίσει την περιφερειακή πολιτική

του Ηνωμένου Βασιλείου για τουλάχιστον μισό αιώνα. Η τελευταία ενότητα αντικατοπτρίζει τις ευρύτερες εμπειρικές και θεωρητικές επιπτώσεις αυτού του επιχειρήματος.

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η Αγγλία είναι ένα πεδίο σχεδόν μόνιμης διοικητικής αναδιάρθρωσης και ανατροπής κατά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα (π.χ., Banks, 1971, Garside & Hebbert, 1989, Mawson & Bradbury, 2006). Η αποκέντρωση στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία συνδέθηκε με την ταυτότητα και τη δημοκρατική εκπροσώπηση και η συζήτηση για την αποκέντρωση σε αυτούς τους τομείς βασίστηκε στη δημιουργία ισχυρών υποεθνικών θεσμών με δημοκρατικές εκλογές, σημαντικές πολιτικές ευθύνες και αποδεκτό καθεστώς στο άγραφο Σύνταγμα του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτή η δημοκρατική πίεση από κάτω προς τα πάνω δεν ίσχυσε σχεδόν καθόλου στην Αγγλία. Περισσότερο από τα τελευταία 50 χρόνια, τουλάχιστον, οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου διαφόρων πολιτικών χρωμάτων προσπάθησαν να αποκλείσουν την αποσυγκέντρωση των εξουσιών και των λειτουργιών τους σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης. Οι κυβερνήσεις των Εργατικών της δεκαετίας του 1960 δημιούργησαν περιφερειακά οικονομικά και χωροταξικά συμβούλια σε εννέα περιφέρειες της Αγγλίας. Αυτές ανέπτυξαν μια ικανότητα συλλογής σημαντικών πληροφοριών, αλλά δεν είχαν πολιτική και οικονομική επιρροή, με αποτέλεσμα την σταδιακή κατάργησή τους το 1979 (Hogwood & Keating, 1982). Στις κυβερνήσεις των Συντηρητικών υπό τη Μάργκαρετ Θάτσερ, ο ιδιωτικός τομέας και εταιρείες αστικής ανάπτυξης, με εστιασμένη γεωγραφική περιοχή δραστηριοποίησης, δρούσαν ως καταλύτες οικονομικής ανάπτυξης στις υποβαθμισμένες αστικές περιοχές. Οι κλίμακες της περιφερειακής πολιτικής άλλαξαν και πάλι το 1992-94 με τη δημιουργία εννέα κυβερνητικών

γραφείων για τις αγγλικές περιφέρειες με σκοπό τον συντονισμό των προσφορών για εξασφάλιση της χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και των πολυάριθμων αναπτυξιακών προγραμμάτων με τη χρηματοδότηση της κεντρικής κυβέρνησης.

Οι κυβερνήσεις των Νέων Εργατικών του Τόνι Μπλερ και του Γκόρντον Μπράουν προσπάθησαν να συγκεντρώσουν τη συνταγματική/εδαφική διάσταση του «Αγγλικού ζητήματος», αλλά στην πράξη η πολιτική τους ήταν αμφίβολη. Ο αναπληρωτής Πρωθυπουργός Τζον Πρέσκοτ θέσπισε τη σύσταση υπηρεσιών περιφερειακής ανάπτυξης (RDAs), παράλληλα με διευρυμένες κυβερνητικές υπηρεσίες για τις περιφέρειες, και «περιφερειακά επιμελητήρια», συγκεντρώνοντας μαζί ηγέτες της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακούς φορείς. Ο απώτερος στόχος ήταν η εισαγωγή εκλεγμένων συμβουλίων στις περιοχές της Αγγλίας. Ωστόσο, ένα πρώτο δημοψήφισμα, στη βορειοανατολική πλευρά, απέρριψε τη δημιουργία ενός εκλεγμένου συμβουλίου με μεγάλη διαφορά τον Νοέμβριο του 2004 και η πολιτική εγκαταλείφθηκε ήσυχα. Το 2007, τα «περιφερειακά επιμελητήρια» αντικαταστάθηκαν από τα «διοικητικά συμβούλια των τοπικών αρχών» (Ayres & Stafford, 2009), και η κυβερνητική πολιτική άρχισε να προσανατολίζεται προς τις πόλεις-περιφέρειες και τις λειτουργικές οικονομικές ζώνες (FEAs) (Ward, Deas, Haughton & Hincks, 2015). Έτσι, οι διαδοχικές «λύσεις» διακυβέρνησης στην Αγγλία επιβλήθηκαν από το κέντρο και οδήγησαν αποκλειστικά σε μια οικονομική/τεχνοκρατική προοπτική (Tomaney, 2016). Η αποκέντρωση στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία αποτελούσε μία εξαίρεση στην πρακτική της «δύναμης της πλειοψηφίας» από την κεντρική κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά αυτή η πρακτική παραμένει σε ισχύ όσον αφορά την Αγγλία (Rees & Lord, 2013, Richards & Smith, 2015). Από το 2010, οι τοπικές

αρχές έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά το σχηματισμό συμφωνιών υπερ-εθνικής διακυβέρνησης και εταιρικής σχέσης (Pugalis & Townsend, 2013, Waite, MacLennan, & O' Sullivan, 2013), αλλά αυτό δεν συνοδεύτηκε από τη μεταφορά πρόσθετων εξουσιών.

Η τρέχουσα πολιτική για την αποκέντρωση στην Αγγλία αρχικά υπονοούσε μια απομάκρυνση από αυτό το αδιέξοδο. Αυτή έλαβε ώθηση κατά τη διάρκεια της θητείας του Τζορτζ Οσμπόρν ως Υπουργού Οικονομικών (Μάιος 2010 - Ιούλιος 2016). Η απομάκρυνση αυτή απέφυγε μια σημαντική συνταγματική οπτική: η νέα πολιτική αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκε περισσότερο ως λειτουργικά αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη συμφωνημένων πολιτικών αποτελεσμάτων. Αυτό εξυπηρετούσε τόσο τις τοπικές αρχές, ώστε να επικοινωνήσουν στον κόσμο τα όποια επιθυμητά αποτελέσματα της κρατικής πολιτικής, αντί να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους στην άσκηση «εξουσιών», όσο και να καθυστερήσουν τους συμμετέχοντες της κεντρικής κυβέρνησης ότι θα διατηρήσουν κάποιο έλεγχο κατά την αποκέντρωση της εξουσίας (Ένωση Πολιτικών Σπουδών, 2016). Η πρώτη αποκέντρωση, αφορούσε τις «αστικές συμφωνίες», οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ της κυβέρνησης και των τοπικών αντιπροσώπων των FEA, συγχωνευόμενες με ανταγωνιστικούς φορείς, για συγκεκριμένο έργο ανάπτυξης και αναγέννησης. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με το βαθμό στον οποίο μετατοπίστηκε αυτή η εξουσία και ευθύνη (Pike & O' Brien, 2015).

Πίνακας 1 Εξέταση της αποκέντρωσης μέχρι σήμερα

	Συμφωνία Αποκέντρωσης
Greater Manchester	3 Νοεμβρίου 2014, 27

	Φεβρουαρίου 2015, 8 Ιουλίου 2015, 25 Νοεμβρίου 2015, 16 Μαρτίου 2016
Sheffield City Region	5 Οκτωβρίου 2015, 12 Δεκεμβρίου 2014, η εκλογή Δημάρχων αναβλήθηκε για το 2018
West Yorkshire	18 Μαρτίου 2015
Cornwall	27 Ιουλίου 2015, δεν υπήρξε εκλογή Δημάρχων
North East	23 Οκτωβρίου 2015 (απορρίφθηκε)
Tees Valley	23 Οκτωβρίου 2015
West Midlands	17 Νοεμβρίου 2015
Liverpool City Region	17 Νοεμβρίου 2015, 16 Μαρτίου 2016
Cambridgeshire/ Peterborough	20 Ιουνίου 2016
Norfolk/ Suffolk	20 Ιουνίου 2016 (απορρίφθηκε)
West of England	16 Μαρτίου 2016
Greater Lincolnshire	16 Μαρτίου 2016 (απορρίφθηκε)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Σε αντίθεση με την αυξανόμενη υποστήριξη των ενδιαφερομένων και των ερευνητικών κέντρων (π.χ. City Growth Commission, 2014, Cox, Henderson, & Raikes, 2014, Morrin & Blond, 2014), οι «αστικές συμβάσεις» υπερέβησαν από μια σειρά «διαπραγματεύσεων αποκέντρωσης». Αυτές άρχισαν με τη συμφωνία του Greater Manchester το Νοέμβριο του 2014. Αποτελούνταν κυρίως από όλες τις αστικές περιοχές των «συνενούμενων αρχών» με άμεσα

εκλεγμένους δημάρχους που διαχειρίζονταν την επέκταση νέων εξουσιών και προγραμμάτων (Grain, 2016, Pike, Coombes, O' Brien, & Tomaney, 2016).

Μέχρι σήμερα, όπως δείχνει ο Πίνακας 1, έχει συμφωνηθεί μεταξύ των κεντρικών κυβερνήσεων και συγκεκριμένων Αγγλικών τοπικών αρχών η αποκέντρωση των εξουσιών, και έξι δήμαρχοι αναμένεται να εκλεγούν σε δήμους «αστικών συμβάσεων» τον Μάιο του 2017. Εντούτοις, οι σχέσεις κέντρου-περιφέρειας γύρω από τη διαδικασία αυτή ήταν συχνά έντονες, και μια σειρά συμφωνιών έχουν καταρρεύσει αμέσως μετά την επίτευξή τους. Μια συμφωνία για τη μεγάλη αγροτική περιοχή της Ανατολικής Αγγλίας χωρίστηκε σε δύο (Cambridgeshire, Peterborough και Norfolk / Suffolk), πολλά μικρά συμβούλια του Norfolk απέρριψαν τη συμφωνία της μετάβασης στο νέο τρόπο διακυβέρνησης και η κυβέρνηση απέσυρε την υποστήριξή της. Παρόμοιες εκδηλώσεις εμφανίστηκαν στο Ευρέτερο Lincolnshire, που οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην απαίτηση της κυβέρνησης για άμεσα εκλεγμένους δημάρχους- μια ανεπίσημη «κόκκινη γραμμή» για την κυβέρνηση. Ένας συμμετέχων σε μια επιτυχημένη περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων περιέγραψε τα δημαρχεία ως «το τμήμα που αξίζει να πληρώσουμε» (Λόρδος Peter Smith, House of Lords Hansard, 22 Ιουνίου 2015, περ. 1412). Οι περιοχές που αναζητούσαν εναλλακτικές ρυθμίσεις διακυβέρνησης για τις ρυθμίσεις αποκέντρωσης απλώς διαπίστωσαν ότι δεν υπήρχε συμφωνία. Ο τότε Υπουργός Οικονομικών, Τζορτζ Όσμπορν, δήλωσε ότι «δεν θα επιβάλω αυτό το μοντέλο σε κανένα: αλλά δεν ακρούμε ούτε και σε λιγότερα» (Osborne, 2015).

Επομένως, οι προτιμήσεις της κεντρικής κυβέρνησης είχαν αποφασιστικό χαρακτήρα για τον προσδιορισμό των δομών μέσω των οποίων ασκούνται οι τοπικά εξουσιοδοτημένες εξουσίες. Αυτό ήταν αντικείμενο και αδιαφανών και πιο

μυστικών διαπραγματεύσεων, όπως, επίσης, και αντικείμενο σημαντικής κριτικής (Lyal, Wood, & Bailey, 2015, Prosser, Renwick, Giovannini, Sandford, & Flinders, 2017, Sandford, 2016b). Οι συμμετέχοντες μπορεί να το έχουν αντιληφθεί, επίσης, και ως το τμήμα που αξίζει να πληρωθεί ώστε να αποκτηθούν νέες εξουσίες, αλλά αυτό παρεμπόδισε τη διαδικασία σε έναν, άλλο, αριθμό τοπικών αρχών. Η έρευνα έχει επίσης δείξει ότι το εύρος της αποκέντρωσης περιορίστηκε στην πράξη από άλλες κυβερνητικές προτεραιότητες (Επιτροπή των Κοινοτήτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2016, Ένωση Πολιτικών Σπουδών, 2016, Sandford, 2016b). Τη στιγμή της συγγραφής της παρούσας μελέτης, η πρόγνωση ότι οι συμφωνίες αποκέντρωσης των κρατικών εξουσιών παρέχουν μια επιτυχημένη φόρμουλα για την αποκέντρωση της εξουσίας στην Αγγλία είναι, κατά συνέπεια, υπό αμφισβήτηση.

Οι νέοι δήμαρχοι θα αναλάβουν τα καθήκοντά τους στο πλαίσιο σημαντικών περικοπών στις τοπικές δημόσιες δαπάνες (Innes & Tetlow, 2015, Εθνικό Γραφείο Ελέγχου (NAO), 2016) και της αποχώρησης του Όσμπορν από την κυβέρνηση τον Ιούλιο του 2016, αρχιτέκτονα της πρότασης για τη «Βόρεια Υπερδύναμη» που αποτέλεσε το υπόβαθρο σε πολλές συμφωνίες. Αυτό καθιστά κατανοητό γιατί οι δυνάμεις που υποστηρίζουν τις εξελίξεις στην Αγγλική διακυβέρνηση πρέπει να είναι πιο έγκαιρες στη δράση τους, ιδίως σε σχέση με την δυναμική των τοπικών αρχών και τις συνταγματικές δυνάμεις που ενδεχομένως έχουν εξαπλωθεί (σκόπιμα ή ακούσια). Καθώς ο Τόνυ Ράιτ επιδεικνυε, ότι οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν είναι γενικά εκρηκτικές ή επαναστατικές, αλλά ότι συμβαίνουν με τη σταδιακή διεύρυνση των αρχικών «ρωγμών»: «Είναι μια ρωγμή που παρέχει χώρο για «σφήνες» που επεκτείνουν [αυτό που ήδη] έχει επιτευχθεί» (Wright, 2004, σελ. 870).

Το ερώτημα που τίθεται είναι ότι, μετά από 50 χρόνια επιβολής εδαφικών «λύσεων» στην Αγγλία από την κεντρική κυβέρνηση, η τελευταία γενιά πολιτικής αποκέντρωσης μπορεί να είναι μια «ρωγμή» που οδηγεί σε πιο διαρκείς αλλαγές στις κυβερνητικές σχέσεις ανάμεσα στις Αγγλικές τοπικές αρχές και την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Η Σκωτία, η Ουαλία και η Βόρεια Ιρλανδία παρουσίασαν ουσιαστική αλλαγή στις σχέσεις τους με το κέντρο του Ηνωμένου Βασιλείου, με αποκορύφωμα την αναγνώρισή τους ως μόνιμων θεσμών (μια σημαντική, αν και καθαρά δηλωτική, εξέλιξη). Αντίθετα, η ανάλυση των σχέσεων κεντρικής και τοπικής συνεργασίας συνεχώς επικαιροποιείται σχετικά με τις ταχείες εξελίξεις στις συμφωνίες αποκέντρωσης (για αναλυτική επισκόπηση, βλ. Stadford, 2016a). Προκειμένου να προχωρήσουμε πέρα από την περιγραφή, είναι απαραίτητο να τοποθετήσουμε τα πρόσφατα γεγονότα μέσα σε ένα εννοιολογικό και θεωρητικό πλαίσιο που είναι ιστορικά προσαρμοσμένο στη βρετανική πολιτική παράδοση. Έτσι, η επόμενη ενότητα περιγράφει τη θεωρία της πολιτικής διακυβέρνησης του Bulpitt, η οποία είναι σε θέση να διερευνήσει την ενσωματωμένη πολιτική της αποκέντρωσης υπό την έννοια των κωδίκων, στρατηγικών και πόρων μέσω των οποίων υπόκεινται σε διαπραγμάτευση οι νέες σχέσεις κέντρου-περιφέρειας.

Η ΘΕΩΡΙΑ

Αυτή η ενότητα σκιαγραφεί τα βασικά στοιχεία του θεωρητικού πλαισίου του Bulpitt και εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί για τις σύγχρονες εξελίξεις. Επίσης, τοποθετεί τον Bulpitt στο ευρύτερο πλαίσιο της βιβλιογραφίας των περιφερειακών σπουδών για την Αγγλική αποκέντρωση προκειμένου να αναδείξει τη συμπληρωματικότητα του έργου του και να συμβάλει στην κατανόησή μας γι' αυτήν.

Το θεωρητικό πλαίσιο του Bulpitt

Το θεωρητικό πλαίσιο του Bulpitt αναδεικνύει τις νομοθετικές επιλογές σε σχέση με τους κυβερνητικούς κώδικες, τους πολιτικούς πόρους και τις κυβερνητικές στρατηγικές που μπορούν σε γενικές γραμμές να αξιοποιηθούν για να αναδειχθεί ένα από τα τέσσερα γενικά μοντέλα των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Ο Bulpitt δίδει προτεραιότητα στην «Αυλή», ένα μικρό αριθμό ατόμων που σχηματίζουν τις πολιτικές ελίτ που λαμβάνουν τις αποφάσεις. Ως ορθολογικοί δρώντες επικεντρώνονται κυρίως στην «τέχνη της επικράτησης στις εκλογικές αναμετρήσεις και της επίδειξης του αναγκαίου επιπέδου κυβερνητικής ικανότητας κατά την άσκηση της εξουσίας» (Bulpitt 1986, σελ.21), δηλαδή της πολιτικής διακυβέρνησης. Η επικράτηση στις εκλογές και η μετάθεση ευθυνών συνιστούν πρωταρχικές κινητήριες δυνάμεις σε οποιαδήποτε διαδικασία λήψης αποφάσεων και από αυτήν την άποψη «οι κυβερνητικοί κώδικες» διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Οι κυβερνητικοί κώδικες διαμορφώνουν ένα σύνολο σχετικά συνεκτικών αρχών ή κανόνων που καθορίζουν τις πολιτικές και την πολιτική συμπεριφορά και οι οποίοι είναι πέντε (βλ. Πίνακα 2).

Πίνακας 2: Οι κώδικες εδαφικής διοίκησης του Bulpitt

Κώδικας	Περιεχόμενο
C1. Κεντρική διείδυση	Ελάχιστα αναγκαία για τη διασφάλιση της ικανότητας να διατηρηθεί ο νόμος και η τάξη
C2. Αφομοίωση της τοπικής ελίτ	Έμμεση εξουσία μέσω των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης που κυβερνούσαν για λογαριασμό του κέντρου σύμφωνα με τους κανόνες του κέντρου και στο πλαίσιο ενός συνόλου λογικά ξεκάθαρων πολιτικών

- παραμέτρων.
- C3.Κεντρικός έλεγχος τοπικών αρχών Μπορεί να ποικίλλει από την επιβολή θεσμικού πλαισίου μέχρι την επιβολή πολιτικών στόχων και τη δημιουργία νέων πρωτοβουλιών.
- C4. Κινητοποίηση Οργανισμού Το κέντρο επιδιώκει τον άμεσο έλεγχο των τοπικών υποθέσεων, κινητοποιώντας συγκεκριμένους φορείς, στο πλαίσιο των δικτύων διακυβέρνησης, όπως τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα, τους εργολάβους κτλ.
- C5. Κινητοποίηση Πολίτη Το κέντρο επιδιώκει να κινητοποιήσει τους πολίτες των εδαφικών κοινοτήτων για να τους παρέχει ενεργό υποστήριξη και συνδρομή σε όλο το εύρος των πολιτικών στόχων του.

Πηγή: *Ιδία επεξεργασία από Bulpitt (1983).*

Για τους πόρους:

Υπέθετε ότι ένα κέντρο που φιλοδοξεί να κυριαρχήσει θα επιδίωκε την επιβολή μιας ηγεμονικής ενωτικής κουλτούρας, ένα σύνταγμα με ισχυρή εδαφική διείσδυση, ένα μαζικό κομματικό σύστημα, ελεγχόμενο από το αιρετούς της κεντρικής αρχής, αναγκαίους οικονομικούς πόρους για την αποτροπή της εδαφικής ένδειας και χρόνο αφιερωμένο στις περιφερειακές πολιτικές.

(Bradbury 2006, σ.567)

Αυτοί οι πόροι γίνονται αντικείμενο επεξεργασίας στον Πίνακα 3. Εάν κάποιος υπέθετε ότι το κέντρο αποβλέπει στο μέγιστο δυνατό έλεγχο της περιφέρειας, ο Bulpitt ισχυρίζεται ότι τότε «θα χρειαστεί να κατέχει περισσότερους (δεν είναι ακριβώς σαφές πόσους πολλούς) από αυτούς τους πόρους» (Bulpitt 1983, σ.63).

Στο πλαίσιο της υλοποίησης και διατήρησης ενός εδαφικού κώδικα, η κυβέρνηση θα μπορούσε να υιοθετήσει μια στρατηγική φιλελεύθερη, η οποία

συνεπάγεται «μια αδιαφορία για την ανάληψη των οικονομικών και κοινωνικών ευθυνών» (Bradbury 2006, σ.567). Μπορεί, επίσης, η κυβέρνηση να υιοθετήσει μια «συγκεντρωτική» στρατηγική προώθησης που καθιστά αναγκαία την παρέμβαση, αλλά η οποία μπορεί να είναι και δαπανηρή. Τέλος, μια ρυθμιστική προσέγγιση σημαίνει διακυβέρνηση εξ αποστάσεως με πιθανόν συμβατικά χαρακτηριστικά (βλ. Πίνακα 4). Βασικό στοιχείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι διαφορετικές οργανικές μονάδες ενός υπουργείου συχνά έχουν διαφορετικές στρατηγικές προθέσεις που μπορούν να αλλάξουν κατά τη διάρκεια του χρόνου (Ayres & Stafford 2014). Επιπλέον, το κέντρο μπορεί να υιοθετήσει διαφορετικές στρατηγικές σε διαφορετικές περιφέρειες αλλά και οι προθέσεις μπορεί να σχεδιαστούν για να παράγουν διαφορετικά αποτελέσματα (Bulpitt 1983, σελ.63). Το μίγμα κωδίκων, πόρων και στρατηγικών οδήγησαν τον Bulpitt να αναδείξει τέσσερα γενικά μοντέλα των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας (βλ. Πίνακα 5).

Πίνακας 3: Η κατηγοριοποίηση των πολιτικών πηγών του Bulpitt.

Πηγές

- R1. Μια ηγεμονική συνδικαλιστική κουλτούρα, που επηρεάζει τους περιφερειακούς γραφειοκράτες, τους πολιτικούς ηγέτες και τους πολίτες
- R2. Ένα σύνταγμα που παρεμποδίζει, ή δεν βοηθά θετικά, την άρθρωση των περιφερειακών συμφερόντων
- R3. Μια αποτελεσματική κεντρική γραφειοκρατική μηχανή με εκτεταμένη παρουσία στην περιφέρεια
- R4. Ένα μαζικό συμβαλλόμενο σύστημα που ελέγχεται από πολιτικούς στο κέντρο, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο ελέγχου των περιφερειακών πολιτικών
- R5. Η ικανότητα να διαχειρίζεται τη συνολική οικονομία, έτσι ώστε τα περιφερειακά συμφέροντα σπάνια να

αντιλαμβάνονται έναν έντονο βαθμό οικονομικής δραστηριότητας R6. Χρειάζεται αρκετός χρόνος για να αφιερωθεί στην περιφερειακή πολιτική, έτσι ώστε το κέντρο να μην ασχολείται με άλλες υποθέσεις

Πηγή: *Ιδία επεξεργασία, από Bulpitt (1983)*

Το κεντρικό μοντέλο αυτονομίας (M1) επιδιώκει να δημιουργήσει μια δομή εδαφικής πολιτικής, στην οποία το κέντρο είναι προετοιμασμένο να επιτρέψει σημαντική «λειτουργική αυτονομία σε περιφερειακές διοικήσεις και πολιτικούς οργανισμούς, εφόσον δεν αμφισβητούν την αυτονομία του κέντρου σε ζητήματα «Υψηλής Πολιτικής» (σελ. 65). Αυτό υποδηλώνει μια ικανότητα της «Αυλής» να απομονώνει το κέντρο από την περιφερειακή διεύθυνση σε σημαντικά θέματα. Το διαπραγματευτικό μοντέλο της πρωτεύουσας (M2) σημαίνει «περισσότερη παρέμβαση σε θέματα του κέντρου αλλά συχνά με συνεργατικό τρόπο και γενικά σε ζητήματα περιφερειακού ενδιαφέροντος» (Bradbury 2006, σελ.568).

Πίνακας 4: Οι στρατηγικές διακυβέρνησης του Bulpitt

Στρατηγικές	Χαρακτηριστικά
S1. Μη επεμβατική	Φιλελεύθερη
S2. Παρεμβατική	Πρωθητική
S3. Ίσων αποστάσεων	Ρυθμιστική

Πηγή: *Ιδία επεξεργασία, από Bulpitt (1983)*

Το μοντέλο της κεντρικής διοίκησης (M3) περιγράφει μια κατάσταση στην οποία μπορεί να υπάρχει κάποια περιφερειακή υποστήριξη της εντολής του κέντρου, αλλά υπάρχει συνεχής ανάγκη για αδιάλειπτη παρουσία του κέντρου στην περιφέρεια. Τέλος, το καταναγκαστικό μοντέλο εξουσίας (M4) περιλαμβάνει συστηματική κεντρική παρέμβαση και χρήση απειλών. Ωστόσο, αυτό το μοντέλο είναι έντασης πόρων, ασταθές και μη επιθυμητό με όρους δημοκρατίας.

Πίνακας 5: Τα μοντέλα των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας του Bulpitt

Μοντέλο	Χαρακτηριστικά
M1. Μοντέλο κεντρικής αυτονομίας	Το κέντρο αποβλέπει και κερδίζει αυτονομία από τις περιφερειακές δυνάμεις για να συγκεντρωθεί σε αυτό που θεωρείται «υψηλή πολιτική»
M2. Διαπραγματευτικό μοντέλο πρωτεύουσας	Οι περιφερειακές ομάδες και διοικήσεις αρθρώνουν, υπερασπίζονται και ικανοποιούν τα συμφέροντά τους στο θεσμικό σύμπλεγμα του κέντρου.
M3. Το μοντέλο της κεντρικής διοίκησης	Το κέντρο επιτυγχάνει τους στόχους του διότι οι πολίτες, οι πολιτικοί και οι αξιωματούχοι της περιφέρειας δέχονται ότι έχει νόμιμο δικαίωμα να απαιτήσει συνεργασία και τη συναίνεση.
M4. Καταναγκαστικό μοντέλο εξουσίας	Οι σχέσεις κέντρου-περιφέρειας χαρακτηρίζονται από συστηματική κεντρική παρέμβαση και τη χρήση απειλών.

Πηγή: *Ιδία επεξεργασία, από Bulpitt (1983)*

Η φύση αυτής της σχέσης ή του μοντέλου οφείλει λιγότερα, σύμφωνα με τον Bulpitt, στην ιδεολογία και περισσότερο στον πολιτικό πραγματισμό – ή στην πολιτική τέχνη – και στην ανάγκη να υιοθετήσει μια αποδοτική και

αντιπροσωπευτική σχέση. Αυτό έγινε φανερό μέσω μιας ιστορικής μεθοδολογίας που ανέδειξε αρκετά στάδια των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Χρησιμοποιώντας αυτό το πλαίσιο, ο Bulpitt παρείχε μια προσέγγιση μακράς πνοής για την εδαφική πολιτική του Ηνωμένου Βασιλείου και ανέδειξε «το κεντρικό μοντέλο αυτονομίας» (βλ. Πίνακα 5, M1) ως το κυρίαρχο μοντέλο των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας για τουλάχιστον τρεις αιώνες. Η βρετανική εδαφική διοίκηση ήταν επομένως μια ιστορία συνέχειας παρά αλλαγής γύρω από ένα «διττό πολιτειακό μόρφωμα» όπου η κυβέρνηση προτιμούσε να συγκεντρώνεται στην «υψηλή πολιτική». Αναλύσεις της Σκοτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας μέσω του πλαισίου του Bulpitt κατέληξαν ότι το κεντρικό μοντέλο αυτονομίας παραμένει κυρίαρχο παρά την ισχύ των μεταβιβασθεισών εξουσιών (Bradbury 2006, Convery 2014). Η ανάλυσή μας του Bulpitt συνεχίζει σε αυτό το ιστορικό και ποιοτικό ύφος για να εξετάσει τις πολιτικές επιταγές που διαμορφώνουν το πλέον πρόσφατο κεφάλαιο στην Αγγλική εδαφική διακυβέρνηση.

Η συνεισφορά του Bulpitt στη βιβλιογραφία των περιφερειακών σπουδών πάνω στο θέμα της αποκέντρωσης στην Αγγλία

Η ανάλυσή μας συνεισφέρει σε μια διαρκή σχετική συζήτηση που λαμβάνει χώρα στο πεδίο της βιβλιογραφίας των περιφερειακών σπουδών. Παρακάτω αποδεικνύουμε τον ανωτέρω ισχυρισμό μας, παρουσιάζοντας μερικές πρόσφατες μελέτες που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον Bulpitt. Οι ανωτέρω μελέτες είναι σχετικές διότι ασχολούνται άμεσα με το ζήτημα της εδαφικής διαχείρισης, καθώς και με τις δύο συνιστώσες «κλειδιά» της τρέχουσας συζήτησης για την αποκέντρωση, δηλαδή τα κίνητρα τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης και τις προσπάθειες άμβλυνσης των χωρικών ανισοτήτων. Υπογραμμίζουν, επίσης, τη

σημασία που έχει για το υπό μελέτη ζήτημα το ιστορικό του πλαίσιο, τη σταδιακότητα που χαρακτηρίζει τη φύση της εδαφικής διαχείρισης και τον κεντρικό χαρακτήρα της πολιτικής τέχνης στο κομμάτι της διαχείρισης των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Μέσω της ακόλουθης συζήτησης διερευνάται η σύνδεση της ανάλυσης του Bulpitt και του εν λόγω πονήματος στο πεδίο της βιβλιογραφίας των περιφερειακών σπουδών.

Ο Pike et al. (2016), για παράδειγμα, αναγνωρίζουν τη σημασία του ιστορικού πλαισίου και της θεσμικής κληρονομιάς, όσον αφορά τη διαμόρφωση των πιέσεων προς την κατεύθυνση της εδαφικής συνέχειας ή αλλαγής. Σε πρόσφατη ανάλυσή τους με θέμα την κατάργηση των περιφερειακών αναπτυξιακών γραφείων (RDAs) στην Αγγλία, διερευνούν τον τρόπο με τον οποίο οι παράγοντες που εντάσσονται σε συγκεκριμένα πολιτικά και οικονομικά πλαίσια διαπραγματεύονται και διαμορφώνουν τη διαδικασία υιοθέτησης νέων εδαφικών ρυθμίσεων. Ομοίως, οι Rees και Lord (2013) υποστηρίζουν ότι η δημιουργία συνεργασιών τοπικών εταιριών (LEPs) σε αστικό-περιφερειακό επίπεδο, η οποία έλαβε χώρα στην Αγγλία στις αρχές της δεκαετίας του 2010, προέκυψε «τόσο εξαιτίας της πολιτικής αναγκαιότητας εύρεσης λειτουργικών ρυθμίσεων διακυβέρνησης και συμφωνημένων πολιτικών στόχων, όσο και λόγω της ανάγκης υιοθέτησης της λογικής σε οικονομικό επίπεδο» (σελ. 684). Επίσης, όπως κάνει και ο Bulpitt, αναγνωρίζουν τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν οι κρίσιμοι παράγοντες του κέντρου, καθώς και τον τρόπο διά του οποίου η πολιτική επιδρά στο κομμάτι του σχεδιασμού εδαφικών μεταρρυθμίσεων, αντί μιας περισσότερο ουσιαστικής και στοιχειοκεντρικής προσέγγισης. Η ποιοτική τους ανάλυση, βασιζόμενη στις απόψεις των βασικών εμπλεκόμενων, παρέχει μια διαφωτιστική εικόνα του πεδίου της αγγλικής εδαφικής μεταρρύθμισης, από την οπτική γωνία

των προσώπων που βρίσκονται εγγύτερα στην όλη διαδικασία.

Οι Pike, Rodriguez-Pose και Tomaney (2017, σελ. 47) παρακολουθούν τη διαδικασία εξέλιξης των σπουδών στο πεδίο της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, προκειμένου να οριοθετήσουν τις τρέχουσες συζητήσεις και αντιπαραθέσεις σε σχέση με το μερικές φορές παραμελημένο ιστορικό τους πλαίσιο. Ενώ η ιστορική πολιτική στάση του Bulpitt χαρακτηρίζεται από έντονα στοιχεία βρετανικής παράδοσης, ο Pike et al. διερευνούν τις εδαφικές αλλαγές σε παγκόσμιο επίπεδο αξιοποιώντας τη διεθνή βιβλιογραφία που σχετίζεται με τους μακροοικονομικούς παράγοντες, όπως τις παγκόσμιες οικονομικές ροές και τις οικονομίες της συσσώρευσης, καθώς και το ρόλο που διαδραματίζουν τα δημιουργικά άτομα και τα δίκτυα στη διαδικασία διαμόρφωσης του χώρου και της επικράτειας. Διαπιστώνουν, επίσης, ότι παρά την ανάγκη χρησιμοποίησης μιας κοινής θεωρητικής γλώσσας στο πεδίο της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, έχει διαπιστωθεί «η εφαρμογή μεγάλης ποικιλίας διεθνών πρακτικών και εμπειριών» (σελ. 47). Ο Martin et al. (2016, σελ. 342) εξετάζουν τη διακυβέρνηση στην Αγγλία ερευνώντας τις αιτίες επιμονής των χωρικών ανισοτήτων και την πρόκληση της επανασταθεροποίησης της οικονομίας, φυσικά από την άποψη μιας χωρικής οικονομικής προοπτικής. Όπως και ο Pike et al. (2017) και ο Bulpitt, λαμβάνουν υπόψη τους και την ιστορική πλευρά, ερευνώντας τα δεδομένα της οικονομικής ανάπτυξης από το 1871 για να καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι το φαινόμενο της χωρικής οικονομικής ανισορροπίας, ιδίως μεταξύ της βόρειας και της νότιας Αγγλίας, έχει τις ρίζες του στην ιδιαίτερα «συγκεντρωτική φύση του κέντρου που χαρακτήριζε την εθνική πολιτική οικονομία» (Martin et al. 2016, σελ. 342). Επίσης, συμπεραίνουν πως είναι αναγκαία μια «τολμηρή και ριζική αλλαγή του μοντέλου πολιτικής

οικονομίας- η οποία θα συνίσταται στην αποκέντρωση των οικονομικών και των πολιτικών εξουσιών» (σελ. 342). Αν και είναι πολύ νωρίς για να αποφανθούμε επί των πιθανών επιπτώσεων της τρέχουσας συμφωνίας για την αποκέντρωση, η ανάλυση Bulpitt μας προσφέρει μια πολύτιμη εικόνα για το κατά πόσον τα σχέδια της συντηρητικής κυβέρνησης για την αποκέντρωση αποτελούν μια πρώιμη ένδειξη της ριζικής αλλαγής που ο Martin et al. καταγράφουν ως αναγκαία.

Τα ζητήματα της σταθερότητας των αγγλικών κυβερνητικών θέσεων και του σταδιακού χαρακτήρα της αγγλικής εδαφικής διαχείρισης εντοπίζονται επίσης από τον Harrison (2007) και τους Etherington και Jones (2016). Ο Harrison (2007) διερευνά την ανικανότητα των χωρικών μεταρρυθμίσεων στην Αγγλία να αντιμετωπίσουν την πρόκληση της εξισορρόπησης της οικονομίας του Ηνωμένου Βασιλείου και της αντιμετώπισης των ανισοτήτων και των χωρικών αδικιών. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «η χωρική αναδιοργάνωση του κράτους και η μετάβαση από τη μια κλίμακα στην άλλη (σε αυτή την περίπτωση από την περιοχή-περιφέρεια στην περιοχή-πόλη) απλώς αποσπά την προσοχή από την αδυναμία του κράτους να διαχειριστεί την καπιταλιστική τάση για άνιση ανάπτυξη» (σελ. 328). Αντίστοιχα, οι Etherington και Jones (2016) διερευνούν την αποτυχία των πρόσφατων χωρικών-αποκεντρωτικών μεταρρυθμίσεων να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των χωρικών ανισοτήτων. Όπως και ο Harrison, καταλήγουν στο συμπέρασμα πως «η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων οφείλεται στην υπεροχή της νεοφιλελεύθερης στρατηγικής στην αγορά» (σελ. 371). Μάλιστα, είναι ενδιαφέρον ότι χαρακτηρίζουν σημαντικές τις αποτυχίες της διακυβέρνησης και της μεταδιακυβέρνησης στην προσπάθεια κατανόησης τόσο των περιορισμών όσο και των αντιφάσεων της αποκέντρωσης και της διαδικασίας δημιουργίας νέων

περιοχών-πόλεων στην Αγγλία. Υποστηρίζουν δε ότι η «μεταδιακυβέρνηση, δηλαδή «η διοίκηση της διακυβέρνησης» μέσω της «επίβλεψής της, της καθοδήγησής της και του συντονισμού της» (Bell και Hindmoor, 2009, σελ. 11)- έχει τύχει ελάχιστης λεπτομερούς προσοχής στις αστικές και περιφερειακές μελέτες» (σελ. 373).

Η επικέντρωση του Bulpitt στην πολιτική διακυβέρνηση ισοδυναμεί με την παραπάνω περιγραφή της έννοιας της μεταδιακυβέρνησης. Εξαιτίας του, η Αυλή προσπαθεί να διαχειριστεί των χωρισμό των εξουσιών σε κεντρικές ή αποκεντρωμένες και σε υψηλής ή χαμηλής πολιτικής σημασίας, συνθέτοντας το ίδιο το κατάλληλο περιβάλλον για να ευνοήσει την επιχειρηματική δραστηριότητα. Παρακάτω υποστηρίζουμε λεπτομερώς ότι οι απορρέουσες αποδείξεις από τις συμφωνίες σχετικά με την αποκέντρωση στην Αγγλία στηρίζουν την οπτική του Bulpitt. Αλλά υποστηρίζουμε, επίσης, πως πτυχές των ανωτέρω αποδείξεων καταδεικνύουν ότι η προσέγγιση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου στρέφεται προς την κατεύθυνση της μεταδιακυβέρνησης. Παράλληλα, η λεπτομερής ανάλυσή μας πάνω στα θέματα των κωδίκων, των πόρων και των στρατηγικών του Ηνωμένου Βασιλείου συμπληρώνει την πολύτιμη δουλειά των Etherington και Jones (2016) και προάγει την κατανόηση μας για την μεταδιακυβέρνηση της αποκέντρωσης στην Αγγλία.

Η παρούσα μελέτη προσφέρει μια λεπτομερή ανάλυση του Bulpitt με θέμα την Αγγλική διακυβέρνηση από το 2015. Το ανωτέρω το επιτυγχάνει χρησιμοποιώντας τρία κεντρικά ερωτήματα ερευνητικού χαρακτήρα, τα οποία αντλεί από την προσέγγιση του Bulpitt πάνω στην πολιτική διακυβέρνηση:

1ο ερευνητικό ερώτημα: Ποιος κώδικας εδαφικής διαχείρισης έχει διαμορφώσει την εκχώρηση εξουσίας

(πολιτική αποκέντρωση εξουσιών) στην Αγγλία υπό την τρέχουσα κυβέρνηση Συντηρητικών;

2ο ερευνητικό ερώτημα: Τι είδους πολιτικοί πόροι χρησιμοποιούνται με σκοπό την προώθηση του κυβερνητικού κώδικα;

3ο ερευνητικό ερώτημα: Τι είδους κυβερνητικές στρατηγικές έχουν υιοθετηθεί προς την κατεύθυνση εφαρμογής του κυβερνητικού κώδικα;

Τα ανωτέρω ερωτήματα διευκολύνουν την παρουσίαση των ερευνητικών ευρημάτων και υποστηρίζουν το κεντρικό επιχείρημα: το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν την αποκέντρωση μετά το 2015 πρέπει να θεωρηθεί ότι συμβάλλουν στην συνέχιση του «μοντέλου της κεντρικής αυτονομίας» (Πίνακας 5, M1).

ΜΕΘΟΔΟΙ

Τα δεδομένα που παρουσιάζονται σε αυτή τη μελέτη συγκεντρώθηκαν μέσω τριών ερευνητικών προγραμμάτων, τα οποία έλαβαν χώρα μεταξύ Μαρτίου 2015 και Αυγούστου 2016, ενώ τα βασικά στοιχεία και ευρήματά τους συνδυάστηκαν και συγκρίθηκαν μεταξύ τους προκειμένου να διασφαλιστεί η εγκυρότητα και η αξιοπιστία των όσων παρουσιάζονται. Η ανωτέρω διαδικασία περιλάμβανε την επαλήθευση των βασικών παρατηρήσεων χρησιμοποιώντας στοιχεία που προέρχονταν και από τα τρία έργα. Το πρώτο έργο (E1) εξέτασε το ρόλο που έχει διαδραματίσει η «ανεπίσημη διακυβέρνηση» όσον αφορά την αποκέντρωση στις αγγλικές πόλεις από τον Μάιο του 2010. Περιέλαβε μια λεπτομερή βιβλιογραφική επισκόπηση, δεκατέσσερις (14) προσωπικές συνεντεύξεις τον Δεκέμβριο του 2015 και την εμπλοκή μιας ομάδας εστίασης κατά τη διάρκεια του Ιανουαρίου του 2016. Στην ανωτέρω ομάδα συμμετείχαν δεκαοχτώ (18) σημαντικοί φορείς που

ενδιαφέρονταν για την αποκέντρωση. Μάλιστα, οι συνεντεύξεις και η ομάδα εστίασης ενέπλεξαν ανώτερα στελέχη της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ συμμετείχαν εκπρόσωποι ομάδων προβληματισμού και ερευνητικών φορέων.

Το δεύτερο έργο επικέντρωσε στη μελέτη της αποκέντρωσης σε δύο περιοχές της Αγγλίας (South Yorkshire και Hampshire/Isle of Wight), ενώ χρηματοδοτήθηκε από το Συμβούλιο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (ESRC). Το εν λόγω έργο ενσωμάτωσε προσωπικές παρατηρήσεις από τριανταεπτά (37) εμπειρογνώμονες, μεταξύ των οποίων και παρατηρήσεις αξιωματούχων, υπεύθυνων χάραξης πολιτικής, ειδικών συμβούλων, πρώην Υπουργών και πολιτικών υπηρετούντων στους τομείς τόσο της κεντρικής κυβέρνησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στα πλαίσια του έργου εγκρίθηκε μια συγκριτική μελέτη περίπτωσης, κατά την οποία μία «αγνή συνέλευση» θα αποτελείται από τριάντα δύο (32) πολίτες και μία «μικτή συνέλευση» θα αποτελείται από είκοσι τρεις (23) πολίτες και έξι (6) πολιτικούς (για πλήρη μεθοδολογική ανάλυση βλ. Crick Center, 2016). Οι πληροφορίες από τα δύο πρώτα έργα χρησιμοποιούνται για να ενημερώσουν και να τεκμηριώσουν την ανάλυση και τα επιχειρήματα που περιλαμβάνει αυτό το έγγραφο. Το τελικό έργο (E3) παρακολούθησε τα σύμφωνα αποκέντρωσης που ανακοινώθηκαν (και συχνά τροποποιήθηκαν) κατά τη διάρκεια των ετών 2015 και 2016, ενώ παράλληλα, ανέλυσε ένα πολύ μεγάλο σύνολο πρωτογενών κυβερνητικών αναφορών, δηλώσεις Υπουργών, κοινοβουλευτικά έγγραφα, καθώς και «γκρίζες βιβλιογραφικές πηγές», όπως έγγραφα ομάδων προβληματισμού, συμβούλων, κορυφαίων επαγγελματικών οργανώσεων κ.α. Μάλιστα, το εν λόγω έργο βασίστηκε στη βιβλιοθήκη της Βουλής των Κοινοτήτων και διασφάλισε ότι τα άλλα έργα ενημερώθηκαν με τις πιο πρόσφατες και ενημερωμένες πληροφορίες.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Αυτή η ενότητα βασίζεται στα δεδομένα και τα ευρήματα που συλλέχθηκαν στα τρία ερευνητικά προγράμματα που συζητήθηκαν στην ενότητα μεθόδων και τα διαμορφώνει γύρω από το κρατικό πλαίσιο που ήταν το επίκεντρο στην ενότητα της θεωρίας προκειμένου να σκιαγραφήσει το κυρίαρχο μοντέλο της σχέσης κέντρου-περιφέρειας και ως εκ τούτου την έκταση της αλλαγής.

1ο ερευνητικό ερώτημα: Ποιος κώδικας εδαφικής διαχείρισης έχει διαμορφώσει την εκχώρηση εξουσίας (πολιτική αποκέντρωση εξουσιών) στην Αγγλία υπό την τρέχουσα κυβέρνηση Συντηρητικών;

Τα πορίσματα δείχνουν ότι ο κυβερνητικός κώδικας είναι ένας από τους «κεντρικούς ελέγχους των τοπικών κυβερνήσεων» (Πίνακας 2, C3) αλλά με στοιχεία «τοπικής αφομοίωσης της ελίτ» (C2) και αδύναμης «κινητοποίησης των πολιτών» (C5). Το C3 πλαισιώνεται γύρω από επιβολή νομικών πλαισίων, στόχων πολιτικής ή δημιουργίας νέων κινήτρων. Στο πλαίσιο αυτό, οι συμφωνίες μεταβίβασης δεν είναι τίποτε περισσότερο από μια νέα μορφή ελέγχου από την κορυφή προς τα κάτω, όπου προσφέρονται νέα κίνητρα (κυρίως οικονομικά ή που να σχετίζονται με τη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής) εντός «της σκιάς της ιεραρχίας». Έτσι, το κείμενο των συμφωνιών θα διέπει την σχέση κέντρου-περιφέρειας και τα ενδιαφερόμενα μέρη στην ομάδα εστίασης (P1) συμφώνησαν ότι η κεντρική κυβέρνηση υπαγορεύει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αναπτυχθεί αυτό το «κείμενο». Ενώ ανώτεροι υπάλληλοι του Υπουργείου των Κοινοτήτων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (DCLG) και του Υπουργείου των Οικονομικών σκιαγράφησαν μια «επιθυμία να μεταβιβαστούν όσο το δυνατόν περισσότερες αρμοδιότητες στις τοπικές περιοχές», επίσης αναγνώρισαν ότι η εξουσία και ο έλεγχος πρέπει να

«χορηγούνται από την κεντρική κυβέρνηση και να μην παρθούν από αυτήν» (P1). Ένας ανώτερος υπάλληλος από μια δεξαμενή σκέψης υποδείκνυε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη των διαπραγματεύσεων ήταν σκόπιμα αόριστες και ελαφρές για να παρασχεθεί στην κυβέρνηση η αίθουσα συσκότισης που απαιτείται για να επιδιώξει το αποτέλεσμα που θέλησε» (P1).

Η έλλειψη επίσημης ή γραπτής καθοδήγησης παρέχει επανειλημμένες ευκαιρίες για την εφαρμογή των κανόνων του κέντρου και αυτό έχει γίνει πιο συστηματικό στις πιο πρόσφατες συμφωνίες. Για παράδειγμα, η συμφωνία της κομητείας West Midlands, η οποία υπογράφηκε τον Νοέμβριο του 2015, αναφέρει ότι «θα αναπτύξει μια επιχειρηματική περίπτωση για ένα καινοτόμο πιλοτικό πρόγραμμα που θα υποστηρίξει εκείνους που είναι δυσκολότερο να βοηθηθούν. Η επιχειρηματική περίπτωση να παρουσιάσει τα στοιχεία που υποστηρίζουν το προτεινόμενο πιλοτικό πρόγραμμα, το κόστος, τα οφέλη και τα ισχυρά σχέδια αξιολόγησης ...» (HM Treasury, 2015b, σ. 11). Προβλέπονται ορισμένες «προϋποθέσεις ετοιμότητας» για την κομητεία West Midlands για να αναλάβει χρηματοδότηση 19+ δεξιοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της ολοκλήρωσης μιας κοινής «διαδικασίας επανεξέτασης της περιοχής» και της οριστικοποίησης των ρυθμίσεων επιμερισμού του κινδύνου. Πιο πρόσφατα, οι τρεις προσφορές του Μαρτίου του 2016 περιλαμβάνουν μια διάταξη για την τοπική αρχή:

[να] αναπτύξει ένα πλήρες σχέδιο εφαρμογής, το οποίο θα καλύπτει κάθε πολιτική που συμφωνήθηκε στην παρούσα Συμφωνία, και θα ολοκληρωθεί πριν από την εφαρμογή. Το σχέδιο αυτό θα περιλαμβάνει το χρονοδιάγραμμα και την προτεινόμενη προσέγγιση για την

παρακολούθηση και την αξιολόγηση κάθε πολιτικής και θα πρέπει να εγκριθεί από τον υπόλογο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

(Υπουργείο Οικονομικών, 2016, σελ. 20)

Άλλα στοιχεία αυτού του κυβερνητικού κώδικα περιλαμβάνουν έναν βαθμό «τοπικής αφομοίωσης της ελίτ» (C2), σε μεγάλο βαθμό μέσω διορισμών σε LEPs που έχουν πρωτοπορήσει στις κεντρικές περιφερειακές διαπραγματεύσεις από την πλευρά των τοπικών περιοχών (NAO, 2016, Pike et al., 2016). Οι διαπραγματεύσεις των συμφωνιών γενικά διεξάγονταν με μυστικότητα μεταξύ των εκπροσώπων του LEP, των ηγετών των συμβουλίων και της κυβέρνησης. Η δημοσίευση της τελικής συμφωνίας ήταν το πρώτο σημείο στο οποίο οι περισσότεροι τοπικοί σύμβουλοι, ενδιαφερόμενοι και μέλη του κοινού γνώριζαν για τη συμφωνία (Blunkett, Flinders, & Prosser, 2016). Πράγματι, αυτή η άποψη επιβεβαιώνεται από τον κ. Kenealy (2016, σελ. 1) ο οποίος ισχυρίζεται ότι στη συμφωνία του Greater Manchester, για παράδειγμα, οι «βασικές αποφάσεις ελήφθησαν γρήγορα και από ένα μικρό αριθμό βασικών αξιωματούχων». Η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων αναφέρθηκε σε μια «απλοποιημένη και κλειστή διαδικασία» (P1, τοπική κυβέρνηση), με την οποία οι κεντρικοί και τοπικοί φορείς θα μπορούσαν να ασκήσουν ισχυρή ηγεσία (Bentley, Pugalis, & Shutt, 2016). Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι η πλειοψηφία των ερωτηθέντων στην έρευνα P1 εξέφρασε την υποστήριξή τους για τις κλειστές συζητήσεις και τις ρυθμίσεις για το φως των διαδικασιών. Όπως ανέφερε ένας υπάλληλος του Υπουργείου Οικονομικών, «κάτι χάνεται εάν προσπαθήσετε να τυποποιήσετε υπερβολικά τη διαδικασία. Σε πολλές περιπτώσεις, ο ανεπίσημος χαρακτήρας έδωσε στα ενδιαφερόμενα μέρη το κατάλληλο περιβάλλον για να

διαπραγματεύονται συμφωνίες για τις περιοχές τους» (P1).

Τα μέλη του κοινού ήταν – χωρίς καμία έκπληξη- πολύ λιγότερο εντυπωσιασμένα από έναν κυρίαρχο κυβερνητικό κώδικα που φάνηκε να λειτουργεί μέσα από μια σειρά άτυπων, μυστικοπαθών, ελίτ-προς-ελίτ σχέσεων. Αυτή ήταν μια βασική διαπίστωση του P2, όπου τα μέλη των συνελεύσεων των πολιτών υπερπήφισαν συντριπτικά υπέρ της μεγαλύτερης συμμετοχής του κοινού, προκειμένου να νομιμοποιήσουν τις διαδικασίες αποκέντρωσης. Πιο συγκεκριμένα, όταν μπορούσαν να αποφασίσουν και στη συνέχεια να ψηφήσουν αναφορικά με τις βασικές προτεραιότητες για τις νέες αποκεντρωμένες ρυθμίσεις διακυβέρνησης, «η δημόσια εμπλοκή και η διαφάνεια» εμφανίστηκαν ως ηγετικό ζήτημα (Crick Center, 2016, σελ. 33). Επιπλέον, η ανάλυση των μετέπειτα απορρίψεων των «συμφωνιών» από τα τοπικά συμβούλια - όπως αυτά των North Somerset, Gateshead, Erewash, Norwich, Breckland, Great Yarmouth κλπ. - υποδηλώνει ότι υπάρχει ανησυχία σχετικά με τη δημόσια δέσμευση ή «ο σύνδεσμος που λείπει στη συζήτηση για την αποκέντρωση» (Bailey, Lyall, & Wood, 2015) έχει υποβαθμίσει την εμπιστοσύνη στις μεταρρυθμίσεις (Hammond, 2016). Ένας υπάλληλος από μία κορυφαία δεξαμενή σκέψης παρατήρησε: «Είναι πολύ πιθανό ότι οι συμφωνίες για την αποκέντρωση θα διαλυθούν στο στάδιο της υλοποίησης χωρίς τη δέσμευση από ένα ευρύτερο φάσμα ενδιαφερομένων» (P1). Και παρ' όλα αυτά - παραδόξως - ένα αδύναμο στέλεχος της «κινητοποίησης των πολιτών» (C5) διατρέχει τα σχέδια της κυβέρνησης, καθώς η δέσμευση για αποδοχή ενός άμεσα εκλεγμένου δημάρχου ήταν γενικά ένα κρατικό προαπαιτούμενο για τη χορήγηση μιας συμφωνίας (Υπουργείο Οικονομικών, 2015α, σελ. 1).

Δύο άλλα χαρακτηριστικά της διαδικασίας αντηχούν με τον χαρακτηρισμό του Bulpitt των σχέσεων

του κέντρου - περιφέρειας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το πρώτο αφορά την επικέντρωση του Bulpitt στην «πολιτική του δικαστηρίου» και του μικρού αριθμού βασικών ατόμων που αποτελούν την πολιτική ελίτ λήψης αποφάσεων. Όσον αφορά την αποκέντρωση μετά το 2015, το «Δικαστήριο» ήταν πολύ μικρό με την πολιτική του να συνδέεται προσωπικά με και να οδηγείται από ένα άτομο: τον George Osborne (Ayres, 2017). Αυτό μπορεί να εξηγεί το γιατί πολλά τμήματα στο Whitehall (Whitehall είναι ονομασία δρόμου στο Δήμο του Westminster στο Κεντρικό Λονδίνο ο οποίος αναγνωρίζεται ως το κέντρο της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου και είναι γεμάτος με πολυάριθμα τμήματα και Υπουργεία, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργείου Άμυνας και του Γραφείου του Υπουργικού Συμβουλίου. Ως εκ τούτου, το όνομα «Whitehall» χρησιμοποιείται ως μετόνομα για τη βρετανική δημόσια διοίκηση και κυβέρνηση- π.χ. τα τμήματα για την εκπαίδευση και τις δεξιότητες και την εργασία και τις συντάξεις - φάνηκαν απρόθυμα να συμμετάσχουν σε συζητήσεις εξουσιοδότησης και γιατί οι διαπραγματεύσεις σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (π.χ. στέγαση, εκπαίδευση πριν από τα 16, κλπ.) συχνά έληξαν απότομα. Αυτή η διακύμανση στη δέσμευση του Whitehall στις πολιτικές ήταν ένα βασικό στοιχείο της ανάλυσης του Bulpitt, καθώς υπογράμμισε τον τρόπο με τον οποίο διαφορετικά τμήματα μπορεί να έχουν πολύ διαφορετικές στρατηγικές προθέσεις και ότι αυτές μπορεί να φτάσουν και να «πηγαινοέρχονται» με την πάροδο του χρόνου (Pike & O'Brien, 2015).

Ένα δεύτερο ζήτημα αφορά τα «παιχνίδια ευθυνών» και «τον εκτοπισμό των κατηγοριών», τα οποία ο Bulpitt είδε ως βασικό παράγοντα στην επιλογή της κεντρικής κυβέρνησης για έναν κυβερνητικό κώδικα. Στο πλαίσιο εκτεταμένων περικοπών του προϋπολογισμού του δημόσιου τομέα, ορισμένοι συνεντευξιζόμενοι (P1) και μέλη της συνέλευσης (P2) θεωρούν τις

συμφωνίες ως μια προσπάθεια να μεταφερθεί η ευθύνη για την πραγματοποίηση αντιλαϊκών περικοπών στις δημόσιες υπηρεσίες. Ομοίως, ένας υπάλληλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπογράμμισε ότι, «οι δύο όζινες δοκιμασίες για προτάσεις συμφωνίας είναι ότι οι τοπικές περιοχές μπορούν να το κάνουν φθηνότερα και καλύτερα από το κέντρο». Αυτό εγείρει το ερώτημα γιατί οι τοπικές αρχές θα κινδύνευαν να γίνουν αλεξικέραυνο για τις κεντρικές δημόσιες περικοπές με αντάλλαγμα σχετικά μέτρια οικονομικά και πολιτικά κίνητρα. Η απάντηση μπορεί να βρεθεί στη διατριβή του Wright (2004) «ρωγμές και σφήνες». Οι ηγέτες των τοπικών αρχών έχουν σταθερά προτείνει ότι η σημασία των συμφωνιών δεν έγκειται στο αρχικό τους περιεχόμενο, αλλά στο δυναμικό τους να εξελιχθούν σε μια διαφορετική σχέση στο μέλλον. Για παράδειγμα, μια πρόσφατη έκθεση των Localis και Grant Thornton (2015, σελ. 16) αναφέρει ότι ένας τοπικός ανώτερος υπάλληλος χαρακτήρισε τη διαδικασία διαπραγμάτευσης της αποκέντρωσης ως «την πιο θετική εμπειρία διαπραγμάτευσης που είχα ποτέ. Η κυβέρνηση προσπάθησε πραγματικά να το κάνει αυτό σε συνεργασία. Η δημόσια διοίκηση επιβίβαστηκε...». Η άποψη αυτή επανελήφθη από έναν αριθμό τοπικών κυβερνητικών στελεχών ερωτηθέντων κατά τη διάρκεια συνεντεύξεων (P1 και P2) και της ομάδας συμμετοχικού σχεδιασμού (P1). Οι αγγλικές τοπικές αρχές υιοθέτησαν επομένως μια ρεαλιστική θέση βασισμένη στη *πολιτική της ισχύος* ότι (1) οι τοπικές αρχές βρίσκονται υπό αυξανόμενη δημοσιονομική πίεση, (2) «αυτή ήταν η μοναδική προσφερόμενη συμφωνία» (υπάλληλος τοπικής αυτοδιοίκησης, P1) και (3) η συνταγματική ισορροπία δυνάμεων και πόρων βρίσκεται σταθερά στα χέρια του κέντρου.

2ο ερευνητικό ερώτημα: τι είδους πολιτικοί πόροι χρησιμοποιούνται με

σκοπό την προώθηση του κυβερνητικού κώδικα;

Τα στοιχεία δείχνουν ότι όλοι οι πόροι που εντοπίστηκαν από τον Bulpitt (Πίνακας 3) εξακολουθούν να είναι διαθέσιμοι στο κέντρο της Αγγλίας (αν και έχουν εξασθενήσει σημαντικά τα τελευταία χρόνια σε σχέση με την Ουαλία, τη Βόρεια Ιρλανδία και ειδικά τη Σκωτία). Ωστόσο, δεν χρησιμοποιούνται με την επιμέλεια που χρησιμοποιούνταν σε προηγούμενες εποχές και αυτό άνοιξε την πόρτα για την αποδυνάμωση της προσέγγισης της κεντρικής αυτονομίας. Οι πόροι εξετάζονται διαδοχικά. Η ύπαρξη μιας «ηγεμονικής συνδικαλιστικής κουλτούρας» (R1) φαίνεται να έχει εξασθενήσει (Mitchell, 2002). Οι πολιτικές διαμάχες στην Αγγλία είναι ως επί το πλείστον διαρθρωμένες μέσω της παραδοσιακής κομματικής πολιτικής και των σχισμών της τάξης και της οικονομίας και όχι μέσω εδαφικών απαιτήσεων. Αλλά μια «ηγεμονική κουλτούρα» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευτεί ως μια αποδοχή από τις τοπικές περιοχές της κυβερνητικής αφήγησης του ρόλου και του σκοπού της αγγλικής αποκέντρωσης. Αυτό υποβόσκει πίσω από την υπόθεση ότι οι τοπικές περιοχές που αναζητούν αποκέντρωση πρέπει να «δώσουν ψήφο εμπιστοσύνης στη μεταβίβαση» (Localis & Grant Thornton, 2015, σελ. 32), δείχνοντας πώς μπορούν να επιτύχουν βελτιωμένα αποτελέσματα στο πλαίσιο της προσέγγισης της κυβέρνησης. Ένας υπάλληλος τοπικής αυτοδιοίκησης (P1) περιέγραψε «το χτίσιμο σχέσεων και διαβεβαιώσεων με την κεντρική κυβέρνηση ως κρίσιμο στη διασφάλιση μιας συμφωνίας».

Η δεύτερη απαίτηση του Bulpitt (1983, σελ. 63) είναι ένα σύνταγμα το οποίο «δεν βοηθά θετικά την άρθρωση των περιφερειακών συμφερόντων» (Πίνακας 3, R2). Δεν υπάρχουν επίσημοι μηχανισμοί διακυβερνητικών σχέσεων εντός της Αγγλίας και καμία αντιπροσωπευτική δομή όπως Ανώτατο Κοινοβούλιο. Οι τοπικές αρχές

συναγωνίζονται με μέλη του κοινοβουλίου για να διατυπώσουν τοπικά συμφέροντα και η επιρροή τους εξαρτάται από την ποιότητα των σχέσεων τους με το Whitehall (Wills, 2016). Έτσι, το μοντέλο κεντρικής αυτονομίας εξακολουθεί να κυριαρχεί μόνο στα χαρτιά. Υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι η διαδικασία αντιμετώπισης της αποκέντρωσης έσπασε μια παράδοση με αυτήν την θεωρία. Οι τοπικοί συμμετέχοντες ανέφεραν ότι είναι η πρώτη γνήσια απόπειρα μεταφοράς της εξουσίας στην οποία συμμετείχαν (Cox & Hunter, 2015). Οι ερωτηθέντες της κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης περιέγραψαν «σχέσεις πολύ πιο συνεργατικές και λιγότερο αντιφατικές από ό, τι στο παρελθόν» (αξιωματούχος της κεντρικής κυβέρνησης, P1) και υπάρχουν ενδείξεις ότι κάποιες περιοχές προωθούν τα κεντρικά αιτήματα (βλ. παρακάτω). Ένας ανώτερος υπάλληλος από την Ανώτερη Συνδιαστική Αρχή του Μάντσεστερ περιέγραψε τη σχέση τους με το κέντρο ως βασισμένη στην «αμοιβαία κατανόηση και τους κοινούς στόχους» (P1), παρόλο που από την ομάδα συμμετοχικού σχεδιασμού ήταν σαφές ότι όλες οι κοινότητες δεν μοιράζονται αυτήν την θετική εμπειρία (Henderson, 2015).

Το ζήτημα της «κεντρικής γραφειοκρατικής μηχανής» (R3) ως μηχανισμού διακυβέρνησης είναι πιο λεπτό. Ένα επαναλαμβανόμενο θέμα από τους ερωτηθέντες τόσο στην κεντρική όσο και στην τοπική κυβέρνηση ήταν μια ανησυχία ότι η κεντρική κυβέρνηση δεν διαθέτει τους πόρους για να διαπραγματευτεί και να παρακολουθήσει έναν αυξανόμενο αριθμό διαπραγματεύσεων αποκέντρωσης (P1). Αυτό θα εμπόδιζε τη λειτουργία ενός μοντέλου κεντρικής αυτονομίας, αλλά ορισμένοι τοπικοί ερωτηθέντες θεώρησαν επίσης την έλλειψη κεντρικών πόρων ως απειλή για την αποκέντρωση: θα μπορούσε να επηρεάσει (1) την ποιότητα των κεντρο – τοπικών διαπραγματεύσεων, (2) την ικανότητα διερεύνησης πιο

καινοτόμων και δημιουργικών δυνατοτήτων και όπως ανέφερε ένας τοπικός κυβερνητικός φορέας (3) «ισότητα ευκαιριών αν όχι ισοτιμία των αποτελεσμάτων σε όλους τους τομείς» (P1). Μια άποψη που διατυπώθηκε από διάφορους συνεντευξιαζόμενους ήταν η ανάγκη να ενισχυθεί η «τοπική γραφειοκρατική μηχανή», προσφέροντας ισχυρότερους και ουσιαστικούς διαπραγματευτικούς εταίρους για την κυβέρνηση.

Οι πόροι ενός «συστήματος μαζικού κόμματος» (R4) δεν είναι τόσο ισχυροί όσο φαίνονται. Οι κυριότεροι αποκεντρωμένοι τομείς είναι όλοι κυριαρχούμενοι από την Εργατική Τάξη και πολλοί ερωτηθέντες σχολίασαν την πολιτική τους συμμαχία με μια κυβέρνηση Συντηρητικών. Ένας αξιωματούχος think-tank (P1) δήλωσε ότι: «Οι περιοχές που κατευθύνονται από την εργατική τάξη είχαν δει τις δυνατότητες της αποκέντρωσης και ήταν λιγότερο διατεθειμένες να διαδραματίσουν την πολιτική του κόμματος». Τέλος, «η διαχείριση της οικονομίας έτσι ώστε τα περιφερειακά συμφέροντα να προστατεύονται από την οικονομική στέρση» (R5) και «αρκετός χρόνος για να αφιερωθεί στην περιφερειακή πολιτική» (R6) δεν έχουν αξιοποιηθεί πολύ. Η παγκόσμια οικονομική κρίση και τα επακόλουθα μέτρα λιτότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν επιδεινώσει τις ανησυχίες σχετικά με τη στέρση, την κοινωνική δικαιοσύνη και τις χωρικές ανισότητες στην Αγγλία.

Η επόμενη ενότητα εξετάζει τις στρατηγικές καθοδήγησης που διαμορφώνουν τις σχέσεις μεταξύ κέντρου-περιφέρειας.

3ο ερευνητικό ερώτημα: τι είδους κυβερνητικές στρατηγικές έχουν υιοθετηθεί προς την κατεύθυνση εφαρμογής του κυβερνητικού κώδικα;

Η έρευνα υποδηλώνει ότι ο κυβερνητικός κώδικας επιδιώκεται κατά κύριο λόγο μέσω της φιλελεύθερης

παρέμβασης (Πίνακας 4, S2). Υπήρξε μια αντίληψη μεταξύ των ερωτηθέντων (P1) και των εμπειρογνομόνων μαρτύρων (P2) ότι η Βρετανική κυβέρνηση έχει τους «τομείς προτεραιότητας για να εξασφαλίσει μια συμφωνία, είτε για πολιτικά είτε για οικονομικά κίνητρα» (ακαδημαϊκός συνεντευξιαζόμενος, P2). Πράγματι, οι ερωτηθέντες αναφέρθηκαν σε ανεπίσημες συζητήσεις μεταξύ των λεγόμενων Κοινοβουλευτικών «μεγάλων παιχτών» και των τοπικών παραγόντων με στόχο «να κονταροχτυπηθούν μέχρι να εξασφαλίσουν μια συμφωνία» (επίσημος κεντρικής κυβέρνησης, P1).

Όμως, παρά τη διαρκή χρήση πολλών εργαλείων ελέγχου που συνδέονται με την κεντρική αυτονομία, τα δεδομένα υποδηλώνουν επίσης την αρχή μιας μετατόπισης σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Ορισμένοι ερωτηθέντες της τοπικής αυτοδιοίκησης ανέφεραν ότι η κυβέρνηση ήταν «απελπισμένη» για να συνάψει συμφωνίες (P1) - σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της ότι δεν σκόπευε να υποχρεώσει οποιαδήποτε τοπική αρχή να το πράξει. Όσον αφορά τις ίδιες τις διαπραγματεύσεις, τα στοιχεία δείχνουν ότι η κυβέρνηση δεν είχε όλα τα δεδομένα. Ένας τοπικός κυβερνητικός συνεντευξιαζόμενος δήλωσε ότι ένας τοπικός παράγοντας ήταν σε θέση να λάβει παραχωρήσεις από την κυβέρνηση: «απειλήσε να φύγει. Είχε κυριολεκτικά φορέσει το παλτό της και ήταν στην πόρτα, και είπαν- εντάξει»(P1). Κάποιοι συμμετέχοντες στην ομάδα εστίασης (P1) ανέφεραν επίσης ότι είχαν «εξωθήσει» επιτυχώς την κυβέρνηση σε ορισμένα σημεία, όπου αρχικά η κυβέρνηση αρνήθηκε να εξετάσει να αποκεντρώσει και να ενισχύσει τις δεσμεύσεις της να συμπεριληφθούν στα κείμενα των διαπραγματεύσεων. Αυτό υποδηλώνει την επιτυχία της μακροπρόθεσμης σχέσης με μεγαλύτερη συνάφεια με το «μοντέλο διαπραγμάτευσης στη πρωτεύουσα» (M2), όπου η τοπική αυτοδιοίκηση διαπραγματεύεται με πιο ισότιμους όρους. Πιο πρόσφατα, οι εκπρόσωποι του κλάδου υποστήριξαν στα μέσα μαζικής

ενημέρωσης ότι η αποκέντρωση παρακμάζει εν μέσω της απώλειας δυναμικής από το κέντρο: αυτό υπονοεί και πάλι ότι οποιαδήποτε κίνηση προς αυτό το μοντέλο θα εξαρτηθεί από τις προθέσεις της κεντρικής κυβέρνησης.

Ο ρόλος του δημάρχου καταδεικνύει τη αμφιθυμία της θέσης της κεντρικής κυβέρνησης. Οι νεοεκλεγέντες δήμαρχοι μπορεί να είναι σε θέση να εκφράσουν, να υπερασπιστούν και να ικανοποιήσουν τα συμφέροντά τους μέσα στο θεσμικό σύστημα της κεντρικής κυβέρνησης χρησιμοποιώντας τη δημοκρατική τους εντολή. Ωστόσο, οι περιορισμοί των συμφωνιών ενδέχεται να απαιτήσουν από αυτούς να αναλάβουν τις «λιγότερο ευχάριστες λειτουργίες» της κεντρικής κυβέρνησης, με ελάχιστο περιθώριο για ανεξάρτητη δράση. Οι απαιτήσεις των σχεδίων παρακολούθησης, αξιολόγησης και υλοποίησης των συμφωνιών υποδηλώνουν ότι η κεντρική κυβέρνηση σκοπεύει να διατηρήσει τον πρακτικό έλεγχο μέσω στόχων απόδοσης. Ο τρόπος με τον οποίο αυτό μεταφράζεται στην πράξη εξαρτάται από δύο βασικούς παράγοντες: εάν η κεντρική κυβέρνηση θα έχει τους πόρους (ή τη θέληση) να παρακολουθήσει με αυτόν τον τρόπο και πόσο μακροπρόθεσμα θα είναι σε θέση οι εκλεγμένοι δήμαρχοι να αποτρέψουν αυτόν τον έλεγχο. Αυτό μας ωθεί να προβληματιστούμε για τις ευρύτερες επιπτώσεις της ανάλυσης της αγγλικής περιφερειακής αποκέντρωσης που προσφέρεται σε αυτή τη μελέτη.

ΣΥΜΠΕΡΑΜΑΤΑ

Η παρούσα μελέτη διερεύνησε τις πρόσφατες εξελίξεις στη διοίκηση της Αγγλίας. Το πέτυχε αυτό με την παρουσίαση των αποτελεσμάτων των τριών αλληλένδετων ερευνητικών έργων με τη χρήση της προσέγγισης της κρατικής πολιτικής του Bulpitt. Το κύριο συμπέρασμα είναι ότι σήμερα υπάρχει ένα «κενό μεταξύ ρητορικής και πραγματικότητας» και δεν έχει υπάρξει «επανάσταση αποκέντρωσης». Το «κεντρικό μοντέλο αυτονομίας» του

Bulpitt παραμένει ο κυρίαρχος τρόπος κρατικής πολιτικής και σε κάποιο βαθμό οι πρόσφατες συμφωνίες μπορούν να περιγραφούν με μεγαλύτερη ακρίβεια όχι στη γλώσσα της «αποκέντρωσης» αλλά ως μια «νέα σχέση» στις σχέσεις κεντρικής κυβέρνησης-περιφέρειας. Αυτό το συμπέρασμα καταδεικνύει τη συνέχιση και την εντατικοποίηση της συναλλακτικής προσέγγισης που εντόπισαν οι Pike & O'Brien (2015) στην ανάλυση των συμφωνιών των πόλεων. Πράγματι, αυτή είναι ακριβώς η ερμηνεία που προήγαγε ο πρώην αντιπρόεδρος της Συντηρητικής κυβέρνησης, ο Λόρδος Heseltine:

Όταν μιλάμε για αποκέντρωση, δεν είναι ρεαλιστικό να μιλάμε για ελευθερία. Πρόκειται για μια έννοια εταιρικής σχέσης. Οι κεντρικές κυβερνήσεις εκλέγονται και έχουν το δικαίωμα να εφαρμόσουν τις εξαγγελίες τους και δεν μπορεί να προβλεφθεί ότι υπάρχει μια αίσθηση ελευθερίας σε τοπικό επίπεδο που μπορεί στην πραγματικότητα να εμποδίσει τις σαφείς εντολές των εκλογέων στις οποίες στηρίζονται οι κυβερνήσεις. ... Συμφωνώ με τη λέξη «εταιρική σχέση» παρά με «ελευθερία» ή «αποκέντρωση».
(Heseltine, 2015, σελ. 1)

Σε κάποιο βαθμό αυτό το συμπέρασμα δεν είναι εκπληκτικό και έχει σημειωθεί αλλού (Tomoney, 2016). Παρά την υπερβολή των πολιτικών, τα «κενά μεταξύ της ρητορικής και της πραγματικότητας» απέχουν πολύ από να θεωρούνται τα ασυνήθιστα φαινόμενα στις πόλεις ανά τον κόσμο και η Βρετανική πολιτική παράδοση είναι γνωστή ως εξελικτική, δομική και συντηρητική. Το ερώτημα είναι πραγματικά ένα στο τι είναι αυτό που καθιστά αυτά τα ευρήματα ιδιαίτερα ξεχωριστά ή συναφή στους πολιτικούς επιστήμονες και τους μελετητές της περιφερειακής ανάπτυξης σε όλο τον

κόσμο; Τρεις σύντομες απαντήσεις συμβάλλουν στη διάλυση της ευρύτερης συνάφειας της έρευνας που παρουσιάζεται σε αυτή την εργασία. Ο πρώτος επικεντρώνεται στο ζήτημα της σαφήνειας, ο δεύτερος σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και ο τρίτος σχετικά με τη δυναμική της πολιτικής και τον έλεγχο.

Σε πολύ βασικό επίπεδο, μία από τις σημαντικότερες συμβολές του παρόντος κειμένου είναι να προσφέρει μια ακριβή, συνεκτική και ενημερωμένη εικόνα για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης της Αγγλίας. Η σημασία της χαρτογράφησης της μεταβαλλόμενης τοπογραφίας αυτού του θεσμικού τοπίου δεν πρέπει να υποτιμηθεί δεδομένης της μάλλον περιπτωσιολογικής, σποραδικής και μπερδεμένης παρουσίας αυτής της ατζέντας μέχρι σήμερα. Η βασική ισχύς του μοντέλου του Bulpitt στο πλαίσιο αυτό έγκειται στον τρόπο με τον οποίο αναλύει τις βασικές στρατηγικές και τους πόρους των βασικών παραγόντων. Το περιγραφικό στοιχείο αυτής της μελέτης έχει ως εκ τούτου προσδιορίσει την εμφάνιση ενός όλο και πιο περίπλοκου και ασύμμετρου πλαισίου διακυβέρνησης σε υποεθνικό επίπεδο.

Αυτό οδηγεί σε μια σχετική εστίαση στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν τα θεσμικά όργανα και τι καθοδηγεί τις μεταρρυθμιστικές ατζέντες. Το έργο του George Tsebelis (Tsebelis, 2002) έχει ιδιαίτερη σημασία σε αυτό το πλαίσιο λόγω του τρόπου με τον οποίο αναπτύσσει την έννοια των πολιτικών παικτών που θέτουν βέτο σε ένα πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας και σε σχέση με συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Ένας παίκτης βέτο είναι- θέτοντας το απλά- ένας παίκτης στο πολιτικό παιχνίδι με την ικανότητα να αποτρέψει την αλλαγή από το status quo. Η εννοιολογική αξία αυτής της προσέγγισης για την κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των θεσμών έγκειται στον τρόπο με τον οποίο αποκαλύπτει την ύπαρξη ενσωματωμένων αλλά γενικά άνιστων ή ασύμμετρων κατανομών εξουσίας μέσα και μεταξύ των θεσμών.

Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση θα παράγει γενικά «νικητές» και «νικημένους». Αυτό εξηγεί την άμπωτη και τη πλημμυρίδα των απαιτήσεων για μεταρρύθμιση και τον ρόλο των κρίσεων σε συστήματα που ενδεχομένως να παρακινούνται από τις δομικές τους αδυναμίες. Η ανάλυση του Bulpitt υπογραμμίζει το ρόλο της εθνικής κυβέρνησης ως βασικού παίκτη βέτο με την ικανότητα να διευκολύνει ή να εμποδίσει τις αλλαγές στο status quo.

Το σχεδόν δομικό εμπόδιο στις μεταρρυθμίσεις είναι επομένως μια απροθυμία μεταξύ εκείνων των πολιτικών ελίτ που επωφελούνται σήμερα από το υφιστάμενο status quo για τη στήριξη μεταρρυθμίσεων που έχουν σχεδιαστεί ειδικά για να αλλάζουν την ισορροπία εξουσίας. Σε αυτό το πλαίσιο, συγκριτικές πολιτικές και θεσμικές αναλύσεις έχουν επισημάνει με συνέπεια τη σημασία δύο παραγόντων: των κρίσεων και των θεσμικών παραγόντων. Οι κρίσεις ανοίγουν «παράθυρα ευκαιρίας», ενδεχομένως προκαλώντας τραντάγματα θεσμών ή συνταγματικών αναδιαρθρώσεων εκτός καθορισμένων κανόνων, διευκολύνοντας έτσι την εισαγωγή νέων δομών και σχέσεων. Το άνοιγμα ενός «νέου παραθύρου ευκαιρίας» δεν αρκεί από μόνο του για να διασφαλιστεί ότι θα δοθεί η ευκαιρία για αλλαγή. Οι καθιερωμένες πολιτικές ελίτ πιθανότατα θα επιδιώξουν να διαμορφώσουν ή να ελέγξουν γρήγορα την κρίση με τέτοιο τρόπο ώστε οι παράμετροι της μεταρρύθμισης να μειωθούν και να κλείσει σύντομα το «παράθυρο». Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος ενός ατόμου με προσωπική και ρητή δέσμευση σε μια συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική ατζέντα και ο οποίος έχει την ικανότητα να απομακρύνει τα «εκτεταμένα εμπόδια» (δηλ. έναν θεσμικό παράγοντα) είναι συχνά ζωτικής σημασίας. Αυτός το συμπέρασμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να εξηγήσει τις αποτυχίες στη μετα-διακυβέρνηση της Αγγλικής αποκέντρωσης. Αυτός ο ιστορικός θεσμικός απολογισμός

συμπληρώνει τις εξηγήσεις της αποτυχίας με βάση την κυριαρχία μιας νεοφιλελεύθερης στρατηγικής που προτάθηκε από τους Etherington και Jones (2016). Αυτή η ανάλυση που βασίζεται στον Bulpitt παρέχει επίσης μια εις βάθος περιγραφή των πολιτικών παραγόντων και των περιορισμών που διαμορφώνουν τη μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης στην Αγγλία, η οποία συμβάλλει στη διεθνή βιβλιογραφία για την κατανόηση των ειδικών παραγόντων που διαμορφώνουν την παγκόσμια εδαφική μεταρρύθμιση (Pike et al., 2017).

Στην περίπτωση αυτή, άνοιξε ένα «παράθυρο ευκαιρίας» από έναν θεσμικό παράγοντα στη μεταρρύθμιση του Υπουργού Οικονομικών, Τζωρτζ Όσμπορν, ο οποίος έθετε προσωπική ατζέντα (Hambleton, 2015, Ward et al., 2015). Με πολλούς τρόπους ο ρόλος του Όσμπορν ήταν να απομακρύνει τα «εκτεταμένα εμπόδια» που άλλα μέλη της κυβέρνησής του έθεσαν στην ημερήσια διάταξη των μεταρρυθμίσεων. Ο προφανής κίνδυνος μιας πολιτικής που συνδέεται με έναν θεσμικό παράγοντα είναι όταν ο παράγοντας χάσει την ικανότητά του να διαμορφώνει και να ελέγχει την αναδυόμενη μετα-διακυβέρνηση, όπως έγινε με τον Όσμπορν όταν δεν του προσφέρθηκε θέση από τη συντηρητική κυβέρνηση της Τερέζα Μέη τον Ιούλιο του 2016, οπότε η πολιτική ατζέντα μπορεί να μαραθεί και το «παράθυρο ευκαιρίας» να κλείσει.

Αυτό μας φέρνει σε ένα τρίτο και τελευταίο σημείο που υπογραμμίζει την ευρύτερη σημασία των πρόσφατων εξελίξεων στο Ηνωμένο Βασίλειο - το ζήτημα της θεσμικής δυναμικής και του ελέγχου της πολιτικής. Το Βρετανικό σύνταγμα είναι γνωστό για την εξέλιξη του σύμφωνα με αυτό που έχει γίνει γνωστό ως «ρωγμές και σφήνες» (Wright, 2004). Αυτό υποδηλώνει ότι η αλλαγή γενικά συμβαίνει μέσω της επιβολής σχετικά μικρών παραχωρήσεων σε σχέση με κανόνες, διαδικασίες ή σχέσεις οι οποίες στη συνέχεια χρησιμοποιούνται ως μία χαραμάδα για την επέκταση και

ανάπτυξη της αρχικής παραχώρησης σε μια πιο σημαντική αλλαγή με την πάροδο του χρόνου. Η συνάφεια αυτού του επιχειρήματος για το παρόν κείμενο είναι ότι μπορεί να είναι πολύ νωρίς για να κατανοήσουμε πραγματικά τις συνέπειες των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων στην Αγγλική διακυβέρνηση. Οι εκλεγμένοι δήμαρχοι έχουν τη δυνατότητα να ενεργούν ως «σφήνες», πιέζοντας για μεγαλύτερη τοπική αγορά στην πολιτική μέσω των «ρωγμών» που παρέχουν οι συμφωνίες αποκέντρωσης. Ο ενδιαμέσος Δήμαρχος του Μεγάλου Μάντσεστερ, Tony Lloyd, έχει ήδη περιγράψει τη συμφωνία αποκέντρωσης στο μεγαλύτερο Μάντσεστερ ως «μετασχηματιστική» και με την πάροδο του χρόνου μπορεί να είναι αλήθεια. Αυτή η σκέψη δεν πρέπει να υπονομεύει το βασικό επιχείρημα αυτού του κειμένου σχετικά με τη διατήρηση ενός σαφούς «μοντέλου κεντρικής αυτονομίας». Και παρόλο που κοιτάζουμε προς το μέλλον, υπάρχει σαφώς μια μεγάλη πιθανότητα ότι, αν αρχίσουν να υλοποιούνται τα οικονομικά, κοινωνικά και δημοκρατικά οφέλη από τις «συμφωνίες αποκέντρωσης» τότε το μοντέλο της κεντρικής περιφέρειας θα αλλάξει, αφού η κυβέρνηση έχει παραχωρήσει κάποιο έλεγχο. Οι ισχυρότερες αγγλικές αυτοδιοικήσεις με ορατές «δημάρχους του κέντρου» και η μεγαλύτερη ικανότητα διακυβέρνησης, όπως προτείνει η θεωρητική λογική και η διεθνής πείρα, θα μπορέσουν να συνεργαστούν με την κυβέρνηση σε εταιρική σχέση για να δημιουργήσουν τις συνεργασίες που ταιριάζουν με τις τοπικές συνθήκες. Δηλαδή, το «μοντέλο κεντρο-περιφέρειας» μπορεί να εξελίσσεται περισσότερο προς το «μοντέλο διαπραγμάτευσης της πρωτεύουσας» του Vulpitt και η συνεχής εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου ως διεθνούς υποδείγματος ενός μεγαλοκρατούμενου πολιτικού μηχανισμού μπορεί να επαναξιολογηθεί.

ΔΗΛΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΠΟΙΗΣΗΣ

Δεν υπήρξε πιθανή σύγκρουση συμφερόντων από τους συγγραφείς.

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Η μελέτη αυτή χρηματοδοτήθηκε από το Συμβούλιο Οικονομικής και Κοινωνικής Έρευνας, «Δημόσια Συνέλευση για το Ηνωμένο Βασίλειο - Μια συγκριτική μελέτη πιλοτικό έργο» [αριθμός επιχορήγησης ES / N006216 / 1 (Flinders)]. καθώς και από την Επιτροπή Ερευνών της Ένωσης Πολιτικών Σπουδών, «Εξέταση του ρόλου της «άτυπης διακυβέρνησης» για την αποκέντρωση στις πόλεις της Αγγλίας» (Sarah Ayres).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Asthana, A.N. (2013). Decentralisation and supply efficiency: Evidence from a natural experiment. *International Development Planning Review*, 35(1), 67-86. doi: 10.3828/idpr.2013.5

Ayres, S. (2017). Assessing the impact of informal governance on political innovation. *Public Management Review*, 19(1), 90-107. doi: 10.1080/14719037.2016.1200665

Ayres, S., & Stafford, I. (2009). Dealmaking in Whitehall: Competing and complementary motives behind the review of sub-national economic development and regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 22(7), 605-622. doi: 10.1108/09513550910993371

Ayres, S., & Stafford, I. (2014). Managing complexity and uncertainty in regional governance networks: A critical analysis of state rescaling in England. *Regional Studies*, 48(1), 219-236

Bailey, D., Lyall, S., & Wood, M. (2015). *Democracy: The missing link in the devolution debate*. London: New Economic Foundation (NEF)

Banks, J.C. (1971). *Federal Britain*. London: Harrap

Bell, A., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in the modern society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bentley, G., Pugalis, L., & Shutt, J. (2016). Leadership and systems of governance: The constraints on the scope for leadership of place-based development in subnational territories. *Regional Studies*, 51 (2), 194- 209. doi: 10.1080/00343404.2016.1181261

Blunkett, D., Flinders, M. & Prosser, B. (2016). Devolution, evolution, revolution... democracy? What's really happening to English local governance? *Political Quarterly*, 87(4), 553- 564. doi: 10.1111/1467-923X.12282

Bradburry, J. (2006). Territory and power revisited: Theorising territorial politics in the United Kingdom after devolution. *Political Studies*, 54(3), 559-582. doi: 10.1111j.1467-9248.2006.00615.x

Bulpitt, J. (1983). *Territory and power in the United Kingdom*. Manchester: Manchester University Press.

Bulpitt, J. (1986). The discipline of the new democracy: Mrs Thatcher's domestic statecraft. *Political Studies*, 34(1), 19- 39. doi: 10.1111/j.1467-9248.1986.tb01870.x

City Growth Commission. (2014). *Unleashing metro growth*. London: Royal Society for the Arts.

Communities and Local Government Committee [House of Commons]. (2016). *Devolution. The next five years and beyond*. (HC 369 2015- 2016). London: HMSO

Conservative party. (2015). *Strong leadership, A clear economic plan, a brighter, more secure future*. London: Conservative Party.

Convery, A. (2014). Devolution and the limits of Tory statecraft: The Conservative Party in coalition in Scotland and Wales. *Parliamentary Affairs*, 67(1), 25- 44. doi: 10.1093/ pa/gst020

Cox, E., Henderson, G., & Raikes, L. (2014). *Decentralization decade: A plan for economic prosperity, public service transformation and democratic renewal in England*. London: Institute for Public Policy Research (IPPR)/ PricewaterhouseCoopers (PwC)

Cox, E. & Hunter, J. (2015). *Empowering counties: Unlocking county devolution deals*. London: Institute For Public Policy Research (IPPR)

Crick Centre. (2016). *Democracy matters: Lessons from the 2015 citizens assemblies on English devolution*. Sheffield: University of Sheffield.

Etherington, D., & Jones, M. (2016). The city- region chimera: The political economy of metagovernance failure in Britain. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9, 371- 389. doi: 10.1093/ cjres/ rsw007

Flinders, M. (2009). Charter 88, New labour and constitutional anomie. *Parliamentary Affairs*, 62(9), 645- 662. doi: 10.1093/pa/gsp023

Gains, F. (2016). Metro mayors: Devolution, democracy and the importance of getting the "devo manc" design right. *Representation*, 51(4), 425-437. doi: 10.1080/00344893.2016.1165511

Garside, P. & Hebbert, M. (Eds.). (1989). *British Regionalism 1900- 2000*. London: Mansell

Hampton, R. (2015). Power, place and the new civic leadership. *Local Economy*, 30 (2), 167- 172, doi: 10.1177/ 0269094215570563

Hammond, E. (2016). *Cards on the table: Tips and tricks for getting in on the action of devolution*. London: Centre For Public Scrutiny.

Harrison, J. (2007). From competitive regions to competitive city- regions: A new orthodoxy, but some old mistakes. *Journal of Economic Geography*, 7, 311- 332. doi: 10.1093/jeg/lbm005

Henderson, S. (2015). From Sub-regional networks to sub-regional localism: Experience of collaboration in England's historical black country. *Regional Studies*, 49(9), 1497- 1513. doi: 10.1080/00343404.2013.845655

Haseltine, D. (2015) *Speech given at the Local Government Association conference*, June 2015

HM Treasury. (2015a). *Autumn statement 2015*. London: HMSO

HM Treasury. (2015b). *West Midlands devolution deal*. London: HMSO

HM Treasury. (2016). *Greater Lincolnshire devolution deal*. London: HMSO

Hogwood, B., & Keating, M. (Eds.). (1982). *Regional government in England*. Oxford: Clarendon

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Niedwiecki, H., Chapman, S., Osterkat, S., & Sharir-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*, Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.

Innes, D., & Tetlow, G. (2015). *Central cuts, local decision-making: Changes in local government spending and revenues in England, 2009-2010 to 2014-2015*. London: Institute for Fiscal Studies (IFS).

Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32, doi: 10.1080/21622671.2015.1123173

Kenealy, D. (2016) A tale of one city: The devo manc deal and its implications for English devolution. *Political Quarterly*, 87(4), 572-581. doi: 10.1111/1467-923X.12278

Localis & Grant Thornton. (2015). *Making devolution works: A practical guide for local leaders*. London: Grant Thornton/Localis

Lyall, S., Wood, D., & Bailey, D. (2015). *Democracy: The missing link in the devolution debate*. Sheffield: University of Sheffield.

Martin, R., Pike, A., Tyler, P., & Gardiner, B. (2016) Spatially rebalancing the UK economy: Towards a new policy model? *Regional Studies*, 50(2), 342-357. doi: 10.1080/00343404.2015.1118450

Mawson, J. & Bradbury, J. (2006). *Devolution, regionalism and regional development: The UK experience- Regions and cities*. London: Taylor & Francis

Mitchell, J. (2002). England and the centre. *Regional Studies*, 36 (7), 757-765. doi: 10.1080/0034340022000006079

Morrin, M., & Blond, P. (2014). *Devo max- devo manc*. London: Respublica

National Audit Office (NAO). (2016). *English devolution deals*. (HC-948). London: HMSO

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Local economic leadership*. Paris: OECD

Osborne, G. (2015). *Chancellor on building a Northern Powerhouse*. London: HMSO

Pike, A., Coombes, M., O'Brien, P., & Tomaney, J. (2016). Austerity states, institutional dismantling and the governance of sub-national economic development: The demise of the regional development agencies in England. *Territory, Politics, Governance*, 6(2), 1-27. doi: 10.1080/02162.2671.2016.1228475

Pike, A., & O'Brien, P., (2015). City deals, decentralization and the governance of local infrastructure funding and financing in the UK. *National Institute Economic Review*, 233, R14-R26. doi: 10.1080/00343404.2016.1158802

Political Studies Association (PSA). (2016). *Examining the role of "informal governance" on devolution to England's cities*. Seaford: PSA

Prosser, B., Renwick, A., Giovannini, A., Sandford, M., & Flinders, M. (2017). Citizen participation and changing governance: Cases of devolution in England. *Policy and Politics*. <https://doi.org/10.1332/030557317X14895974141213>

Pugalis, L., & Townsend, A. (2013). Trends in place-based economic strategies: England's fixation with "fleet-of-foot" partnerships. *Local Economy*, 28(7-8), 696-717. doi: 10.1177/0269094213504726

Rees, J., & Lord, A. (2013). Making space: Putting politics back where it belongs in the construction of city regions in the north of England. *Local Economy*, 28 (7-8), 679-695. doi: 10.1177/0269094213501274

Richards, D., & Smith, M. (2015). Devolution in England, the British political tradition and the absence of consultation, consensus and consideration.

Representation, 51 (4), 385- 401. doi:
10.1080/00344893.2016.1165505

Sandford, M. (2016a). *Devolution to local government in England*. London: House of Commons Library

Sandford, M. (2016b). Signing up to devolution: The prevalence of contract over governance in English devolution policy. *Regional and Federal Studies*. <http://doi.org/10.1080/13597566.2016.1254625>

Tang, M. & Huhe, N. (2016). The variant effect of decentralization on trust in national and local governments in Asia. *Political Studies*, 64(1), 216- 234. doi: 10.1111/1467-9248.12177

Tomaney, J. (2016). Limits of devolution: Localism, economics and post-democracy. *Political Quarterly*, 87 (4), 546- 552. doi: 10.1111/ 1467-923X.12280

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press

Waite, D., MacLennan, D. & O' Sullivan, T. (2013). Emerging city policies: Devolution, deals and disorder. *Local Economy*, 28 (7-8), 770- 785. doi: 10.1177/0269094213500122

Ward, K., Deas, I., Haughton, G., & Hincks, S. (2015). Placing greater Manchester. *Representation*, 51 (4), 417- 424. doi: 10.1080/00344893.2016.1165510

Wills, J. (2016). *Locating localism*. Bristol: Policy Press

Wright, T. (2004). Prospects for parliamentary reform. *Parliamentary Affairs*, 57 (4), 867- 876. doi: 10.1093/pa/gsh067

Δημοτικές παρατάξεις: ιστορική αναδρομή, πολιτική θεώρηση και θέματα λειτουργίας

Νικόλαος Ευθυμιάδης και Κίμων
Σιδηρόπουλος¹

ι. Ιστορική αναδρομή.

Η έννοια των «δημοτικών παρατάξεων» εισήχθη για πρώτη φορά στη λειτουργία των δημοτικών συμβουλίων με το άρθρο 94 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ, κυρωτ. ν. 3463/ 2006, Α' 114) ως μία καινοτομία στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του δημοτικού συμβουλίου και, κατ' επέκταση, της διοίκησης του δήμου. Αποτελούσε μέρος της προσπάθειας «να υπάρχει συντονισμένη δράση των δημοτικών συμβούλων εντός του πλαισίου της δημοτικής παράταξης»,² παρέχοντας, παράλληλα, τη δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης και διαγραφής των αιρετών.

Η σκέψη αυτή για το συντονισμό της δράσης των αιρετών του δημοτικού συμβουλίου οριοθετείται, έχοντας υπόψη τρία δεδομένα: α) ότι μέχρι τη χρονική αυτή στιγμή (1.1.2007),³ ο συντονισμός της πολιτικής δράσης των αιρετών επιτυγχάνονταν στο πλαίσιο του εκλογικού συνδυασμού,⁴ στο επίπεδο, ακόμα, της υποψηφιότητάς τους και όχι

¹ Ο Κίμων Σιδηρόπουλος ευχαριστεί τους συναδέλφους Βιβή Γεωργακοπούλου, Δέσποινα Νάσαινα και Αλέξανδρο Τζουμαϊλή, στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, για τις πολύωρες συζητήσεις επί του αντικειμένου της παρούσας μελέτης.

² Αιτιολογική Έκθεση του ΚΔΚ, σελ. 14

³ Χρόνος έναρξης εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 94 ΚΔΚ, σύμφωνα με το άρθρο τέταρτο του ν. 3463/ 2006

⁴ Το ΣτΕ με την αριθμ. 1103/2005 απόφασή του έκρινε ότι οι δημοτικοί συνδυασμοί συγκροτούνται αποκλειστικώς προς συμμετοχή στις εκλογές των οργάνων διοικήσεως των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τόμος 3, Τεύχος 14, σελ. 68- 74

της άσκησης των αιρετών τους καθυκόντων, β) ότι στην αρχική της μορφή η διάταξη για τη δημοτική παράταξη δεν περιλάμβανε τους συμβούλους των πρώην δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων, καθώς και των παρέδρων (και των νυν συμβούλων δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και εκπροσώπων τοπικών κοινοτήτων)⁵ και γ) η ανεξαρτητοποίηση και η διαγραφή δημοτικού συμβούλου δεν συνεπαγόταν, κατά την αρχική της διατύπωση, την αυτοδίκαιη απώλεια των αξιωμάτων που ο εν λόγω αιρετός απέκτησε λόγω της προηγούμενης ένταξής του σε δημοτική παράταξη.⁶

Η εισαγωγή των δημοτικών παρατάξεων στο *modus operandi* του δημοτικού συμβουλίου (αν και θα πρέπει να τονισθεί ιδιαίτερα ο ρόλος τους στη διοίκηση όλου του δήμου ως Οργανισμού, δηλ. και στο καθεαυτό νομικό πρόσωπο του δήμου, καθώς και στα νομικά πρόσωπα που αυτός δημιουργεί) είχε την οπτική ότι τα μέλη μίας παράταξης επιδίωκαν κοινούς σκοπούς.⁷ Αντιθέτως, κατ' αρχήν δεν φαίνεται να

**Ο Νικόλαος
Ευθυμιάδης είναι
στέλεχος της
Αποκεντρωμένης
Διοίκησης Μακεδονίας
Θράκης (Τμήμα
Διοικητικού-
Οικονομικού Νομού
Πιερίας)
Ο Κίμων Σιδηρόπουλος
είναι στέλεχος του
Υπουργείου
Εσωτερικών**

⁵ Η δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης και διαγραφής προέδρου και συμβούλου δημοτικής κοινότητας παρασχέθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4257/2014 (Α' 93) και η δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης προέδρου και συμβούλου της τοπικής κοινότητας με το άρθρο 3 του ίδιου νόμου.

⁶ Η αυτοδίκαιη απώλεια αξιωμάτων, λόγω ανεξαρτητοποίησης ή διαγραφής αιρετού, εισήχθη με το άρθρο 35 παρ.2 του ν. 3801/2009 (Α' 163)

⁷ Χαρακτηριστικές οι γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης των ανεξαρτητοποιηθέντων αιρετών: α) σύμφωνα

αποτελέσει μέρος αυτής της οπτικής ότι πιθανότατα τα μέλη της ίδιας δημοτικής παράταξης μπορούν να αναπτύξουν ανταγωνιστικές μεταξύ τους πολιτικές τακτικές, μερικές φορές, σε πιο έντονο βαθμό από ότι σε σχέση με τα μέλη των άλλων παρατάξεων του δημοτικού συμβουλίου. Ο νομοθέτης αναγκάζεται και αλλάζει οπτική, γεγονός που διαφαίνεται στις μελλοντικές τροποποιήσεις των οικείων διατάξεων περί δημοτικών παρατάξεων, όπως αυτές αναφέρθηκαν ακροθιγώς και θα αναφερθούν, πιο αναλυτικά, στη συνέχεια.

Τέλος, στο πλαίσιο της παρούσας εισαγωγής, τονίζεται ότι με τη δυνατότητα ανεξαρτητοποίησης αιρετού από τη δημοτική παράταξη με την οποία έχει εκλεγεί, τίθεται η συλλογική και ατομική ευθύνη του πολίτη στο επίκεντρο της λειτουργίας του δημοτικού συμβουλίου. Ο πολίτης, δηλ., οφείλει να συμμετέχει (είτε άμεσα, αυτοπροσώπως, είτε έμμεσα, κατόπιν πληροφόρησης) στα πολιτικά πεπραγμένα εντός του δημοτικού συμβουλίου και της γενικότερης διοίκησης του Δήμου. Η «υποχρέωσή» του αυτή αποτυπώνεται και λειτουργεί μέσα από την ιδιαίτερη σχέση που αναπτύσσει ο δημοτικός σύμβουλος με τους εκλογείς του, στην προσπάθειά του να κοινωνήσει και να καταστήσει, κατά μείζον, αποδεκτή την πολιτική κίνηση της ανεξαρτητοποίησής

με την ΝΣΚ 101/ 2007 δεν είναι επιτρεπτός ο ορισμός ως εκπροσώπου στη Γενική Συνέλευση της ΤΕΔΚ συμβούλου ο οποίος δήλωσε ανεξάρτητος, από τον συνδυασμό υπό τον οποίο εκλέχθηκε και β) σύμφωνα με την ΝΣΚ 244/ 2007 Δημοτικοί Σύμβουλοι, οι οποίοι εξελέγησαν μέλη του προεδρείου του Δημοτικού Συμβουλίου ή μέλη της Δημαρχιακής Επιτροπής, ως ανήκοντες στο συνδυασμό της πλειοψηφίας ή σε συνδυασμούς της μειοψηφίας και σε χρόνο μεταγενέστερο της εκλογής, υπέβαλαν δήλωση ανεξαρτητοποίησης, κατ' άρθρο 94 παρ.4 του ΚΔΚ, συνεχίζουν την άσκηση των καθηκόντων τους, υπό τις ανωτέρω ιδιότητες, και μετά την ανεξαρτητοποίησή τους μέχρι τη λήξη της αντίστοιχης διετούς θητείας.

του και, κατά έλασσον, τη διατύπωση διαφορετικής από την παράταξη γνώμης κατά συνείδηση.

ii. Η θέσπιση της δημοτικής παράταξης: ανεξαρτητοποίηση και διαγραφή αιρετού

Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου απολαμβάνουν το ειδικό καθεστώς, όπως και οι βουλευτές,⁸ της πλήρους ελευθερίας της γνώμης και ψήφου τους κατά συνείδηση,⁹ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους, με σκοπό την απρόσκοπτη εκπλήρωση του δημοσίου λειτουργήματός τους. Με το άρθρο 68, παρ. 2 του ν. 3852/ 2010 κατοχυρώνεται η «ελεύθερη εντολή», δηλ. η πλήρης ανεξαρτησία και η ελευθερία της συνείδησης και έκφρασης του αιρετού, με την έννοια της αδέσμευτης γνώμης και ψήφου, κατά συνείδηση. Με δεδομένο, αφενός, τον εθελοντικό χαρακτήρα και, αφετέρου, τον αποκλειστικό τρόπο της συμμετοχής του αιρετού στους δημοτικούς (εκλογικούς) συνδυασμούς

⁸ Άρθρο 60 Σ

⁹ Άρθρα 94, παρ. 1 ΚΔΚ και 68, παρ. 2 του ν. 3852/ 2010. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 68, παρ. 2. του ν. 3852/ 2010 ο δημοτικός σύμβουλος εκφράζει τη γνώμη του και ψηφίζει κατά συνείδηση, αποβλέποντας πάντοτε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών. Ακολούθως, σύμφωνα με το άρθρο 98, παρ. 2 του ΚΔΚ ο δημοτικός σύμβουλος εκφράζει τη γνώμη του και ψηφίζει με απόλυτη ελευθερία, αποβλέποντας πάντοτε στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 87, παρ. 2 του ν. 1065/ 1980 (Α' 168) ο κοινοτικός σύμβουλος εκφράζει τη γνώμη του και ψηφίζει με απόλυτη ελευθερία, αποβλέποντας πάντοτε στην ευσυνείδητη εξυπηρέτηση του συμφέροντος του συνόλου των δημοτών (ίδια διατύπωση υφίσταται και στα άρθρα 89, παρ 2 του πδ 76/1985 (Α' 27), 85, παρ. 2 του πδ 323/ 1989 (Α' 146), 98, παρ. 2 του πδ 410/ 1995 (Α' 231). Επισημαίνεται, τέλος, ότι στο ν.δ. 2888/ 1954 (Α' 139) (άρθρο 96) και πδ 933/ 1975 (Α' 297) (άρθρο 98) δεν υφίσταται ανάλογη διάταξη.

τεκμαίρεται το όριο της ελευθερίας του και η συμμόρφωσή του με τις πολιτικές επιλογές της δημοτικής παράταξης, με αποτέλεσμα ο κανόνας του άρθρου 68 παρ. 2 του ν. 3852/ 2010 να είναι οριακός και επικουρικός.

Το δικαίωμα γνώμης και ψήφου οριοθετεί έναν απαραβίαστο χώρο ελευθερίας του αιρετού, κατά την άσκηση των καθηκόντων του.¹⁰ Η «ελεύθερη εντολή» αποτυπώνει νομικά τη σχέση ανάμεσα στους αντιπροσώπους και το σύνολο των δημοτών, ως το πεδίο προστασίας του αιρετού έναντι τόσο των δημοτών/ εκλογέων, όσο και των δημοτικών παρατάξεων, στο μέτρο που δεν συνιστά εκπροσώπηση των δημοτών/ εκλογέων, αλλά εξουσιοδότηση στη βάση μίας προηγούμενης βούλησης (ο αιρετός τελεί σε καθεστώς ανεξαρτησίας έναντι των εκλογέων του και του συνόλου των δημοτών). Η κατοχύρωση της ελεύθερης εντολής αποκλείει εξ αντιδιαστολής την «επιτακτική εντολή»,¹¹ σύμφωνα με την οποία ο αιρετός αντιπροσωπεύει τους εκλογείς του και τα συμφέροντά τους, και οφείλει να ψηφίζει κατά τη βούλησή τους, ενώ σε αντίθετη περίπτωση υπόκειται σε ανάκληση.¹²

Οι δημοτικές παρατάξεις δεν αποτελούν παρακολούθημα των πολιτικών κομμάτων, όπως συμβαίνει στη

Μεγάλη Βρετανία. Ενώ αποτελούν φορείς πολιτικών επιδιώξεων δεν έχουν κομματικούς συνδέσμους. Γι αυτό είναι σημαντικό να διακρίνουμε ότι η δημοτική παράταξη αποτελεί την τοπική έκφραση των επιδιώξεων και έναν κοινωνικό σχηματισμό που μέσω των διασυνδέσεων με άλλες δημοτικές παρατάξεις του ίδιου πολιτικού πλαισίου επιδιώκει τον κοινωνικό μετασχηματισμό.

Το καίριο θέμα προβληματισμού που τίθεται είναι τι σημαίνει ανεξαρτητοποίηση και τι διαγραφή αιρετού σε ένα τέτοιο πλαίσιο.

Η θέσπιση της ανεξαρτητοποίησης και της διαγραφής

Η «ελεύθερη εντολή», όμως, έχει και τον έτερο πόλο: την πολιτική ευθύνη αυτού που ασκεί το δημόσιο λειτουργήμα. Η πολιτική ευθύνη (που μπορεί να λάβει τη μορφή της ανεξαρτητοποίησης από την δημοτική παράταξη με την οποία εκλέχθηκε) εμπεριέχει σαφώς την επιβολή μίας πολιτικής «κύρωσης» στον αντιπρόσωπο με την υποχρέωση να ανεξαρτητοποιηθεί από τη δημοτική παράταξη, όταν έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τους εντολείς του (το λαό). Αυτή την «κύρωση» ίσως αναδεικνύει ο νομοθέτης με τη διάταξη του άρθρου 35, παρ.2 του ν. 3801/2009, με την αυτόθροη απώλεια αξιωμάτων. Συνεπώς, όπως ακριβώς η ελεύθερη εντολή είναι νομικά κάθε άλλο παρά δεσμευτική εντολή, έτσι και η πολιτική ευθύνη συνίσταται σε ό,τι ο αιρετός θεωρείται ότι πρέπει να απολέσει ως ένα είδος «κύρωσης» στη διάρρηξη της σχέσης του με τον εκλογέα (και κατ' ουσίαν με τη δημοτική παράταξη μέσω της οποίας εκφράζεται και συμμετέχει ο εκλογέας).¹³

¹³ Εδώ, θα πρέπει να θέσουμε το θέμα του ρόλου στην πολιτική ζωή της δημοτικής παράταξης. Κατά την άποψή μας, η δημοτική παράταξη δεν αποτελεί το αντίστοιχο του πολιτικού κόμματος στο φιλελεύθερο αντιπροσωπευτικό σύστημα διακυβέρνησης, αλλά είναι εκείνος ο μοναδικός φορέας έκφρασης των πολιτικών επιδιώξεων του εκλογέα σε τοπικό επίπεδο. Σε αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να θεωρηθεί ως

¹⁰ Π. Παραράς: «Το Σύνταγμα 1975, Corpus II, ερμην. Άρθρων 51- 80», Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1985: 133

¹¹ Την «επιτακτική εντολή» απέκλεισε ρητά τα Συντάγματα του 1832 και του 1925, όπως και το άρθρο 36 του Σ του 1952, ωστόσο σχετική διάταξη δεν περιλήφθηκε στο Σύνταγμα του 1975, καθώς κρίθηκε περιττή, Α. Ράϊκος: «Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο Τμ. Ι, Γενική Πολιτειολογία– Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος Ι», Νομική Βιβλιοθήκη, 2011: 635

¹² Π. Παραράς, όπ.π.: 7. Βλ. και Δημ. Ι. Κατσούλης (2017): «Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκησης, Προτάσεις Μεταρρυθμίσεων για ένα νέο συμμετοχικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης», Χαλκίδα: 75- 81 (διαθέσιμο στο:

<http://online.flipbuilder.com/eawj/vmdi/#p=1>

Η ελευθερία της γνώμης και η ψήφος κατά συνείδηση αποδεικνύονται ανίσχυρες στην πράξη ενώπιον της δύναμης της δημοτικής παράταξης για διαγραφή του αιρετού και της δυνατότητας επιβολής πολιτικών κυρώσεων, όπως ο αποκλεισμός του από τις επόμενες δημοτικές εκλογές και η μη διατήρησή της θέσης του που κατέλαβε ως μέλος της παράταξης.¹⁴ Οποιαδήποτε κρίση επί της διαγραφής αφορά τη νομιμοποίησή της και όχι τη νομιμότητά της, διότι το δίκαιο δεν επεμβαίνει ρυθμιστικά σε αυτό το (πολιτικό) πεδίο της λειτουργίας της δημοτικής παράταξης.

Κατά μία άποψη, η δυνατότητα διαγραφής αιρετού με την αυτόθροη απώλεια αξιώματός του¹⁵ συνεπάγεται την αυθαίρετη και μη δημοκρατικά ανεκτή απομάκρυνση από τα καθήκοντα αιρετού οργάνου, που τυγχάνει δημοκρατικής νομιμοποίησης με την εκλογή του, μέσω της διαδικασίας της διαγραφής του από την δημοτική παράταξη στην οποία ανήκει. Ωστόσο, η ως άνω εκδοχή, δεν βρίσκει επαρκές έρεισμα, καθότι οι δημοτικές παρατάξεις επιδιώκουν σε κάθε περίπτωση, την πρόωθηση και υλοποίηση του προγράμματός τους, οπότε, όταν μέλος τους, το οποίο ασκεί διοίκηση, είτε ως μονοπρόσωπο όργανο, είτε μέσω της συμμετοχής του σε κάποιο συλλογικό όργανο, παρεκκλίνει ή αντιστρατεύεται στην επιχειρούμενη δημοτική πολιτική,

μία ριζοσπαστική νομοθετική πρωτοβουλία η συγκρότηση της δημοτικής παράταξης, όχι μόνο από τους αιρετούς του δήμου, αλλά από όλα τα μέλη του εκλογικού συνδυασμού (συμπεριλαμβανομένων και όσων δεν ήταν υποψήφιοι). Θα υπήρχε μία εμβάθυνση του αισθήματος της δημοκρατίας και της πολιτικής συμμετοχής των πολιτών όταν τα μέλη μίας παράταξης θα αποφάσιζαν, σύμφωνα με το οικείο καταστατικό της, τη διαγραφή από μέλους της κάποιου αιρετού του δήμου.

¹⁴ Άρθρο 66, παρ. 6 του ν. 3852/ 2010

¹⁵ Άρθρα 66, παρ. 6, 79, παρ. 2 και με αναλογική ερμηνεία άρθρο 80, παρ. 2 του ν. 3852/ 2010

έχουν τη δυνατότητα, ως *ultimum refugium*, να κάνουν χρήση του «μέτρου» της διαγραφής. Προς αυτή την κατεύθυνση, συνηγορεί, άλλωστε, και το γεγονός ότι δεν είναι δυνατή η υποβολή μεμονωμένης υποψηφιότητας, κατά το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, παρά μόνο μέσα από συνδυασμούς, συνεπώς υπερτερεί η άποψη ότι η εκλογή ενός υποψηφίου δεν στηρίζεται πρωτίστως στην προσωπική ιδεολογική του τοποθέτηση, αλλά στην αντιμετώπιση του, κυρίως, ως εκφραστή των ιδεών της δημοτικής παράταξης, όπου ανήκει.

Βέβαια, στον καθ' όλα υπαρκτό κίνδυνο της καταστρατήγησης του προαναφερθέντος «μέτρου», μέσω της καταχρηστικής άσκησης του, ως μοναδικό εχέγγυο προβλέπεται η λήψη απόφασης περί της διαγραφής, όχι από τον επικεφαλής της δημοτικής παράταξης, ο οποίος δεν απολαμβάνει ιδιαίτερα *ex officio* δικαιώματα, καθώς λογίζεται ως πρώτος μεταξύ ίσων, αλλά από την πλειοψηφία των 2/3 αυτής, όπως επίσης δίνεται, ομοίως και η δυνατότητα επανένταξης σε αυτή. Εναπόκειται, δηλαδή, στο σύνολο των μελών της δημοτικής παράταξης η διαφύλαξη της δημοκρατικής λειτουργίας στο εσωτερικό της.

Εν κατακλείδι, δεδομένου ότι, η αυτορρύθμιση των σχέσεων εντός μίας δημοτικής παράταξης δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά εντάσσεται στα πλαίσια του σεβασμού της αυτονομίας και της ελεύθερης δράσης τους, η συντεταγμένη πολιτεία, επιβάλλεται, ανάλογα με τις παρατηρούμενες πολιτικο-κοινωνικο-οικονομικές μεταβολές, σταθμίζοντας ενδεχόμενη σύγκρουση έννομων αγαθών-δικαιωμάτων, να προβλέψει ρυθμίσεις, εντός των συνταγματικών ορίων, που να διασφαλίζουν το δημοκρατικό χαρακτήρα στη λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων.

iii. Οι δημοτικές παρατάξεις: θέματα λειτουργίας

α. Σε αντιστοιχία με όσα γίνονταν δεκτά και υπό το προϊσχύσαν δίκαιο, ιδίως επί τη βάση των διατάξεων των άρθρων 34 και 94 του ΚΔΚ, η διαδικασία εκλογής δημάρχου, δημοτικών συμβούλων, συμβούλων δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων ή εκπροσώπου τοπικής κοινότητας, λαμβάνει χώρα αποκλειστικά κατά συνδυασμούς, ώστε το εκλογικό σώμα να επιλέγει με βάση το πρόγραμμα, το πρόσωπο του επικεφαλής αλλά και το σύνολο των προσώπων που απαρτίζουν το συνδυασμό και τη δυνατότητα της μεταξύ τους συνεργασίας.¹⁶

Οι δημοτικές παρατάξεις απαρτίζονται από τα μέλη των συνδυασμών που έλαβαν μέρος στις εκλογές και αναδείχθηκαν δημοτικοί σύμβουλοι ή σύμβουλοι δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων (έστω και αν ο συνδυασμός έχει εκλέξει έναν μόνο σύμβουλο) και αποκτούν υπόσταση κατά την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών.¹⁷

Κύριο θέμα που ανακύπτει από την κατάστρωση της ρύθμισης του άρθρου 66 του ν. 3852/ 2010 είναι το εάν ο Δήμαρχος αποτελεί μέλος δημοτικής παράταξης (και μάλιστα επικεφαλής της). Από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης, συνάγεται ότι ο Δήμαρχος δεν αποτελεί μέλος δημοτικής παράταξης, παρά μόνο ο υποψήφιος Δήμαρχος.¹⁸ Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται, επίσης, από τη διακριτή οργάνωση του Δήμου σε μονομελές όργανο διοίκησης (Δήμαρχος) και σε συλλογικό βουλευόμενο όργανο διοίκησής του (Δημοτικό Συμβούλιο), οπότε και ο Δήμαρχος δεν μπορεί να συμπράξει σε ενέργειες των μελών των δημοτικών συμβουλίων. Από την άποψη αυτή υφίσταται κενό νόμου ως προς τη διαδικασία εκλογής επικεφαλής της

παράταξης της πλειοψηφίας του Δημοτικού Συμβουλίου. Ίσως, η σιωπή του νομοθέτη στο σημείο αυτό να αποτελεί ερμηνευτικό επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι η διαδικασία αυτή αποτελεί εσωτερικό ζήτημα κάθε δημοτικής παράταξης (καθοριζόμενο στο Κανονισμό Λειτουργίας της) και μόνο αυτής.

Επίσης, υφίσταται και μία αντίστροφη εικόνα για τις δημοτικές παρατάξεις της μειοψηφίας του Δημοτικού Συμβουλίου, ως προς το γεγονός της δυνατότητας διαγραφής επικεφαλής δημοτικής παράταξης από τα μέλη της (ή και ανεξαρτητοποίησής του). Από τις οικείες διατάξεις δεν φαίνεται να απαγορεύεται ούτε η διαγραφή ούτε και η ανεξαρτητοποίηση επικεφαλής δημοτικής παράταξης της μειοψηφίας, εντούτοις εγείρονται πολιτικά ζητήματα από τις συνέπειες μίας τέτοιας διαδικασίας, εάν τούτο συμβαίνει κατά τη διάρκεια της δημοτικής περιόδου.

β. Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με όσα γίνονται νομολογιακά δεκτά,¹⁹ οι δημοτικές παρατάξεις αποτελούν ιδιόμορφα (sui generis) ιδιωτικά σχήματα που αποσκοπούν, όπως άλλωστε αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ΚΔΚ, στην επίτευξη συντονισμένης δράσης των δημοτικών συμβούλων, ενώ δύνανται να αποτελέσουν φορείς τόσο δικαιωμάτων όσο και υποχρεώσεων για θέματα που ανακύπτουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του δημοτικού συμβουλίου.²⁰

Άμεση συνέπεια του ιδιωτικού χαρακτήρα των συνδυασμών²¹ και των δημοτικών παρατάξεων αποτελεί το γεγονός ότι υλικές ή νομικές ενέργειες των ανωτέρω δε δύνανται, σε καμία

¹⁶ Βλ. ΣτΕ 78/2015 και 3156/2000.

¹⁷ Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 66 παρ. 7 του ν. 3852/2010, για την αποδοτικότερη λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων η δημοτική αρχή οφείλει να παραχωρεί σε αυτές κατάλληλα εξοπλισμένο χώρο, καθώς και γραμματειακή υποστήριξη.

¹⁸ Άρθρο 66, παρ. 2 και 3 του ν. 3852/ 2010

¹⁹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 78/2015, 1296/ 2011 και ΑΠ 590/2009.

²⁰ Ενδεικτικά ΣτΕ (ολ) 1296/2011.

²¹ Χάριν πληρότητας αναφέρεται ότι έχει κριθεί ότι οι δημοτικοί συνδυασμοί δεν υποχρεούνται, μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4172/2013, σε υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος (το υπ' αριθμ. ΔΕΑΦ Β'1081630 ΕΞ 2016/26.5.2016 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών).

περίπτωση, να λάβουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, διότι με αυτές λαμβάνονται πολιτικού χαρακτήρα αποφάσεις. Ειδικότερα, η διαγραφή ή η ανεξαρτητοποίηση μέλους δημοτικής παράταξης αποτελεί εσωτερικό της ζήτημα, ζήτημα δηλαδή που αφορά στη σχέση της παράταξης με τα μέλη της.²² Έτσι, αποφάσεις που έχουν ληφθεί από την παράταξη ή κείμενα που έχουν εκδοθεί από την ίδια δε θεωρούνται διοικητικές πράξεις και δε δύνανται να ελεγχθούν ως τέτοιες είτε από το δημοτικό συμβούλιο είτε από τον Ελεγκτή Νομιμότητας (Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 238 του ν. 3852/2010 και το άρθρο 28 του ν. 4325/2015, Α' 47). Επίσης, εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ έχει γίνει δεκτό πως η διαγραφή μέλους δημοτικής παράταξης αποτελεί ένα αντικειμενικό δεδομένο, βάσει του οποίου επέρχονται αυτόθροες συνέπειες στην απώλεια των αξιωμάτων που κατέχει, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του ν. 3852/2010.²³

γ. Αναδύεται το επιμέρους ερώτημα για το νόημα της πρόβλεψης αιτιολογημένης απόφασης για τη διαγραφή μέλους δημοτικής παράταξης και δη, με την πλειοψηφία 2/3 των μελών αυτής, κατά τις διατάξεις των άρθρων 66 παρ. 5-6, 79 παρ. 2, 80 παρ. 2 του Ν. 3852/2010.

Η ratio της ανωτέρω ρύθμισης του ουσιαστικού δικαίου αποσκοπεί στη διασφάλιση των ελάχιστων εγγυήσεων δημοκρατικής λειτουργίας (πλειοψηφία, αιτιολογημένη απόφαση) ενός οιονεί συλλογικού οργάνου, κατά την θεωρία του διοικητικού δικαίου, χωρίς να παραβιάζει τις αρχές της αυτονομίας και της ελεύθερης δράσης τους. Περαιτέρω, η απουσία υποχρέωσης λειτουργίας των εκλογικών συνδυασμών/δημοτικών παρατάξεων υπό οποιαδήποτε νομική μορφή εξυπηρετεί παράλληλα, στο να μη γίνεται δυσχερής και να μην

αποθαρρύνεται η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές. Συνεπώς, δεν είναι δόκιμο, να συναχθεί από τη χρήση του όρου «αιτιολογημένη απόφαση», ότι πρόκειται για εκτελεστή διοικητική πράξη, προερχόμενη από συλλογικό όργανο, που υπόκειται στον προβλεπόμενο διοικητικό έλεγχο, καθώς και στον ακυρωτικό έλεγχο των αρμοδίων δικαστηρίων.

δ. Όσον αφορά τα δικαιώματα και, συνακόλουθα, τις υποχρεώσεις δημοτικών συμβούλων, που ανεξαρτητοποιήθηκαν ή διαγράφηκαν από την παράταξή τους, υπογραμμίζεται, καταρχήν, ότι οι εν λόγω δημοτικοί σύμβουλοι θα πρέπει να θεωρούνται ανεξάρτητα μέλη του συμβουλίου, μη ανήκοντα σε καμία παράταξη.

Ο ν. 3852/2010 δεν παρέχει τη δυνατότητα δημιουργίας δημοτικής παράταξης από συμβούλους που ανεξαρτητοποιήθηκαν ή διαγράφηκαν από τις δημοτικές παρατάξεις με τις οποίες έχουν εκλεγεί. Ομοίως, αποκλείεται η δυνατότητα προσχώρησης διαγραφέντα ή ανεξαρτητοποιηθέντα δημοτικού συμβούλου σε άλλη παράταξη από αυτήν με την οποία έχει εκλεγεί.²⁴ Εντούτοις, από το νομοθέτη παρέχεται η δυνατότητα επανένταξης ανεξάρτητου δημοτικού συμβούλου στην παράταξη από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε, εφόσον τούτο γίνει δεκτό από τα δύο τρίτα (2/3) των μελών, προκειμένου για παρατάξεις που έχουν τουλάχιστον τρία (3) μέλη και από όλα τα μέλη, στην περίπτωση ανεξαρτητοποίησης δημοτικού συμβούλου, προκειμένου για παρατάξεις με λιγότερα από τρία (3) μέλη.²⁵

Επισημαίνεται ότι τυχόν αλλαγές στον αριθμό των μελών των παρατάξεων της μειοψηφίας, λόγω ανεξαρτητοποιήσεων ή διαγραφών δεν οδηγούν σε επανακαθορισμό των παρατάξεων που συνιστούν τη μείζονα ή την ελάσσονα μειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου, καθώς αυτές έχουν διαμορφωθεί με βάση το εκλογικό

²² ΣτΕ 78/ 2015 και ΑΠ 590/ 2009.

²³ ΣτΕ 78/ 2015.

²⁴ Άρθρο 66, παρ. 6 εδ. α' του ν. 3852/2010.

²⁵ Άρθρο 66 παρ. 6 εδ. β' του ν. 3852/2010.

αποτέλεσμα και την σχετική ανακήρυξη από το Πρωτοδικείο. Επίσης, σε τυχόν οριακές περιπτώσεις όπου υπάρχει ικανός αριθμός δημοτικών συμβούλων που ανεξαρτητοποιηθήκαν ή διαγράφηκαν από την παράταξη της πλειοψηφίας, δεν τίθεται θέμα αμφισβήτησης στο πρόσωπο του δημάρχου.

Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 66 παρ. 6 εδ. β' του ν. 3852/2010, ανεξαρτητοποιηθείς σύμβουλος δε μπορεί να εξακολουθήσει να είναι μέλος του προεδρείου ή της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής, όπου εκλέχτηκε ως μέλος της παράταξης από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε ή διαγράφηκε, καθώς και να ορισθεί ή να παραμείνει αντιδήμαρχος κατά τη διάρκεια της θητείας του. Επίσης, συμμετέχει στην εκλογή μελών του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου μόνο κατά τη β' φάση της εκλογής και όχι κατά την α' φάση, καθόσον στη φάση αυτή συμμετέχουν μόνο μέλη των δημοτικών παρατάξεων.²⁶

Από την άλλη πλευρά, ο ανεξαρτητοποιηθείς ή διαγραφείς δημοτικός σύμβουλος έχει τα κατωτέρω, ενδεικτικά, δικαιώματα:

i. Παρευρίσκεται και ψηφίζει στις συζητήσεις της ολομέλειας του δημοτικού συμβουλίου, καθώς δεν απολύει τη θέση του εντός αυτής.

ii. Δύναται να αιτείται μαζί με άλλους δημοτικούς συμβούλους τη σύγκληση δημοτικού συμβουλίου, βάσει της διάταξης του άρθρου 67 παρ. 2 εδ. α' του ν. 3852/2010. Η εν λόγω διάταξη θεσπίζει ρητά την υποχρέωση του πρόεδρου του δημοτικού συμβουλίου να καλεί τα μέλη του σε συνεδρίαση με γραπτή πρόσκληση, όποτε το ζητήσει το ένα τρίτο (1/3) τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των μελών του συμβουλίου ή το σύνολο των συμβούλων

της μειοψηφίας. Στην τελευταία περίπτωση, μάλιστα, ο ανεξάρτητος σύμβουλος λογίζεται ως μέλος της μειοψηφίας.

iii. Δύναται να ζητά από τον δήμαρχο, την οικονομική επιτροπή και την επιτροπή ποιότητας ζωής πληροφορίες και συγκεκριμένα στοιχεία, που είναι χρήσιμα για την άσκηση των καθηκόντων του, βάσει του άρθρου 69 παρ. 3 του ν. 3852/2010.

iv. Δικαιούται να εγγραφεί ως ομιλητής και να τοποθετηθεί επί συγκεκριμένου θέματος της ημερήσιας διάταξης, εντός των συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου.²⁷

iv. Συμπεράσματα

Η συγκρότηση δημοτικών παρατάξεων στη λειτουργία του δημοτικού συμβουλίου αποτελεί ένα μεγάλο βήμα προς την πολιτική διεργασία μεταξύ των αιρετών, ενός κύριου συστατικού της δημοκρατίας. Οι διατάξεις, που διέπουν τα θέματα της λειτουργίας των δημοτικών παρατάξεων, κινήθηκαν ορθώς σε ένα πλαίσιο υπο- ρύθμισης, όσον αφορά τα εσωτερικά τους θέματα και λανθασμένα σε μια κατεύθυνση υπέρ- ρύθμισης, όσον αφορά τα θέματα σχέσεων ανεξαρτητοποιηθέντων ή διαγραφέντων δημοτικών συμβούλων με τα αξιώματα που κατέχουν.

Ίσως, η δημιουργία ενός πιο απλού ρυθμιστικού πλαισίου με την παραπομπή των ανωτέρω θεμάτων προς επίλυση στους Κανονισμούς Λειτουργίας των δημοτικών παρατάξεων, των οποίων η σύσταση όφειλε να είναι υποχρεωτική, στα πλαίσια μίας δημοκρατικά οργανωμένης πολιτείας, θα επιτελούσε το σκοπό της ενδυνάμωσης της σχέσης αιρετού και εκλογέα. Μίας σχέσης που θα ήταν έντονη, στο βαθμό που οι παρατάξεις νοούνταν ως συλλογικό άθροισμα όλων των μελών της και όχι μόνο των εκλεγμένων υποψηφίων της.

²⁶ Άρθρο 64 παρ. 2 ν. 3852/2010, βλ. και εγκύκλιο 43/ΑΠ 30565/ 6.8.2014 του Υπουργείου Εσωτερικών, ΑΔΑ: 7Ν27Ν-ΡΒΩ.

²⁷ Άρθρο 67 παρ. 6 εδ. ζ' ν. 3852/2010.

A. Παραγραφή των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου (ΣτΕ 2851/2017)

Περίληψη

Παραγραφή απαιτήσεων κατά του Δημοσίου η οποίες έχουν βεβαιωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Πενταετής παραγραφή. Χρόνος έναρξης αυτής. Προϋποθέσεις. Διακοπή παραγραφής. Εικοσαετής παραγραφή για τις αντίστοιχες αξιώσεις του Δημοσίου κατά τρίτων. Συνταγματική η θέσπιση βραχύτερης παραγραφής των απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, καθώς η διαφοροποίηση αυτή αποβλέπει στην διαφύλαξη της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους, ήτοι σε λόγους δημοσίου συμφέροντος. Σύννομη, επίσης, με την ΕΣΔΑ και το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής. Αίτηση αναίρεσης Δήμου κατά φυσικού προσώπου, ως επισπεύδοντος αναγκαστικό πλειστηριασμό οχήματος ιδιοκτησίας του αναιρεσειόντος, προκειμένου να ικανοποιηθεί απαίτησή του κατά του εν λόγω Δήμου, η οποία έχει βεβαιωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Μειοψηφούσα άποψη. Αναirεί εν μέρει την υπ' αριθμ. 96/2008 ΔΠΡΒέροιας. Παραπέμφθηκε στην 7μελή σύνθεση με την υπ' αριθμ. 54/2017 ΣτΕ.

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Στ'

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 12 Δεκεμβρίου 2016, με την εξής σύνθεση: Χρ. Ράμμος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Στ' Τμήματος, Μ. Παπαδοπούλου, Β. Αραβαντινός, Κων. Φιλοπούλου, Αντ. Χλαμπέα, Σύμβουλοι, Στ. Λαμπροπούλου, Κ. Κατρά, Πάρεδροι.

Γραμματέας η Ελ. Γκίκα, Γραμματέας του Στ' Τμήματος.

Για να δικάσει την από 11 Ιουλίου 2008 αίτηση:

του Δήμου ..., ο οποίος δεν παρέστη, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε στην πρώτη επ' ακροατηρίου συζήτηση,

κατά του, κατοίκου Θεσσαλονίκης (...), ο οποίος δεν παρέστη.

Με την αίτηση αυτή ο αναιρεσειών Δήμος επιδιώκει να αναιρεθεί η υπ' αριθ. 96/2008 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Συμβούλου Αντ. Χλαμπέα.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση, για την άσκηση της οποίας δεν απαιτείται κατά το νόμο καταβολή παραβόλου, ζητείται η αναίρεση της 96/2008 αποφάσεως του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας, κατά το μέρος που με αυτήν έγινε δεκτή έφεση του αναιρεσιβλήτου, εξαφανίσθηκε ως προς αυτόν η 121/2006 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Βέροιας και απορρίφθηκε στη συνέχεια, ως αβάσιμη, ανακοπή του αναιρεσειόντος Δήμου κατά του αναιρεσιβλήτου, ως επισπεύδοντος τον αναγκαστικό πλειστηριασμό αυτοκινήτου, ιδιοκτησίας του Δήμου, για την ικανοποίηση απαιτήσεώς του αναιρεσιβλήτου κατά του εν λόγω Δήμου, που είχε βεβαιωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

2. Επειδή, η υπόθεση συζητείται στην επταμελή σύνθεση του Στ' Τμήματος του Δικαστηρίου, στην οποία παραπέμφθηκε με την 54/2016 απόφαση του ιδίου Τμήματος υπό πενταμελή σύνθεση, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ.

18.1989 (Α' 8), λόγω σπουδαιότητας του ζητήματος που ανέκυψε και αφορά την συνταγματικότητα του άρθρου 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995).

3. Επειδή, με το άρθρο 304 του ισχύοντος κατά τον επίδικο χρόνο π.δ. 410/1995 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» (Α' 231) οριζόταν ότι «Οι δήμοι και οι κοινότητες τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα και τα λοιπά δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα ... έχουν όλες ανεξαιρέτως τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια που παρέχονται στο δημόσιο...». Περαιτέρω, στο άρθρο 90 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού...» (Α' 247), που σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη του π.δ. 410/1995 εφαρμόζεται και στους ΟΤΑ, οι οποίοι, άλλωστε, εξαιρούνται από την εφαρμογή του ν.δ. 496/1974 «Περί λογιστικού των Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 204) κατά το άρθρο 56 παρ. 1 αυτού (πρβλ ΣτΕ 3329/2012, 2655/2013), ορίζεται ότι: «Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου παραγράφεται μετά πενταετία, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής... 6. Χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου που έχει ... βεβαιωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ... υπόκειται σε παραγραφή πέντε ετών που αρχίζει από ... την τελεσιδικία...». Επίσης, στο άρθρο 93 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, η παραγραφή των χρηματικών απαιτήσεων κατά του Δημοσίου διακόπτεται μόνο: α) Με την υποβολή της υποθέσεως στο δικαστήριο ή σε διαιτητές, οπότε η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από την τελευταία διαδικαστική πράξη των διαδίκων, του δικαστηρίου ή των διαιτητών... β) Με την υποβολή στην αρμόδια δημόσια αρχή αιτήσεων για την πληρωμή της απαιτήσεως, οπότε η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από τη χρονολογία που φέρει η έγγραφη απάντηση του διατάκτη ή της αρμόδιας για την πληρωμή της απαιτήσεως αρχής. Αν η αρμόδια δημόσια αρχή δεν

απαντήσει, η παραγραφή αρχίζει μετά πάροδο έξι μηνών από τη χρονολογία υποβολής της αιτήσεως. Υποβολή δεύτερης αιτήσεως δεν διακόπτει εκ νέου την παραγραφή. γ) Με την υποβολή αιτήσεως προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για την αναγνώριση της απαιτήσεως, οπότε η παραγραφή αρχίζει εκ νέου από τη χρονολογία που φέρει η έγκριση ή μη από τον Υπουργό Οικονομικών του οικείου πρακτικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. ... δ) Με την επίδοση επιταγής για εκτέλεση, όπου αυτή επιτρέπεται. ε) Με την έκδοση τίτλου πληρωμής. ... στ) Με την αναγνώριση της απαιτήσεως υπό του Δημοσίου με πρακτικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, που έχει εγκριθεί από τον Υπουργό Οικονομικών...». Εξάλλου, με το άρθρο 86 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «3. Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που α) ... β) απορρέει από τελεσίδικη απόφαση ... οποιουδήποτε δικαστηρίου ... παραγράφεται μετά εικοσαετία από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο έγινε η εν στενή εννοία βεβαίωση αυτής...». Τέλος, στο άρθρο 268 του Αστικού Κώδικα ορίζεται ότι «Κάθε αξίωση που βεβαιώθηκε με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή με δημόσιο έγγραφο εκτελεστό παραγράφεται μετά είκοσι χρόνια, και αν ακόμη η αξίωση καθαυτή υπαγόταν σε συντομότερη παραγραφή...».

4. Επειδή, όπως προκύπτει από τις προπαραιτηθείσες διατάξεις, με το άρθρο 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995 θεσπίσθηκε συντομότερη παραγραφή (5ετής) για τις αξιώσεις κατά του Δημοσίου που βεβαιώθηκαν με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, σε σχέση με την παραγραφή (20ετή) που θεσπίσθηκε με το άρθρο 86 παρ. 3 του ίδιου νόμου για τις αντίστοιχες αξιώσεις του Δημοσίου κατά τρίτων αλλά και με την παραγραφή (20ετή) που θεσπίσθηκε με το άρθρο 86 παρ. 3 του ίδιου νόμου για τις αντίστοιχες αξιώσεις του Δημοσίου κατά τρίτων αλλά και με την παραγραφή (20ετή), που θεσπίζει για τις αξιώσεις αυτές η γενική διάταξη του

άρθρου 268 ΑΚ. Η διαφοροποίηση αυτή δικαιολογείται από λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, και συγκεκριμένα από την ανάγκη ταχείας εκκαθάρισης των βεβαιωμένων με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις αξιώσεων κατά του Δημοσίου καθώς και των ΟΤΑ, η οποία είναι απαραίτητη για την προστασία της περιουσίας και της οικονομικής κατάστασης αυτών. Η ταχεία εκκαθάριση των εκκρεμοτήτων αναφορικά με τις πιο πάνω αξιώσεις και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του Δημοσίου και των ΟΤΑ είναι αναγκαία προς αποφυγή ανατροπής, μετά την πάροδο μακρού χρονικού διαστήματος (ιδίως δε 20ετίας), των οικονομικών δεδομένων κατά συνεκτίμηση των οποίων το Δημόσιο και οι ΟΤΑ προβαίνουν στο σχεδιασμό της οργανώσεως και του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, λαμβάνοντας αυτά υπόψη κατά την πρόβλεψη των δαπανών και την κατάρτιση του αντίστοιχου προϋπολογισμού (πρβλ. ΑΕΔ 9/2009, 1, 2/2012, 25/2012). Εξάλλου, η προβλεπόμενη ως άνω 5ετής παραγραφή, είναι εύλογη και μέσα στα πλαίσια του συνήθους χρόνου παραγραφής των αξιώσεων κατά του Δημοσίου, παρέχοντας επαρκή χρόνο στον επιμελή διάδικο για την διεκδίκηση των αξιώσεών του, έτσι ώστε να μην καθίσταται εκ του λόγου αυτού αδύνατη η υπερβολικά δυσχερής η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματός του. Κατά συνέπεια η θέσπιση με τη διάταξη του άρθρου 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995 ειδικής πενταετούς παραγραφής για τις βεβαιωμένες με τελεσίδικη δικαστική απόφαση αξιώσεις κατά του Δημοσίου δεν αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς η διαφοροποίηση αυτή αποβλέπει στην ορθή άσκηση της δημόσιας εξουσίας μέσω της διαφύλαξης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους σε λόγους δηλαδή γενικότερου δημοσίου συμφέροντος (πρβλ. ΑΕΔ 9/2009, 1, 2, 25/2012). Εξάλλου, η εν λόγω ρύθμιση δεν αντίκειται στην κατοχυρωμένη με το

άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, ούτε στο άρθρο 17 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι κατά τα ανωτέρω η διάρκεια της πενταετούς παραγραφής παρίσταται εύλογη και επαρκής, με αποτέλεσμα την επίτευξη, δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της αποτελεσματικής άσκησης και ικανοποίησης των δικαιωμάτων του επιμελούς διαδίκου (πρβλ. ΑΕΔ 25/2012, ΕΔΔΑ 3/10/2013 κατά Ελλάδα). Περαιτέρω, δεδομένου ότι με τη διάταξη του άρθρου 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995 εισάγεται ουσιαστική και όχι δικονομική ρύθμιση, δεν τίθεται ζήτημα παραβιάσεως του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, ούτε των άρθρων 6, 13, 14 της ΕΣΔΑ (που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ/τος 53 (1974, Α' 256) και των διατάξεων των άρθρων 2 παρ. 3 περ. α' (περί πρόσφορης προσφυγής του ατόμου επί παραβάσεως των δικαιωμάτων του), 14 παρ. 1 (περί του δικαιώματος του προσώπου για δίκαιη δίκη) και 26 (περί της ισότητας των προσώπων ενώπιον του νόμου και της απαγόρευσης διακρίσεων) του κυρωθέντος με το ν. 2462/1997 Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (Α' 25, πρβλ. ΑΕΔ 25/2012). Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος του Τμήματος Χρήστος Ράμμος, ο Σύμβουλος Βασίλης Αραβαντινός και η Πάρεδρος Στ. Λαμπροπούλου κατά την άποψη των οποίων η ρύθμιση του άρθρου 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995 αντιβαίνει στη διάταξη του άρθρου 1 περ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σύμφωνα με την οποία κάθε φυσικό η νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του, ως περιουσίας νοουμένης και των αναγνωρισμένων με δικαστική απόφαση περιουσιακού χαρακτήρα απαιτήσεων, καθώς και στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αφού με τη ρύθμιση αυτή δημιουργείται προφανής άνιση μεταχείριση των ιδιωτών διαδίκων έναντι

του Δημοσίου και κατ' επέκταση των ΟΤΑ (πρβλ. μειοψ. 1/2005 αποφ. Ειδ. Δικ. αρθρ. 88 § 2 Συντ., ΑΕΔ, μειοψ. 1, 2/2012) μη δυνάμενη να δικαιολογηθεί από την ανάγκη ταχείας εκκαθάρισεως των υποχρεώσεων του Δημοσίου, αφού ο ίδιος λόγος ταχείας εκκαθάρισεως συντρέχει και για τις βεβαιωμένες με τελεσίδικη απόφαση απαιτήσεις του Δημοσίου για τις οποίες το άρθρο 86 παρ. 3 του ιδίου ν. 2362/1995 ορίζει ότι υπόκεινται σε 20ετή παραγραφή, όπως άλλωστε και κάθε άλλη αξίωση που βεβαιώθηκε με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, κατά το άρθρο 268 ΑΚ.

5. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλομένη απόφαση και τα λοιπά διαδικαστικά έγγραφα, με την υπ' αριθμ. 130/30-4-1996 απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας υποχρεώθηκε ο Δήμος ... να καταβάλει συμμέτρως στον αναιρεσίβλητο καθώς και στους αδελφούς του και ... το ποσό των 3.765.000 δρχ, νομιμοτόκως, ως αποζημίωση για τη στέρηση χρήσεως τμήματος οικοπέδου τους, εκτάσεως 1900 τ.μ. Η απόφαση αυτή μετά την κοινοποίησή της, στις 15/10/1996, στο Δήμο ... , κατέστη αμετάκλητη, λόγω μη ασκήσεως ενδίκων μέσων κατ' αυτής, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. .../22-4-1997 βεβαίωση της Γραμματείας του Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας. Στις 7/3/2005 ο αναιρεσίβλητος και ο , εκ των δικαιούχων της αποζημιώσεως, έλαβαν α' απόγραφο εκτελεστό της ανωτέρω δικαστικής αποφάσεως και κοινοποίησαν στον Δήμο επιταγή προς πληρωμή, κατά το αναλογούν σ' αυτούς (2/3) ποσοστό του επιδικασθέντος κεφαλαίου, μετά των τόκων και εξόδων. Στη συνέχεια, μετά από εντολή τους, συντάχθηκε η .../7-7-2005 κατασχετήρια έκθεση κινητής περιουσίας και η .../7-7-2005 περιλήψη κατασχετήριας έκθεσης για τη διενέργεια πλειστηριασμού στις 28/9/2005, αυτοκινήτου του Δήμου, με αριθμό κυκλοφορίας, εργοστασίου κατασκευής ..., τύπου Ανακοπή του

Δήμου κατά των ανωτέρω πράξεων ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου ... απορρίφθηκε για έλλειψη δικαιοδοσίας με την 212/947.76/2006 απόφασή του. Ακολούθως εκδόθηκε η .../4-7-2006 Α' επαναληπτική περίληψη κατασχετήριας έκθεσης για τη διενέργεια αναγκαστικού πλειστηριασμού του ανωτέρω αυτοκινήτου, την οποία προσέβαλε ο αναιρεσιών Δήμος με την από 6/7/2006 ανακοπή του ενώπιον του Μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας. Πρωτοδίκως η ανακοπή έγινε δεκτή και ακυρώθηκαν οι προσβαλλόμενες πράξεις με την αιτιολογία ότι, η απαίτηση των καθ' ων η ανακοπή που απορρέει από την 130/30-4-1996 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας, την οποία, κατά το ποσοστό που του αναλογεί (1/3) ο δεύτερος εξ αυτών είχε εκχωρήσει και συνεπώς δεν ενομιμοποιείτο ενεργητικά να προχωρήσει σε πράξεις αναγκαστικής εκτέλεσης για την ικανοποίησή της, είχε υποπέσει στην προβλεπόμενη από το άρθρο 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995 πενταετή παραγραφή η οποία είχε συμπληρωθεί από την τελεσιδικία της αποφάσεως (14-12-1996) μέχρι την πρώτη πράξη εκτελέσεως (8-3-2005). Έφεση των καθ' ων η ανακοπή κατά της πρωτοδίκου αποφάσεως απορρίφθηκε ως προς τον δεύτερο εξ αυτών με την ίδια ως άνω αιτιολογία, της ελλείψεως δηλ. ενεργητικής νομιμοποιήσεως για την επίσπευση είσπραξης της εκχωρηθείσης απαιτήσεώς του, ενώ έγινε δεκτή ως προς τον αναιρεσίβλητο, με την αιτιολογία ότι οι διατάξεις του άρθρου 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995, κατά το μέρος που με αυτές διαφοροποιείται σε βάρος του ιδιώτη διαδίκου η προθεσμία συμπληρώσεως της παραγραφής μεταξύ του Δημοσίου (εν προκειμένω του Δήμου) και των ιδιωτών διαδίκων είναι ανίσχυρες ως αντικείμενες στην αρχή της ισότητας όπως αυτή συνάγεται από το άρθρο 4 παρ. 1, 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, από τα άρθρα 6, 13, 14 της ΕΣΔΑ και τα άρθρα 2 παρ. 3α και β, 14 και 26 του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, για την αποκατάσταση της

οποίας η συμπλήρωση της παραγραφής πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι εικοσαετής κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 παρ. 3 του ν. 2362/1995.

6. Επειδή, η κρίση αυτή του δικάσαντος εφετείου, καθόσον αφορά το χρόνο παραγραφής των επιδίκων αξιώσεων του αναιρεσιβλήτου κατά του αναιρεσεύοντος Δήμου είναι, σύμφωνα με την επικρατήσασα άποψη, εσφαλμένη, διότι η διαφοροποίηση του χρόνου παραγραφής των αξιώσεων που βεβαιώθηκαν με τελεσίδικη δικαστική απόφαση κατά του Δημοσίου και κατ' επέκταση των ΟΤΑ (5ετής) που θεσπίζει το άρθρο 90 παρ. 6 του ν. 2362/1995, έναντι του χρόνου παραγραφής των αντίστοιχων αξιώσεων του Δημοσίου και των ΟΤΑ κατά τρίτων που θεσπίζει το άρθρο 86 παρ. 3 του ίδιου νόμου (20ετής) καθώς και έναντι του χρόνου παραγραφής που θεσπίζει για τις ίδιες αξιώσεις η γενική διάταξη του άρθρου 268 ΑΚ, δικαιολογείται από την ανάγκη διαφύλαξης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους και των ΟΤΑ, από λόγους δηλ. γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και ως εκ τούτου η διάταξη του άρθρ. 90 § 6 του ν. 2362/1995 δεν αντίκειται στο άρθρο 4 παρ. 1, 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε στα άρθρα 6, 13, 14 της ΕΣΔΑ και τα άρθρα 2 παρ. 3α και β, 14, 26 του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Για το λόγο αυτό που βασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση πρέπει να αναιρεθεί η προσβαλλομένη απόφαση, καθόσον αφορά τον αναιρεσίβλητο και να παραπεμφθεί η υπόθεση, η οποία χρήζει διευκρινίσεων ως προς το πραγματικό, στο δικάσαν εφετείο για νέα κρίση, ενώ παρέλκει, ως αλυσιτελής, η εξέταση των υπολοίπων λόγων αναιρέσεως, οι οποίοι αφορούν το κεφάλαιο των τόκων.

7. Επειδή, το Δικαστήριο, εκτιμώντας τις περιστάσεις, κρίνει ότι ο αναιρεσίβλητος πρέπει να απαλλαγεί από τη δικαστική δαπάνη του αναιρεσεύοντος Δήμου (ΣΤΕ 3329/2012).

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση.

Αναιρεί εν μέρει την 96/2008 απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας, στο οποίο παραπέμπει την υπόθεση κατά το αιτιολογικό και

Απαλλάσσει τον αναιρεσίβλητο από τη δικαστική δαπάνη του αναιρεσεύοντος Δήμου.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 12 Δεκεμβρίου 2016

Β. Είσπραξη Εσόδων από ΔΕΥΑ (ΝΣΚ 4/ 2018)

Περίληψη

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1069/1980 και του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, δεν εφαρμόζονται κατ' αρχήν οι διατάξεις του Κ.Ε.Δ.Ε. για την είσπραξη των εσόδων των Δ.Ε.Υ.Α.. Σε περίπτωση όμως αναθέσεως της εισπράξεως των εσόδων Δ.Ε.Υ.Α. στις Δ.Ο.Υ., με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κ.Ε.Δ.Ε.. Οι απαιτήσεις των Δ.Ε.Υ.Α. υπάγονται στην πενταετή παραγραφή των άρθρων 250, 251 και 253 του ΑΚ. Σε όσες περιπτώσεις οι εν λόγω απαιτήσεις βεβαιώνονται εν στενή εννοία στις Δ.Ο.Υ., κατόπιν εκδόσεως αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών, δυνάμει της οποίας ανατίθεται στις Δ.Ο.Υ. η είσπραξη των εσόδων Δ.Ε.Υ.Α., αυτές υπάγονται στην εικοσαετή παραγραφή του άρθρου 136 παρ. 3 του ν. 4270/2014. Τα Διοικητικά Συμβούλια Δ.Ε.Υ.Α. έχουν αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια για την έκδοση αποφάσεως ρυθμίσεως ληξιπρόθεσμων οφειλών πελατών τους και η ρύθμιση αυτή δύναται να αφορά είτε το διακανονισμό των οφειλών, με τμηματική καταβολή τους σε περισσότερες δόσεις, είτε και τη διαγραφή μέρους των οφειλόμενων τόκων και προσαυξήσεων εκπροθέσμου καταβολής, χωρίς, πάντως, η απόφαση ρυθμίσεως να δύναται να περιλαμβάνει και τον περιορισμό ή τη

διαγραφή οποιουδήποτε μέρους της κύριας οφειλής.

Το σώμα της γνωμοδότησης μπορείτε να το ανακτήσετε στη διεύθυνση: <http://www.nsk.gr>

Παρατηρήσεις

Παρατηρήσεις στην την υπ' αρ. 4/2018 γνωμοδότηση του Ε' τμήματος ΝΣΚ, με ερωτήματα για ζητήματα είσπραξης των εσόδων των ΔΕΥΑ

Τα ερωτήματα που προκάλεσαν την υπ' αρ. 4/2018 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έχουν προσεγγιστεί με διαφορετικούς και ασυμβίβαστους τρόπους, τόσο σε επίπεδο έκφρασης γνώμης νομικών συμβούλων των ΔΕΥΑ, όσο και στη νομική σκέψη δικαστικών αποφάσεων (ενδ. 88/1991 Πολ. Πρ. Βέροιας και 112/2012 Ειρ. Χρυσούπολης).

Ταυτόχρονα η οριστική και ασφαλής απάντησή τους έχει ιδιαίτερη σημασία, τόσο για τις ίδιες τις ΔΕΥΑ όσο και για τους φορείς που ασκούν ελεγκτικές αρμοδιότητες για την οικονομική τους διαχείριση και τις αποφάσεις τους (το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα αρ. 276 και 277 του ν. 3852/2010, ο Ελεγκτής Νομιμότητας σύμφωνα με τα αρ. 225 & 226, ν. 3852/2010, ο Συντονιστής των Απ. Διοικ. Για τη εφαρμογή της παρ. 2 του αρ. 20 του ν. 1069/1980, ΣΕΔΔ και Υπ. Οικ. σύμφωνα με τα αρ. 3 & 4 του ν. 3492/2006)

Τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν και απαντήθηκαν είναι τρία:

Η γνώμη στο α) ερώτημα για το εάν για την είσπραξη των εσόδων των ΔΕΥΑ εφαρμόζεται ο ΚΕΔΕ και εάν σχετικώς υπάρχει αρμοδιότητα διοικητικής εκτέλεσης ή εάν για την είσπραξη εφαρμόζονται οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου, έχει τρία χαρακτηριστικά:

Δεν είναι ομόφωνη, γεγονός που επιβεβαιώνει την ύπαρξη ουσιαστικού νομικού ζητήματος στο ερώτημα και

εισάγει στο σώμα της γνωμοδότησης την καταγεγραμμένη διχογνωμία επί του θέματος.

Έχει προκύψει από μια διαλεκτική επεξεργασία των διαφορετικών εκδοχών, μέσα από την οποία αποσαφηνίζονται αφενός η επίδραση του αρ. 276 του ν. 3463/2006, περί αναλογικής εφαρμογής των δικαστικών, διοικητικών και δικονομικών προνομίων του δημοσίου και αφετέρου η χρήση του όρου «βεβαιούται» στην παρ. 2 του αρ. 11 και στην παρ. 4 του αρ. 27 του ν. 1069/1980.

Είναι emphaticή της σημασίας που έχει η ανάθεση της είσπραξης των εσόδων στις ΔΟΥ, μέσω της έκδοσης σχετικών Υπουργικών Αποφάσεων (αρ. 106 ν. 2362/1995, και αρ. 98 ν. 4270/2014, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 18 του αρ. 34 του ν. 4484/2017).

Το τελευταίο χαρακτηριστικό ισχύει και για την απάντηση που δίνεται στο β) ερώτημα, αναφορικά με την ύπαρξη αποσβεστικής προθεσμίας και τον προσδιορισμό του χρόνου παραγραφής. Αναδεικνύεται έτσι ακόμα ένα στοιχείο διαφοροποίησης του πλαισίου που ισχύει για τα έσοδα, ανάλογα με το εάν η είσπραξή τους γίνεται από τις ΔΟΥ ή όχι, ενισχύοντας τα αποτελέσματα μιας τέτοιας επιλογής.

Το τρίτο ερώτημα, αναφορικά με τη ρύθμιση ληξιπρόθεσμων οφειλών, απαντήθηκε έχοντας λάβει υπόψη την περίπτωση θ) της παρ. 2 του αρ. 5 του ν. 1069/1980, όπως αντικαταστάθηκε με το αρ. 3 του ν. 4483/2017, και παρέχοντας πλέον το πλαίσιο για την εφαρμογή της. Την αναγκαιότητα δηλαδή για τη λήψη κανονιστικής απόφασης, με οριοθετημένο περιεχόμενο.

Η συγκεκριμένη γνωμοδότηση, μέσω των συμπερασμάτων της, έχει αναμφίβολα μεγάλη αξία για τη χάραξη των στρατηγικών επιλογών των ΔΕΥΑ, αναφορικά με την είσπραξη των εσόδων τους, αλλά

Λίλα Σιλιγάρδου, στέλεχος του Υπουργείου Εσωτερικών

Α. Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης

Εγκύκλιος 13/2018 του Υπουργείου Εσωτερικών :

Αριθμ. πρωτ.: 14632/24.04.2018
(ΑΔΑ: 7ΖΩΗ465ΧΘ7-Ι9Σ)

ΘΕΜΑ: Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης (άρθρο 234, παρ. 6 του ν. 3852/2010)

I. Ερώτημα

Στην υπηρεσία μας τίθενται ερωτήματα για τη διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης, που επιβάλλονται στους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις των άρθρων 233επ του ν.3852/2010.

II. Εφαρμοστές Διατάξεις

i. Σύμφωνα με το άρθρο 214 παρ.1 του ν.3852/2010 στους δήμους και τις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.

ii. Σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 233 του ν.3852/2010 στους δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς:

α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια,

β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

iii. Περαιτέρω, στο άρθρο 234 του ν.3852/2010 περιγράφεται η πειθαρχική διαδικασία επί των πράξεων των προαναφερόμενων αιρετών και ειδικότερα στην παρ. 6 ορίζεται ότι «Ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η επιτροπή αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημόσιου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής αναστολών.».

iv. Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 238 του ν.3852/2010 τις Αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα άρθρα 233 και 234, μεταξύ άλλων άρθρων, του ν.3852/2010 ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

III. Τρόπος εφαρμογής των διατάξεων

Κατά την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων, ερμηνευομένων αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

i. Η γενική αρχή που διέπει το καθεστώς της εποπτείας των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων από το Κράτος, και η οποία απορρέει ρητώς από τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 102 του

Συντάγματος¹ και του άρθρου 214 παρ.1 του ν.3852/2010, είναι ότι συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων της. Τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να ασκούν διοικητική εποπτεία επί των πράξεων και των οργάνων των Ο.Τ.Α., με βάση την αρχή της νομιμότητας, καθώς και πειθαρχικό έλεγχο στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με τις διατάξεις του άρθρου 233 «Πειθαρχική ευθύνη» του ν.3852/2010 προβλέπεται η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών προσώπων των δήμων και προσδιορίζονται περιοριστικά τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. που υπόκεινται σε πειθαρχική ευθύνη. Επιπλέον, προσδιορίζονται και περιγράφονται περιοριστικώς και με σαφήνεια τα παραπτώματα που διώκονται πειθαρχικά (παρ. 2), και ορίζονται οι πειθαρχικές ποινές που μπορεί ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης να επιβάλει σε βάρος των αιρετών οργάνων (παρ.1). Με τις διατάξεις δε του άρθρου 234 του ως άνω νόμου προσδιορίζεται η διαδικασία αναζήτησης πειθαρχικής ευθύνης που πρέπει να τηρείται, και η οποία περατώνεται πάντοτε με την έκδοση από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αιτιολογημένης απόφασης, με την οποία ο αιρετός είτε απαλλάσσεται από οποιαδήποτε πειθαρχική ευθύνη είτε του επιβάλλεται πειθαρχική ποινή.

ii. Επισημαίνεται ότι οι πράξεις με τις οποίες ασκείται πειθαρχική εξουσία είναι

¹ Άρθρο 102 παρ.4 Σ.: Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

δεκτικές ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου ως επί πλέον εγγύηση που διασφαλίζει την συνταγματικά κατοχυρωμένη θέση των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κρατικής εξουσίας.² Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 234 του ν.3852/2010, κατά της απόφασης επιβολής πειθαρχικής ποινής, δύναται ο πειθαρχικά διωκόμενος αιρετός να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής στην περίπτωση αυτή αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η Επιτροπή Αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημόσιου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής αναστολών.³ Επισημαίνουμε, ότι η άσκηση της προσφυγής κατά της πράξης επιβολής πειθαρχικής ποινής δεν έχει αυτοδικαία ανασταλτικό αποτέλεσμα, καθόσον για την χορήγηση της αναστολής κρίνει η Επιτροπή Αναστολών του δικαστηρίου ύστερα από την κατάθεση σχετικής αίτησης αναστολής.

² ΣτΕ 3376/2013

³ Όπως παγίως γίνεται δεκτό, η αναστολή εκτέλεσης πράξεων που επιβάλλουν πειθαρχικές κυρώσεις δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή, διότι η άμεση εκτέλεση των πράξεων αυτών επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος (βλ. ΣτΕ Ε.Α. 242/2013, 532/2012 κ.ά.). Η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ απορρίπτει τις αιτήσεις για αναστολή της πειθαρχικής ποινής, σταθμίζοντας αφενός τους λόγους δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου την ηθική βλάβη, που επιφέρεται στον πειθαρχικός διωκόμενο αιρετό από την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, η οποία θα αποκατασταθεί πλήρως σε περίπτωση αποδοχής της προσφυγής του αιρετού (ΣτΕ ΕΑ 56/2014)

iii. Αρμόδιο όργανο για τη θέση σε αργία ή την έκπτωση του αιρετού είναι ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η απόφαση περί επιβολής της πειθαρχικής ποινής της αργίας ή της έκπτωσης σε αιρετό της αυτοδιοίκησης κοινοποιείται με απόδειξη (επιδίδεται) στον αιρετό καθώς και γνωστοποιείται στον οικείο δήμαρχο και στον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου. Στο σώμα δε της απόφασης θα πρέπει να αναφέρεται ρητώς ότι η εκτέλεσή της άρχεται την επομένη μέρα μετά την πάροδο της προθεσμίας των 30 ημερών, από την κοινοποίησή της, για άσκηση προσφυγής στο ΣτΕ, και σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης στην Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ για χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της ποινής, από την κοινοποίηση με απόδειξη (επίδοση) της απορριπτικής απόφασης της Επιτροπής Αναστολών από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Επισημαίνεται δε ότι κατά τη διάρκεια των καλοκαιρινών διακοπών του ΣτΕ για το χρονικό διάστημα από 1ης Ιουλίου έως 15 Σεπτεμβρίου αναστέλλονται οι προθεσμίες για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.⁴ Για διευκόλυνσή σας, στο τέλος της εγκυκλίου παρατίθενται σχέδια δύο αποφάσεων επιβολής ποινής ή απαλλαγής από οποιαδήποτε ποινή.

iv. Οι αποφάσεις επιβολής πειθαρχικής ποινής του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις που πρέπει να εκτελούνται αμέσως και με συνέπεια μετά την έκδοση και κοινοποίησή τους, με την επιφύλαξη βέβαια των διατάξεων του τελευταίου εδαφίου της παρ.6 του άρθρου 234 του ν.3852/2010, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός του νομοθέτη, δηλαδή η διασφάλιση της νομιμότητας κατά τη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αντίθετη περίπτωση, η παράλειψη της υποχρέωσης περί αμελλητί εκτέλεσης των αποφάσεων επιβολής πειθαρχικής ποινής, αφενός

πλήττει την αξιοπιστία των θεσμών, αφετέρου πλήττει την έννοια του κράτους δικαίου και την αρχή της χρηστής διοίκησης.

Τέλος, κατά την περίοδο της πειθαρχικής ποινής αναστέλλεται και οποιαδήποτε άλλη ιδιότητα ή άσκηση καθηκόντων που αποκτήθηκε ή ανατέθηκαν αντίστοιχα εξαιτίας της αιρετής ιδιότητάς του στον εν λόγω αιρετό. Οποιοσδήποτε δε διοικητικές πράξεις του πάσχουν από ακυρότητα, καθώς έχει διακοπεί η καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητα αυτού. Ως εκ τούτου, μόλις επιδοθεί η απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής το αιρετό πρόσωπο απέχει αναγκαστικά από τα καθήκοντά του που ανατέθηκαν εξαιτίας της αιρετής ιδιότητάς του, χωρίς να κωλυσιεργεί προβάλλοντας αντιρρήσεις και αμφισβητώντας την κατ' ουσίαν νομιμότητά της. Σε διαφορετική περίπτωση διαπράττει αυτοτελές νέο και διωκόμενο πειθαρχικά και ποινικά παράπτωμα.

Κατόπιν των ανωτέρω, παρακαλείστε όπως επιδείξετε αφενός τη μέγιστη προσοχή και επιμέλεια τόσο ως προς την τήρηση του ουσιώδους τύπου της πειθαρχικής διαδικασίας, αφετέρου όπως μας ενημερώνετε αμελλητί, σε ένα πλαίσιο καλής συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειρίας, σε περίπτωση μη εκτέλεσης επιβληθείσας πειθαρχικής ποινής. Παρακαλούμε δε, όπως ενημερώσετε σχετικά τους Ο.Τ.Α. α' και β' της χωρικής σας αρμοδιότητας, επισημαίνοντάς τους ότι η μη εκτέλεση πειθαρχικής ποινής συνιστά συμπεριφορά παράκαμψης της νομιμότητας και κλονισμού της εμπιστοσύνης του πολίτη προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η αρμόδια Γραμματεία του Συμβουλίου της Επικρατείας παρακαλείται όπως ενημερώνει άμεσα την υπηρεσία μας και τον οικείο Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για την άσκηση αιτήσεων αναστολής πειθαρχικής ποινής αιρετών

⁴ ΣτΕ ολ 1780/ 2006

των ΟΤΑ καθώς και για τις αντίστοιχες αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣΤΕ που τις κρίνουν, για τις δικές μας περαιτέρω ενέργειες, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην παρούσα εγκύκλιο.

Ακολουθούν ως παράρτημα αυτής της εγκυκλίου δύο (2) πρότυπα σχέδια για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της αργίας και την απαλλαγή από πειθαρχική ευθύνη, προς υποβοήθηση του έργου σας.

Παραμένουμε στη διάθεσή σας για περαιτέρω ενημέρωση, εάν χρειαστεί.

Ο Γενικός Γραμματέας

Κώστας Πουλάκης

Β. Διευκρινίσεις επί της διαδικασίας έκδοσης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών μέχρι την 31η Ιουλίου 2018

Εγκύκλιος 12/2018 του Υπουργείου Εσωτερικών
Αριθμ. πρωτ.: 14016/24.04.2018
(ΑΔΑ: 66ΒΑ465ΧΘ7-8ΤΔ)

ΘΕΜΑ: Διευκρινίσεις επί της διαδικασίας έκδοσης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών μέχρι την 31η Ιουλίου 2018.

Με την υπ' αριθμ.26/ΑΠ34200/11.10.2017 (ΑΔΑ: 6ΙΥ5465ΧΘ7-ΠΡΥ) εγκύκλιο της υπηρεσίας μας σας ενημερώσαμε για την έκδοση του π.δ. 99/2017, παρουσιάζοντας τα νέα στοιχεία που αυτό θέσπιζε και επισημαίνοντας την ύπαρξη σαφών χρονικών περιθωρίων για την προσαρμογή των υφιστάμενων σταθμών στις νέες απαιτήσεις.

Με την παρούσα εγκύκλιο παρέχονται επιπλέον διευκρινίσεις για την ορθή εφαρμογή συγκεκριμένων

διατάξεων του άρθρου 6, παρ. 1 του εν λόγω π.δ., με γνώμονα την πλήρη εφαρμογή των κανονιστικών απαιτήσεων στις υπάρχουσες κτιριοδομικές υποδομές, καθώς και τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες στις οποίες καλούνται να δράσουν οι δήμοι της χώρας.

Ειδικότερα:

α. Αναφορικά με τη διάταξη της περ.β της παρ.1 του άρθρου 6 του π.δ. 99/2017, περί διάθεσης οικοδομικής άδειας ή άλλου πιστοποιητικού ή βεβαίωση νομιμοποίησης του κτιρίου, επισημαίνεται ότι:

α.1. Για τις περιπτώσεις αυθαιρέτων κατασκευών ή αυθαίρετης εγκατεστημένης χρήσης, είναι δυνατή σύμφωνα με την παρ.6 του άρθρου 107 του ν.4495/2017, η προσκόμιση, αντί του αντιγράφου της άδειας, βεβαίωσης περαίωσης ή βεβαίωσης εξόφλησης ποσοστού τριάντα τοις εκατό (30%) του συνολικού ποσού προστίμου αυθαιρέτου από το πληροφοριακό σύστημα, σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω νόμου, συνοδευόμενη από τεχνική έκθεση για τη νομιμότητα των κατασκευών. Ειδικά για την υπαγωγή κτιρίων δημοσίου ενδιαφέροντος στις διατάξεις αναστολής επιβολής κυρώσεων του ν.4495/2017, ισχύουν τα αναφερόμενα στο άρθρο 114 αυτού, σύμφωνα με το οποίο δεν καταβάλλεται παράβολο και ενιαίο ειδικό πρόστιμο.

α.2. Στην περίπτωση κατά την οποία εκδίδεται άδεια νομιμοποίησης αυθαιρέτων κατασκευών ή αυθαίρετης εγκατεστημένης χρήσης στο πλαίσιο του άρθρου 106 του ν.4495/2017 και δεδομένου ότι προβλέπεται η έκδοση της σχετικής οικοδομικής άδειας εντός χρονικού διαστήματος δύο ετών, είναι δυνατή η διάθεση αντί του αντιγράφου της άδειας νομιμοποίησης, της βεβαίωσης υπαγωγής στο πληροφοριακό σύστημα, συνοδευόμενης από τεχνική έκθεση μηχανικού στην οποία θα αναγράφεται ότι η άδεια νομιμοποίησης θα εκδοθεί εντός δύο ετών.

Επισημαίνεται ότι άδεια ίδρυσης και λειτουργίας του παιδικού ή βρεφονηπιακού σταθμού που θα εκδοθεί με βάση την ανωτέρω διαδικασία θα ανακληθεί, εφόσον δεν ολοκληρωθεί εμπρόθεσμα η διαδικασία νομιμοποίησης του σταθμού.

α.3.Στον όρο «ή άλλου πιστοποιητικού» εμπίπτει και η βεβαίωση μηχανικού που χορηγείται σύμφωνα με το άρθρο 83 του ν.4495/2017.

β. Αναφορικά με τη διάταξη της περ.ζ της παρ.1 του άρθρου 6 του π.δ. 99/2017, περί προσαρμογής του αριθμού των φιλοξενούμενων παιδιών στη δυναμικότητα των υπαρχόντων κτιρίων, επισημαίνεται ότι η προσαρμογή αφορά στον αριθμό των φιλοξενούμενων παιδιών στις επιφάνειες των αιθουσών απασχόλησης βρεφών και νηπίων, στις οποίες διεξάγεται η βασική λειτουργία του σταθμού. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 6, οι σταθμοί οφείλουν να προσαρμοστούν πλήρως στο περιεχόμενο του π.δ.99/2017, συμπεριλαμβανομένου των τεχνικών προδιαγραφών του άρθρου 3, εντός πέντε (5) ετών από τη δημοσίευσή του. Ως εκ τούτου, για να εξαχθεί ο αριθμός των φιλοξενούμενων παιδιών στη δυναμικότητα των υφιστάμενων κτιρίων είναι απαραίτητη η επιμέτρηση του εμβαδού των χώρων απασχόλησης, όπως αυτοί προσδιορίζονται στον πίνακα της παρ. Β του άρθρου 3 (στοιχεία Β1.2 και Β2.1).Οι υπόλοιποι χώροι που περιγράφονται στον εν λόγω πίνακα, καθώς και οι υπαίθριοι χώροι, δεν αποτελούν στοιχεία και κριτήρια υπολογισμού της προβλεπόμενης στην περ. ζ της παρ. 1 του άρθρου 6 του π.δ. 99/2017 δυναμικότητας, η οποία αποτελεί προϋπόθεση-δικαιολογητικό για την έκδοση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των σταθμών κατά την πρώτη εφαρμογή του π.δ. 99/2017. Στις περιπτώσεις όπου η αίθουσα απασχόλησης χρησιμοποιείται και για τυχόν άλλες χρήσεις, ο υπολογισμός της δυναμικότητας των φιλοξενούμενων

παιδιών γίνεται με βάση το τμήμα της αίθουσας το οποίο χρησιμοποιείται ως χώρος απασχόλησης.

Περαιτέρω, για διευκόλυνσή σας, και προκειμένου η μορφή της απόφασης αδειοδότησης να είναι ενιαία και ομοιόμορφη για όλη την επικράτεια, στο παράρτημα της παρούσης περιλαμβάνεται υπόδειγμα σχεδίου χορήγησης άδειας και λειτουργίας δημοτικού παιδικού/βρεφονηπιακού σταθμού. Σε κάθε περίπτωση ο εκάστοτε Δήμος δύναται να συμπληρώσει επιπλέον στοιχεία επί του σώματος της άδειας, όπως αυτά προκύπτουν από τα στοιχεία του οικείου φακέλου. Επισημαίνεται ότι η αρμόδια υπηρεσία του οικείου δήμου χορηγεί την εν λόγω άδεια μετά την υποβολή σχετικής αίτησης, κατά τα προβλεπόμενα στην παρ.2α του άρθρου 2 του π.δ. 99/2017.

Κατόπιν των ανωτέρω, παρακαλούμε να ενημερώσετε σχετικά τους Δήμους χωρικής αρμοδιότητάς σας για τις αναγκαίες και απαιτούμενες ενέργειές τους, με την περαιτέρω υποχρέωσή τους να ενημερώσουν, παράλληλα, και τα αρμόδια νομικά τους πρόσωπα και με την παράκληση να επιδείξουν τη μέγιστη προσοχή και επιμέλεια κατά την εφαρμογή των ανωτέρω, προχωρώντας αφενός στις απαιτούμενες παρεμβάσεις, όπου αυτές κρίνονται αναγκαίες, αφετέρου στους απαραίτητους ελέγχους για τη ρύθμιση ουσιαστών θεμάτων ασφαλείας, προκειμένου να ολοκληρωθεί απρόσκοπτα η διαδικασία αδειοδότησης των δημοτικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών με συνέπεια, μέχρι την 31.7.2018.

Ο Υπουργός

Παναγιώτης Σκουρλέτης

