

Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ Ν. 5013/2023

Μπούσιας Ιωάννης
Οικονομολόγος M.Sc.,
Απόφοιτος ΕΣΔΔΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η μελέτη της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, ως συνδεδετικού κρίκου μεταξύ ενός επιτελικού κράτους και του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Καταρχάς, επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση του επιτελικού κράτους, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της αρμοδιότητας και του βαθμού συσχέτισής τους. Ως εργαλείο ανάλυσης χρησιμοποιείται ο ν. 5013/2023, ο οποίος εισάγει την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τη μεθοδολογία μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Έπειτα, αναλύονται τα θεσμικά όργανα, τα εργαλεία του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που εισάγονται για πρώτη φορά στον δημόσιο τομέα. Στη συνέχεια, επιχειρείται μια πρώτη αποτίμηση του νόμου εστιάζοντας στα μέχρι σήμερα θετικά και αρνητικά σημεία του. Τέλος, διατυπώνονται τα συμπεράσματα τα οποία εξήχθησαν από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε.

ABSTRACT

The aim of the present thesis is to examine the distribution of competences between the different levels of governance as a link between an executive state and the system of multilevel governance. First, a conceptual approach is attempted to define the notion of the executive state,

multilevel governance and competence and the extent of their interrelationship. The analysis tool is the Law no. 5013/2023, which introduces the concept of multilevel governance and the methodology of competences transfer. Afterwards, the institutions, the tools, the National Council of multilevel governance, which are introduced for the first time in the public sector, are analyzed. Subsequently, a first evaluation of the law is attempted, focusing on its positive and negative points to date. Finally, the conclusions drawn from the research carried out are formulated.

Ι. Η ΙΣΤΟΡΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης αποτελούσε ανέκαθεν μια από τις εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση, η ασαφής κατανομή τους και η επικάλυψή τους από τα διάφορα διοικητικά επίπεδα (κεντρικό, αποκεντρωμένο, τοπικό) έχουν πολλάκις επισημανθεί από πληθώρα επιστημόνων και εμπειρογνομόνων, οι οποίοι μελέτησαν την ελληνική δημόσια διοίκηση σε διάφορες χρονικές στιγμές.

Αρχής γενομένης από τη δεκαετία του 1960, η έκθεση του καθηγητή και εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ G. Langrod αναγνωρίζει και καταγράφει το πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων επισημαίνοντας: «...η κατανομή εις τα διάφορα διοικητικά όργανα δεν είναι σαφής και ότι αι διπλάι χρήσεις είναι συχνάί...»¹. Στο ίδιο πνεύμα, η έκθεση Wilson το 1966 επισημαίνει εκ νέου το ζήτημα των αρμοδιοτήτων, αναφέροντας ωστόσο για πρώτη φορά τη συμβολή της περιφερειακής διοίκησης στην αποτελεσματική κατανομή του κυβερνητικού έργου. Η έκθεση Αργυριάδη (1970) με τη σειρά της υπογραμμίζει το ζήτημα του συγκεντρωτισμού και της συσσώρευσης εξουσίας στο κέντρο ως «Ένα από τα πρωτεύοντα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος που έχει επανειλημμένα επικριθεί από Έλληνες και ξένους ειδικούς²». Η συγκεκριμένη έρευνα εισάγει και μια ρηξικέλευθη –για την εποχή της– πρωτοτυπία, η οποία συνοψίζεται στο συμπέρασμα ότι ακόμη και η πιο επιτυχημένη νομική διατύπωση δεν επαρκεί προκειμένου μια νομική διάταξη να αποτυπωθεί στην πραγματικότητα και, συνεπώς, απαιτούνται αρχές της διοικητικής επιστήμης όπως ο σχεδιασμός, η οργάνωση, ο συντονισμός και ο έλεγχος. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα υιοθετείται από την έκθεση της ΚΕΠΕ (1988) και την έκθεση Κανελλόπουλου (ή «Έκθεση των 100») το 1990.

Η έκθεση Δεκλερής το 1992 κατατάσσει την επικάλυψη αρμοδιοτήτων στην 64η θέση και τη συναρμοδιότητα στην 65η από τις 117 συνολικά καταγεγραμμένες παθολογίες της τότε δημόσιας διοίκησης. Η καινοτομία της συγκεκριμένης έκθεσης είναι η άποψη της αποτύπωσης των αρμοδιοτήτων σε αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα με την παράλληλη στελέχωση των δημοσίων οργανισμών με εξειδικευμένο προσωπικό και αποφοίτους από την Εθνική Σχολή Δι-

¹ Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος, 2000 όπως αναφέρονται στον Παπαδημητρίου 2014.

² Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 1.

μόσιας Διοίκησης. Σημαντική συνεισφορά στην καταγραφή του προβλήματος έχει και η μελέτη του Ι. Σπράου το 1998. Έχοντας έναν περισσότερο μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα η συγκεκριμένη έκθεση προτείνει, μεταξύ άλλων, τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα και την αντικατάσταση των συγκεντρωτικών δομών από αποκεντρωμένα επίπεδα διοίκησης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται σε πολλαπλά επίπεδα και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και ομάδες συμφερόντων θα έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν τις αντιδράσεις τους. Η μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών (2000), με τη σειρά της, εντοπίζει το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού του κράτους και προτείνει τον ενεργότερο ρόλο των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικητικών μονάδων στην εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, δίνοντας επίσης ιδιαίτερη έμφαση στην κωδικοποίηση των συναφών αρμοδιοτήτων, επιχειρώντας παράλληλα την καταγραφή πεδίων πολιτικής κρατικής αρμοδιότητας της τότε πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τέλος, η έκθεση Πισσαρίδη το 2020 αναφέρεται σε πολλά σημεία της στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού κράτους και αυτοδιοίκησης, ενώ εισηγείται τη μεταφορά αρμοδιοτήτων (π.χ. εκπαίδευση, χωροταξία) προς την αυτοδιοίκηση, ως δράση οικονομικής πολιτικής προκειμένου να διευκολυνθεί η παραγωγική δραστηριότητα³.

Συμπερασματικά, το ζήτημα του συγκεντρωτισμού και της ορθής κατανομής αρμοδιοτήτων έχει απασχολήσει κατά πολύ τις ελληνικές κυβερνήσεις, τόσο στην περίοδο της μεταπολίτευσης όσο και πριν, και έχει επισημανθεί ουκ ολίγες φορές ως παθογένεια του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

II. ΠΡΟΣΕΓΓΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

1. ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΚΑΙ Η ΔΥΝΑΜΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ανάγεται σε μια θεμελιώδη παράμετρο της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και δικαιολογημένα αποτελεί την πλέον πολυσυζητημένη μορφή διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Οι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό είναι κυρίως δυο: Πρώτον, διότι η έννοια και η εφαρμογή της εδράζονται σε όλα τα προηγούμενα επίπεδα διακυβέρνησης και, δεύτερον, διότι πρόκειται για ένα σύνθετο και πολύπλοκο ζήτημα στην εφαρμογή του. Ενδεικτικό είναι και το γεγονός ότι στο πλαίσιο προτύπων με τίτλο “The Principles of Public Administration” που εξέδωσε ο ΟΟΣΑ το 2023, αναφέρει ρητά ότι δυο ειδικές αρχές (αρχή 14, αρχή 32) λειτουργούν με βάση τις διαρθρωτικές πηγές του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης⁴.

Αν και υπάρχουν πολλοί ορισμοί γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ο πλέον προσφορότερος θεωρείται αυτός της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, που κυρώθηκε κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ), στην 80ή Ολομέλειά της, στις 17 και 18 Ιουνίου 2009. Η Λευκή Βίβλος ορίζει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως «την συντονισμένη

³ Χ. Πισσαρίδης/Δ. Βαγιανός/Ν. Βέττας/Κ. Μεγίρ, *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, 2020.

⁴ SIGMA – OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023, σελ. 9.

δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵». Πρόκειται για μια έννοια η οποία συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη όλων των επιπέδων διακυβέρνησης, στηριζόμενη παράλληλα σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα όλων των ενδιαφερόμενων παραγόντων.

Η Λευκή Βίβλος θέτει δύο στρατηγικούς στόχους προς τον σκοπό της «σύμπραξης για την οικοδόμηση της Ευρώπης». Ο πρώτος στόχος αφορά την ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στην ευρωπαϊκή διαδικασία, ενώ ο δεύτερος αφορά την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Η ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών επαφίεται στο ότι μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους επιτυχίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος αποτελεί και η συμμετοχή τους. Η τελευταία εκφράζεται μέσω της αντιπροσωπευτικής και της συμμετοχικής δημοκρατίας. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές –ασκώντας με τη σειρά τους ένα μέρος εξουσιών– λογοδοτούν προς τους πολίτες τους, εκπληρώνοντας έτσι ένα μέρος δημοκρατικής νομιμότητας εντός της ΕΕ⁶. Ο δεύτερος στόχος συσχετίζει την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών πολιτικών με το κριτήριο της εδαφικής διάστασης. Επί της ουσίας εξετάζεται η επιλογή των καταλληλότερων εργαλείων πολιτικής (π.χ. ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, διαβούλευση), προκειμένου οι ενωσιακές παρεμβάσεις (πολιτικές) να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Εν ολίγοις, χρειάζεται μια ευέλικτη διακυβέρνηση προκειμένου να έχουμε ομοιόμορφα αποτελέσματα σε χώρες οι οποίες έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά μεταξύ τους (π.χ. κοινωνικά, εργασιακά).

Εκτός από τη Λευκή Βίβλο που συμβάλλει ουσιαστικά στην εννοιολογική της αποσαφήνιση, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εμπεριέχεται και (εμμέσως) στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Σύμφωνα με το εδάφ. 1 της παρ. 2 του άρθ. 4 της Συνθήκης της Λισαβόνας (ΣΕΕ): «*Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση*»⁷. Μέσω του συγκεκριμένου άρθρου, κατοχυρώνεται η νομική προστασία της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στο ενωσιακό δίκαιο. Κι αυτό γιατί και οι δυο μορφές διακυβέρνησης συνιστούν αναπόσπαστο κομμάτι όχι μόνο της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών αλλά και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ωστόσο, εκτός της ΣΕΕ η νομική προστασία των δυο τελευταίων επιπέδων διακυβέρνησης κατοχυρώνεται μέσω των τριών πυλώνων στο ενωσιακό επίπεδο.

Ο πρώτος πυλώνας είναι αυτός της εδαφικής συνοχής. Πρόκειται για έναν τομέα, ο οποίος αποτελεί τη βάση για την ανάπτυξη ολοκληρωμένων χωρικών πολιτικών που λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές των περιφερειών (με σκοπό την άμβλυσή τους), και προωθούν την έξυπνη, βιώσιμη

⁵ Επιτροπή των Περιφερειών, *Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*, σελ. 2.

⁶ Α. Αναστασίου/Γ. Γιαννακόπουλος/Π. Δραμαλιώτη/Α. Καρβούνης/Β. Λαμπρακάκης/Δ. Σιαχάμη, *ΜΕΛΕΤΗ: Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα*, Ψηφιακό Αποθετήριο ΕΚΔΔΑ, 2018.

⁷ Επίσημη Εφημερίδα C 202 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για Τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016/C 202/01).

και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (Ευρώπη 2020). Η ΕΕ αναγνωρίζει την εδαφική συνοχή ως έναν από τους τρεις βασικούς της στόχους, μαζί με την οικονομική και την κοινωνική συνοχή. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά τη συμμετοχή των πόλεων και των περιφερειών στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Οι περιφέρειες και οι πόλεις έχουν συμβουλευτικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία της ΕΕ. Ο συγκεκριμένος ρόλος διασφαλίζεται μέσω της συμμετοχής της ΕτΠ στην παραπάνω διαδικασία, μέσω της οποίας εκπροσωπούνται οι περιφέρειες στη λήψη αποφάσεων, δυνάμει της παρ. 4 του άρθ. 13 της ΣΕΕ. Ο τρίτος και τελευταίος πυλώνας προστασίας της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης αφορά τον ρόλο της ΕτΠ ως θεματοφύλακα της αρχής της επικουρικότητας. Η ΕτΠ κατέχει έναν πολύ ισχυρό ρόλο, καθώς έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΔΕΕ, εάν θεωρεί ότι το επικείμενο νομοθέτημα παραβιάζει την εν λόγω αρχή –ειδικότερα σε περιπτώσεις που προβλέπεται η υποχρεωτική διαβούλευση με την ΕτΠ. Ο συγκεκριμένος πυλώνας θεωρείται πολύ σημαντικός, καθώς η αρχή της επικουρικότητας (παρ. 3 άρθ. 5 ΣΕΕ) διασφαλίζει την ανεξαρτησία ενός βαθμού διακυβέρνησης (εξουσίας) έναντι ενός ανώτερου βαθμού ή μιας τοπικής αρχής της κεντρικής κυβέρνησης. Αφορά δηλαδή την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων εξουσίας και εξασφαλίζει τη λήψη αποφάσεων σε ένα εγγύτερο επίπεδο προς τον πολίτη.

Αν και η παρούσα μελέτη εξετάζει το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης, οφείλει να επισημανθεί ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν είναι ο μόνος τρόπος προσέγγισης της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εκφράζεται μέσα από τρεις στόχους: τους θεσμικούς, τους χωροταξικούς, και τους διαχειριστικούς. Οι θεσμικοί στόχοι συνίστανται στις μεταρρυθμίσεις που σκοπό έχουν την αποκέντρωση πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών), υποδομών και εξοπλισμού, από την κεντρική κυβέρνηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι χωροταξικοί στόχοι αποσκοπούν στη γεωγραφική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ, κάτι το οποίο συντελέστηκε στην Ελλάδα 2 φορές σε διάστημα 13 χρόνων (1997-2010). Οι διαχειριστικοί στόχοι επαφίονται στα προγράμματα ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της διαφάνειας, στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και στη συμμετοχή των πολιτών στο τοπικό επίπεδο⁸. Στην παρούσα μελέτη εξετάζονται κυρίως οι θεσμικοί και οι διαχειριστικοί στόχοι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Πρόκειται για μια έννοια η οποία έχει περισσότερο πολιτικό, διοικητικό και κοινωνικό περιεχόμενο παρά νομικό. Βασίζεται σε ένα περισσότερο πλουραλιστικό και ευέλικτο σύστημα αποφάσεων και στηρίζεται στο ότι τα παραδοσιακά γραφειοκρατικά μοντέλα εξουσίας δεν επαρκούν στην επίλυση των σημερινών σύνθετων ζητημάτων. Αυτή είναι και η αιτία για την οποία η αποκέντρωση της εξουσίας συνιστά ένα από τα κυριότερα χαρακτηριστικά της. Η αποκέντρωση ως έννοια προϋποθέτει τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων νέων δρώντων (ΜΚΟ, ΑΕΙ, ΟΤΑ) με τους οποίους διαβουλεύεται το κεντρικό κράτος. Αυτό συνιστά και το επίδικο για την εφαρμογή της: Η χάραξη και η εφαρμογή των επιμέρους προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής να εμφανίζεται σε διάφορα επίπεδα πολιτικής. Η συγκεκριμένη πρακτική είναι καθόλα αντίθετη προς το μοντέλο συγκεντρωτι-

⁸ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 13.01.2024).

σμού και του γραμμικού μοντέλου λήψης αποφάσεων, εφόσον αποτελεί ένα σύστημα επιμερισμού εξουσίας και σε άλλους δρώντες, πέραν του *stricto sensu* κράτους.

Ένα από τα πιο ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η δυναμικότητά της ως έννοια. Αναλυτικότερα, το περιεχόμενό της δεν μένει σταθερό και συνεπώς δεν περιορίζεται μόνο στον ορισμό της Λευκής Βίβλου, ούτε ως «ένα σύστημα συνεχούς διαπραγματεύσεως ανάμεσα σε ένθετες κυβερνήσεις»⁹. Αντιθέτως, η έννοια και η εφαρμογή της εδράζονται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, υποεθνικό). Στην πρόσφατη έρευνα της διαΝΕΟσις για την τοπική αυτοδιοίκηση ως πολυεπίπεδη διακυβέρνηση «*νοείται η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση των συστημικών σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, ανά δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, με σκοπό τη λειτουργική ενοποίησή τους, μέσω των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν την κοινή λειτουργία τους, ως ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, ιδίως με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφόρησης & Επικοινωνιών*»¹⁰. Πρόκειται για έναν ορισμό ο οποίος έχει σαφή προσανατολισμό στο εθνικό και το υποεθνικό επίπεδο, μιλά δηλαδή για την «εσωτερική» πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εμπεριέχει και την έννοια της εταιρικής σχέσης, όπως αυτή περιγράφεται στον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση¹¹. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι οι νόμοι δεν θα εκπονούνται μόνο σε επίπεδο Υπουργείων, ενώ παράλληλα οι δημόσιες πολιτικές και τα αναπτυξιακά προγράμματα των περιφερειών και των δήμων δεν θα συγκροτούνται χωρίς αυτοί να συμμετέχουν και να έχουν ως μόνη υποχρέωση την εφαρμογή τους. Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναδεικνύεται και σε ένα πολύ σημαντικό –και σύνθετο– εργαλείο λήψης αποφάσεων (*decision making*), το οποίο ενσωματώνει τις αρχές της επικουρικότητας, της εγγύτητας, της αποτελεσματικότητας και της εταιρικής σχέσης¹².

Σε αυτό το σημείο σημαντικό είναι να διαχωριστεί η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από την πολυεπίπεδη διοίκηση, καθώς οι δυο έννοιες τείνουν να μπερδεύονται στον δημόσιο διάλογο. Η μεν πολυεπίπεδη διοίκηση είναι η άσκηση διοίκησης από πολλαπλά επίπεδα διοίκησης, κάτι το οποίο ήδη συμβαίνει στην Ελλάδα. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση από την άλλη είναι ένα εργαλείο λήψης αποφάσεων σε συλλογικό επίπεδο, από τα διάφορα επίπεδα διοίκησης (υπερεθνικό, εθνικό, υποεθνικό). Όλα τα επίπεδα διοίκησης τα οποία συνυπάρχουν θα διαβουλευτούν και θα συναποφασίσουν με γνώμονα τις παραπάνω αρχές, σε ποιο επίπεδο θα ασκείται αποτελεσματικότερα η εκάστοτε δημόσια πολιτική και, κατά συνέπεια, οι υπό εξέταση αρμοδιότητες.

Με γνώμονα τα όσα προαναφέρθηκαν, σημαντικό είναι να κατανοήσουμε ότι στη βάση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα και οι σχέσεις μεταξύ των δρώντων (Κεντρική Διοίκηση, ΑΔ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού) του συστήματος

⁹ I. Bache/M. Flinders, *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, 2004, σελ. 3.

¹⁰ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 8

¹¹ Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη» (2014/C 174/01).

¹² Π. Μαϊστρος/Ρ. Γκέκας/Γ. Γούπιος/Δ. Κουτσούρη, *Η μεταρρυθμιστική τεχνική μέσα από την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, στο πεδίο της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 1975-2020*, 2022.

αυτού είναι πρωτίστως συστημικές. Μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στον ρόλο που επιτελούν τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Επιπλέον, η διαβούλευση συνδράμει στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και στην αποκόμιση χρήσιμων πληροφοριών ανάμεσα στα επίπεδα διοίκησης, εισάγοντας έτσι μια διοικητική νοοτροπία (κουλτούρα) συναλλαγής και διαλόγου, με τρόπο ανοιχτό και σύγχρονο με τη βέλτιστη αξιοποίηση των ΤΠΕ.

Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι η σχέση μεταξύ πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και κατανομής αρμοδιοτήτων είναι μια σχέση αμφίπλευρη. Αφενός, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ορίζεται και ως η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων, όπως αναφέρθηκε στον παραπάνω ορισμό. Αφετέρου, στις σημερινές δυτικές κυβερνήσεις η κατανομή αρμοδιοτήτων φαίνεται να είναι περισσότερο αποτελεσματική στη βάση της συλλειτουργίας και της διαβούλευσης που παρέχει το σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Δεν διακρίνεται εύκολα το αίτιο από το αιτιατό.

2. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επέλαυσε ως σύστημα διακυβέρνησης από τις απαρχές της δεκαετίας του 1990 στην ΕΕ, με τον όρο να εισάγεται για πρώτη φορά από τον Gary Marks το 1992. Η Ελλάδα τη συγκεκριμένη περίοδο χαρακτηρίζεται από υψηλό συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων, με την τοπική αυτοδιοίκηση να έχει κυρίως υπολειμματικά καθήκοντα¹³. Ο συγκεντρωτισμός σε συνδυασμό με την ατελή συγκρότηση του βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης επηρέαζαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των θεσμών¹⁴. Καταλυτικό ρόλο στα παραπάνω έχει και το μορφωτικό επίπεδο των υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης το 1988, το 92% των υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης ήταν κατηγορίας ΔΕ και ΥΕ, ενώ μόλις το 8% των δημοσίων υπαλλήλων της αυτοδιοίκησης ήταν υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ. Με βάση τα παραπάνω, δεν θα πρέπει να προξενεί εντύπωση η διοικητική αδυναμία της αυτοδιοίκησης στην παραγωγή και υλοποίηση δημοσίων πολιτικών και στην άσκηση αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΕ ξεκίνησε και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η οποία οδήγησε σε έναν επαναπροσδιορισμό των εδαφών (territorial redefinition). Με άλλα λόγια, η είσοδος στην ΕΕ λειτούργησε ως κινητήριο μοχλός για την εισαγωγή νέων μεταρρυθμίσεων αποκέντρωσης. Η ευρωπαϊκή επιρροή φαίνεται να αποτελεί πραγματικότητα, καθώς κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ είχε ως αιρεσιμότητα την ύπαρξη αποκεντρωμένων περιφερειακών δομών.

Η πορεία των μεταρρυθμίσεων ξεκινά με τον ν. 1065/1980 (που αποτελεί τον πρώτο μεταδικτατορικό Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα) και τον ν. 1069/1980, που ρυθμίζει τη σύσταση και το καθεστώς λειτουργίας των ΔΕΥΑ. Η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση η οποία θεσπίζεται είναι ο ν. 1622/1986, η οποία επιχειρήσει να ρυθμίσει δύο επίπεδα διακυβέρνησης: το αυτοδιοικητικό και

¹³ N. K. Hlepas/P. Getimis, *Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment*, Local Government Studies 2011, σελ. 518

¹⁴ Γ. Οικονόμου, *Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση Στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα*, 2020, σελ. 36.

το κεντρικό. Στο κεντρικό πεδίο ορίζονται οι 13 κρατικές περιφέρειες με σκοπό τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης¹⁵. Όργανο διοίκησης ήταν ο Γραμματέας ως μετακλητός υπάλληλος και το περιφερειακό συμβούλιο, στο οποίο συμμετείχαν οι κατά τόπον νομάρχες καθώς και εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων¹⁶.

Στο αυτοδιοικητικό πεδίο, στο άρθρο 19 του νόμου ορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) ως β' βαθμός αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού, ενώ στο άρθρο 20 προβλέφθηκαν τα ειδικότερα πεδία τους (νομική μορφή, έδρα, όνομα, όρια). Ωστόσο, η υλοποίηση των συγκεκριμένων διατάξεων δεν προχώρησε. Η χώρα αποκτά αυτοδιοίκηση β' βαθμού με τον ν. 2218/1994, με τον οποίο καταργούνται οι παλιές νομαρχίες (αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους) και επανασυστήνονται οι ΝΑ ως β' αυτοδιοικητικός βαθμός, αφού καταργούνται τα άρθρα 19-21 του ν. 1622/1986 (άρθρα αρχικής σύστασης ΝΑ). Ο μεταρρυθμιστικός μαραθώνιος συνεχίζεται με τον ν. 2503/1997, ο οποίος μεταβάλλει τον σκοπό και την αποστολή των 13 κρατικών περιφερειών, καθώς από όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης μετατρέπονται έκαστα σε αποκεντρωμένα όργανα του κράτους. Με τη συγκεκριμένη αλλαγή επιφορτίστηκαν με νέες αρμοδιότητες, πόρους και σύγχρονα εργαλεία, με αποτέλεσμα να αποτελούν έναν πλέον ενδυναμωμένο θεσμό διακυβέρνησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Σε αυτό συντέιει και το γεγονός ότι μέσω του ν. 2647/1998 μεταβιβάστηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, ενώ ανάλογες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν και προς τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Πρόκειται συνεπώς για ένα νόμο ορόσημο (2503/1997), καθώς συνέβαλε στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, προωθώντας το αποκεντρωτικό σύστημα το οποίο είναι μέχρι σήμερα συνταγματική επιταγή (άρθρο 101 Σ.).

Μία από τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες επέφεραν ριζικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση της χώρας ήταν αυτή του ν. 2539/1997, γνωστή και ως «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Η συγκεκριμένη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση παίρνει το όνομά της από τον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδας, με σκοπό να αναδιατάξει το υφιστάμενο αυτοδιοικητικό σύστημα ευελπιστώντας σε εκσυγχρονιστικά αποτελέσματα. Σημείο άξιο αναφοράς είναι η εισηγητική έκθεση του νόμου, η οποία αναγνωρίζει το πρόβλημα του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους θεωρώντας το ως «τελευταίο προπύργιο του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη», όπως και την ανάγκη ύπαρξης ενός επιτελικού κράτους (στρατηγείου), που θα οργανώνει, θα στηρίζει και θα κατευθύνει την κοινωνία χωρίς να την υποκαθιστά¹⁷. Με γνώμονα τις αρχές της αποκέντρωσης, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της επικουρικότητας, η εν λόγω ρύθμιση συντελέστηκε με σκοπό την αντιμετώπιση οργανωσιακών αδυναμιών (υποστελέχωση, χαμηλή εξειδίκευση) και την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ α' βαθμού. Ως εκ τούτου, το νομοθέτημα ανασχεδιάζει τον διοικητικό χάρτη του α' βαθμού αυτοδιοίκησης καθώς συγχωνεύει τους ΟΤΑ α' βαθμού, από 5.825 (438 δήμους και 5.387 κοινότητες) σε 1.033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες). Ακολούθως, στο άρθρο 13 του νόμου θεσπίζεται το ΕΠΤΑ ως χρηματοδοτικό εργαλείο αρμόδιο για τη ρύθμιση του

¹⁵ Παρ. 1 άρθ. 61 ν. 1622/1986.

¹⁶ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 13.

¹⁷ Εισηγητική έκθεση ν. 2539/1997, σελ. 1.

καθεστώτος χρηματοδότησης των νέων αυτοδιοικητικών μονάδων μέσω των ΚΑΠ και του ΠΔΕ.

Η μεταρρύθμιση-σταθμός για την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση είναι αυτή του ν. 3852/2010, γνωστή και με το όνομα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ». Πρόκειται για ένα νόμο εναρμονισμένο με τις αρχές της συνθήκης της Λισαβόνας, ο οποίος βασίζεται στο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Η συγκεκριμένη ρύθμιση συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της χρηστής διακυβέρνησης γενικότερα¹⁸. Οι κυριότερες συνεισφορές του Καλλικράτη ήταν μεταξύ άλλων:

- Η συγχώνευση των ΟΤΑ α' βαθμού από 1033 σε 325 (με τον ν. 4600/2019 ανέρχονται πλέον στις 332)
- Η καθιέρωση των 13 κρατικών περιφερειών από αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους ως αυτοδιοίκηση β' βαθμού
- Η θέσπιση των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους
- Η μείωση των νομικών προσώπων των ΟΤΑ από 6.000 σε λιγότερο από 2.000
- Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την τοπική αυτοδιοίκηση (α' και β' βαθμού)

Μελετώντας τον νόμο από την πλευρά της κατανομής αρμοδιοτήτων, σημειώνεται ότι η δημιουργία νέων διοικητικών δομών σε νέες ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές αποτέλεσε το «σκαλοπάτι» για μια ευρεία απόδοση επιπλέον αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, με σκοπό τη συντονισμένη και αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών από όλα τα επίπεδα διοίκησης. Στα πλαίσια του Καλλικράτη, απονεμήθηκαν στους ΟΤΑ α' βαθμού 177 πρόσθετες αρμοδιότητες, 92 από τις οποίες θα ασκούσαν οι δήμοι από 01.01.2011. Οι ΟΤΑ β' βαθμού με τη σειρά τους εξελίσσουν τον ρόλο τους ως κεντρικά όργανα αρμόδια για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Αναλαμβάνουν αρμοδιότητες οι οποίες προηγουμένως ασκούνταν από τις κρατικές περιφέρειες, πλην εκείνων που παρέμειναν στις ΑΔ (χωροταξία- πολεοδομία, μεταναστευτική πολιτική, πολιτική περιβάλλοντος, δασική πολιτική, αστική κατάσταση) και εκείνων που μεταφέρθηκαν στους δήμους. Σύμφωνα με το άρθρ. 186 του ν. 3852/2010 οι περιφέρειες ασκούν 319 αρμοδιότητες κατηγοριοποιημένες ανά τομέα πολιτικής.

Μαζί με τις αρμοδιότητες προβλέφθηκε και η μεταφορά πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών). Ως προς την οικονομική διάσταση, αναπροσαρμόστηκε η πηγή προέλευσης των ΚΑΠ, ενώ στις περιφέρειες υπάχθηκαν και τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης¹⁹. Παράλληλα, θεσπίστηκε ειδική μέριμνα ως προς τα καθήκοντα των νησιωτικών και των μητροπολιτικών περιφερειών Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Οι δύο τελευταίες περιοχές απέκτησαν λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες διαμορφώνονται ως εξής: α) μεταφορών και συγκοινωνιών, β) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, γ) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων και δ) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας συμπεριλαμβανομένων των «μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων», οι οποίες υπάγονται

¹⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010.

¹⁹ Άρθρ. 259, 260, 282 ν. 3852/2010.

στην παρ. 2 του άρθρου 210 και μπορούν να μεταβιβάζονται με ΠΔ ενώ πριν ασκούσαν από Υπουργείο ή αυτοτελή αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία.

Οι αλλαγές που επέφερε ο Καλλικράτης δεν περιορίστηκαν μόνο στο πεδίο της αυτοδιοίκησης. Με το άρθρο 6 του νόμου θεσπίζονται οι επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (εφεξής ΑΔ). Πρόκειται για ισχυρές διοικητικές οντότητες με σκοπό την αύξηση του βαθμού αποκέντρωσης της κρατικής λειτουργίας. Στις αρμοδιότητές τους ανήκουν οι κρατικές υποθέσεις των 13 κρατικών περιφερειών οι οποίες δεν μεταφέρθηκαν στην αυτοδιοίκηση και αναφέρονται σε προηγούμενο σημείο. Πρόκειται για αρμοδιότητες οι οποίες δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα και είτε αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων, είτε σταδιακά αποκεντρώνονται. Αρμοδιότητα των ΑΔ αποτελεί και ο έλεγχος νομιμότητας των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού). Πρόκειται για μεταβατική διάταξη του άρθ. 238, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ θα ασκείται από τον Γραμματέα της ΑΔ, ελλείψει συγκρότησης των ΑΥΕ ΟΤΑ²⁰. Πρόκειται για τους φορείς οι οποίοι απώλεσαν αρμοδιότητες μέσω του Καλλικράτη, καθώς κατά τη μετάβαση από τις 13 κρατικές περιφέρειες προς τις 7 ΑΔ οι αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν κυρίως προς τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

Στο υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης είναι έντονη η πίεση που ασκείται από τις περιφέρειες προς τις ΑΔ με σκοπό την πλήρη κατάργησή τους και τη μετάβαση από ένα επίπεδο περιφερειακής αυτοδιοίκησης προς ένα επίπεδο περιφερειακής διακυβέρνησης. Σε αυτό συνηγορούν, αφενός, η εμφανής αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών οι οποίες ζητούν ευθέως ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης προσανατολισμένο στην περιφερειακή διακυβέρνηση, αφετέρου η υποβάθμιση του ρόλου του Συντονιστή στις ΑΔ και η τοποθέτηση του Γραμματέα ως επικεφαλής στις ΑΔ, την ίδια στιγμή που τα Υπουργεία ενισχύθηκαν με τον θεσμό των Υπηρεσιακών Γραμματέων. Εκ πρώτης όψεως δεν φαίνεται να είναι εφικτή η κατάργησή τους, καθώς τίθεται θέμα συνταγματικότητας. Το άρθρο 101 Σ. προτάσσει την οργάνωση του κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Συνεπώς, είναι υποχρεωτικό να υπάρχουν κρατικά περιφερειακά όργανα διοίκησης διακλαδικού χαρακτήρα, τα οποία θα έχουν τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της αρμοδιότητάς τους (παρ. 3 άρθρο 101 Σ.). Επιπροσθέτως, δεν τίθεται θέμα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς τις περιφέρειες καθώς, όπως αναφέρθηκε, οι ΑΔ ασκούν αρμοδιότητες οι οποίες δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα. Αντί αυτού απαιτείται ένα ορθολογικό πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων, το οποίο θα αποσαφηνίζει ρητά τα όρια και τις ασκούμενες αρμοδιότητες κάθε επιπέδου.

Παρ όλα αυτά, η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη παρέμεινε ημιτελής ως προς το οικονομικό κομμάτι. Με το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης το 2010 και την απαγόρευση προσλήψεων στον δημόσιο τομέα χάθηκε μια σημαντική ευκαιρία για τους ΟΤΑ να στελεχωθούν με ειδικευμένο προσωπικό. Αυτό συνέτεινε στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων, στην ύπαρξη γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και στην ύπαρξη φαινομένων κακοδιοίκησης. Επιπλέον, η μεταβατική περίοδος προετοιμασίας των δήμων, σε πολλές περιπτώσεις, δεν αποδείχθηκε επαρκής λόγω της δημοσιονομικής

²⁰ Παρ. 3 άρθρο 64 ν. 4954/2022.

κατάστασης της χώρας. Ως εκ τούτου προέκυψε η ανάγκη αναστολής αρμοδιοτήτων από τις περιφέρειες προς τους δήμους η οποία ανανεώνεται κάθε χρόνο με τις αντίστοιχες ΚΥΑ²¹.

Η τελευταία και πιο πρόσφατη μεταρρύθμιση είναι ο ν. 4555/2018, ή διαφορετικά «Κλεισθένης», η οποία ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ. Αν και πολλές από τις διατάξεις του νόμου έχουν τροποποιηθεί, αντικείμενο ενδιαφέροντος στα πλαίσια της παρούσας μελέτης αποτελούν τα άρθρ. 211-212. Τα συγκεκριμένα άρθρα τα οποία ρυθμίζουν το ζήτημα ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων και διαδικασιών μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης με την ad hoc σύσταση διυπουργικών επιτροπών (ΔΕΑΝΑΔ). Στον νόμο προβλέπεται και η σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντός του ΥΠΕΣ, η οποία έχει κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

III. Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Η ιδέα της μεταστροφής του ελληνικού κράτους από ισχυρά συγκεντρωτικό προς ένα μοντέλο όπου το κέντρο διακυβέρνησης έχει μεν τον κεντρικό έλεγχο, αλλά θα καλείται να δείχνει συλλογικότερη λειτουργία και να εξασφαλίζει συνέργειες μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης δεν είναι καινούρια. Όπως παρατηρούμε από τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων και τις αιτιολογικές εκθέσεις των ν. 2503/1997 και 3852/2010, προτάσσεται ο επιτελικός ρόλος του κράτους.

Αποτελεί πάγια διαπίστωση ότι η αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων (ενεργειακή κρίση, πανδημίες, κλιματική αλλαγή) και η αποτελεσματική άσκηση δημοσίων πολιτικών απαιτούν τη σύμπραξη πολλών διαφορετικών διοικητικών φορέων. Στο πεδίο της αποτελεσματικής άσκησης των δημοσίων πολιτικών, απαραίτητη κρίνεται η μετάβαση σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο θα έχει έναν γενικό συντονιστικό ρόλο, θα διαμορφώνει στρατηγικές, θα αξιολογεί τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων (στο πλαίσιο της ρυθμιστικής του ικανότητας), θα απλουστεύει διαδικασίες, θα προγραμματίζει και θα διανέμει ορθολογικά τους οικονομικούς πόρους προς όλους τους φορείς όλων των επιπέδων διοίκησης, θα συντονίζει όλους τους φορείς που εμπλέκονται στην άσκηση και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, θα βρίσκεται σε διαρκή επικοινωνία με αυτούς και, τέλος, θα ελέγχει (προληπτικά ή/και κατασταλτικά) όπου και όταν απαιτείται. Στον τομέα της σύμπραξης πολλών διαφορετικών διοικητικών επιπέδων, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καλείται να διαμορφώσει μια κουλτούρα διαβούλευσης, μέσα από την οποία θα καλλιεργείται η συλλειτουργία και η συνεργασία όλων των επιπέδων διοίκησης στη διαμόρφωση και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών.

Αν και η έννοια του «επιτελικού κράτους» αναφέρεται συχνά στις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων και στις εισηγητικές εκθέσεις των νόμων που αναλύθηκαν, η πρώτη προσπάθεια αναδιάρθρωσης του διοικητικού συστήματος προς την κατεύθυνση του επιτελικού κράτους γίνεται

²¹ Παρ. 1 άρθρο 1 ν.4147/2013.

με τη σύσταση της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής Σωτηρέλη το 2011, το πόρισμα της οποίας δεν τέθηκε ποτέ σε ψηφοφορία²².

Η πρώτη νομικά ολοκληρωμένη προσπάθεια σύστασης ενός επιτελικού κράτους γίνεται με τη θέσπιση του ν. 4622/2019. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ρυθμίζει σωρεία θεμάτων για το κεντρικό διοικητικό σύστημα της χώρας. Η ίδρυση της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως ένα αντίστοιχο Cabinet Office, η εισαγωγή διαδικασιών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και αρχών καλής νομοθέτησης, η θέσπιση του Υπηρεσιακού Γραμματέα στα Υπουργεία, η σύσταση της ΕΑΔ ως νέας Ανεξάρτητης Αρχής και η συγχώνευση σε αυτή όλων των ελεγκτικών σωμάτων είναι μόνο μερικές ενδεικτικές νέες ρυθμίσεις που φέρνει ο νόμος.

Οστόσο, παρά το ευρύ φάσμα ρυθμίσεων που εγκαθιδρύονται, ουδεμία αναφορά γίνεται στην κατηγοριοποίηση και κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των ΟΤΑ. Σε αυτό το σημείο προκύπτουν τα εξής ερωτήματα: Πώς σε ένα νομοθέτημα 120 άρθρων, το οποίο επιχειρεί να μετασχηματίσει το κράτος σε επιτελικό, δεν υπάρχει καμία αναφορά σχετικά με τη διάκριση και κατανομή αρμοδιοτήτων; Με άλλα λόγια, πώς ένα κράτος το οποίο προσδιορίζεται ως επιτελικό, ενώ οφείλει να έχει (προ)καθορίσει ρόλους και αρμοδιότητες για όλα τα επίπεδα διοίκησης, ώστε το ίδιο το κράτος να γνωρίζει «ποιος κάνει τι», δεν κάνει καμία αναφορά στο βασικό νομοθέτημα της επιτελικής του θέσπισης; Επιπλέον, αφού το κράτος θα είναι επιτελικό, ποιος θα ασκεί τις λοιπές αρμοδιότητες (π.χ. εκτελεστικές, ελεγκτικές); Η έννοια της επιτελικότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια της μεταφοράς και της αναοριοθέτησης αρμοδιοτήτων. Συνεπώς, η συγκρότηση ενός επιτελικού κράτους οφείλει να συνδέεται με την αυτοδιοίκηση, με τη μορφή αποκέντρωσης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων, η οποία με τη σειρά της είναι αναπόσπαστο κομμάτι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης²³.

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση για τη διαμόρφωση ενός ύστερου επιτελικού κράτους, οφείλουν να υφίστανται τρία θεμέλια στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Η πρώτη βάση είναι η διάκριση αρμοδιοτήτων σε επιτελικές και εκτελεστικές, η δεύτερη είναι η λειτουργική κατάτμηση και αποκέντρωση της διοικητικής δράσης –όπου σημαντικό ρόλο θα διαδραματίζουν οι ΑΔ– και η τρίτη βάση είναι η ύπαρξη ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης²⁴.

Από τη στιγμή που η κατανομή αρμοδιοτήτων οφείλει να είναι προαπαιτούμενο για ένα επιτελικό κράτος, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση φαίνεται να είναι το αποδοτικότερο (και συνάμα το συνθετότερο) μέσο για τη κατανομή των αρμοδιοτήτων προκειμένου να σχεδιάζονται, να αξιολογούνται, να εφαρμόζονται και να ελέγχονται αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές. Σημαντική παράμετρο στην παραπάνω σχέση έχει ο συντονισμός, τόσο οριζόντια σε επίπεδο κυβερνητικού έργου, όσο και κάθετα για όλα τα επίπεδα κατά δημόσια πολιτική.

Έχοντας αναλύσει όλες τις παραπάνω έννοιες, εύκολα προκύπτει το συμπέρασμα ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι ο συνδεδετικός κρίκος μεταξύ του επιτελικού κράτους και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η συνδεδετική αυτή σχέση θεμελιώνεται στο ότι, αφενός, η πολυεπίπεδη

²² Α. Παπατόλιας, *Επιτελικό Κράτος, Αριστερά και Προοδευτική Διακυβέρνηση*, 2022.

²³ Γ. Διέλλας, *Επιτελικό Κράτος και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Το Βήμα της Κυριακής 06.04.2021.

²⁴ Βλ. προηγούμενως υποσημ. 22.

διακυβέρνηση εμπεριέχει την αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων, ως σύστημα βασιζόμενο στις αρχές της επικουρικότητας και της αποκέντρωσης, θέτει νέες βάσεις ως προς την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών και ενισχύει τον ρόλο των κατώτερων επιπέδων διακυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο σημείο, η κατανομή αρμοδιοτήτων λειτουργεί ως αφηρητική βάση (προαπαιτούμενο) για ένα επιτελικό κράτος.

IV. Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ Ν. 5013/2023 ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Το δύσκολο και σύνθετο εγχείρημα της κατανομής αρμοδιοτήτων εντός ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης επιχειρεί να αντιμετωπίσει το μέρος Α' του ν. 5013/2023 (ΦΕΚ Α' 12): «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», ο οποίος θεσπίστηκε στις αρχές του 2023.

Πρόκειται για μια μεταρρύθμιση η οποία έχει ως πεδίο εφαρμογής τον δημόσιο τομέα, όπως αυτός ορίζεται στην περ. α' παρ. 1 άρθ. 14 του ν. 4270/2014, συμπεριλαμβανομένων και όλων των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, ανεξάρτητα από το αν αυτά υπάγονται στη Γενική Κυβέρνηση²⁵. Ταυτόχρονα, η ρύθμιση είναι εναρμονισμένη με τον 16ο και 17ο ΣΒΑ του ΟΗΕ²⁶. Σκοπό του συγκεκριμένου νομοθετήματος αποτελεί ο εξορθολογισμός της κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης (άρθ. 1 ν. 5013/2023). Επικαλούμενος την πλήρη απουσία ενός δομημένου πλαισίου οριοθέτησης αρμοδιοτήτων και καθορισμού οργάνων (αναφορικά τόσο με την κατηγοριοποίηση και διάρθρωση των δημοσίων πολιτικών όσο και με την κατανομή και μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημόσιων φορέων ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης), κατοχυρώνει για πρώτη φορά τον ορισμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ελληνική έννομη τάξη, ορίζοντάς τον ως «το ενιαίο λειτουργικά διοικητικό πλέγμα, στο πλαίσιο του οποίου διασφαλίζεται, κυρίως με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και της επικοινωνίας (ΤΠΕ), η συστημική συνεργασία των διοικητικών επιπέδων, κάθετα και οριζόντια ανά δημόσια πολιτική»²⁷. Παράλληλα, θεσμοθετεί και το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ως «το σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται, σύμφωνα και με το Διεθνές Πρότυπο COFOG, καταγράφονται, κατηγοριοποιούνται, κατανέμονται και εποπτεύονται με σκοπό τη βελτιστοποίηση του συντονισμού, της διάδρασης και της συλλειτουργίας των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης» (άρθ. 3 ν. 5013/2023). Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δομείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής διακυβέρνησης, όπως αυτές περιγράφονται στο άρθ. 19 ν. 4622/2019 (Α' 133), ήτοι τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. Ταυτόχρονα, οφείλει να είναι συμβατό και με τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης του άρθ. 33 ν. 4270/2014, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (αρχή οικονομικότητας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας), η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ειλικρίνειας. Τέλος, στα

²⁵ Άρθ. 2 ν. 5013/2023.

²⁶ «Ειρήνη Δικαιοσύνη και Ισχυροί Θεσμοί» και «Συνεργασία για τους Στόχους» αντίστοιχα.

²⁷ Παρ. 1 άρθ. 3 ν. 5013/2023.

αρχικά του άρθρα ο νόμος ορίζει ως επίπεδα διακυβέρνησης το κεντρικό, το αποκεντρωμένο και το τοπικό, το οποίο με τη σειρά του διαχωρίζεται σε περιφερειακό και δημοτικό.

Πέρα από τους ορισμούς, ο νόμος επιχειρεί –σε μια (φιλόδοξη) προσπάθεια– να θέσει ισχυρά διοικητικά θεμέλια στο επίπεδο της κατανομής αρμοδιοτήτων της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης, ώστε να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές σε μεσομακροπρόθεσμο επίπεδο. Προς αυτή την κατεύθυνση εισάγει και τα επιχειρησιακά εργαλεία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ αποτυπώνεται για πρώτη φορά η μεθοδολογία (ανά)κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων με τη βοήθεια της υπ. Αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490 (ΦΕΚ Β'/1694) ΥΑ, η οποία παρέχει το πλαίσιο ταξινόμησης δημοσίων πολιτικών υπό το λειτουργικό κριτήριο και εισάγει τη μεθοδολογία για την αξιολόγηση, κατανομή, μεταφορά και ανακατανομή αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης όπως αυτά περιγράφονται στην περ. γ' άρθ. 3 του ν. 5013/2023.

Στην προσπάθεια να εγκαθιδρυθεί το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως ένα νέο επίπεδο κυβερνησιμότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ο νόμος κατηγοριοποιεί τις δημόσιες πολιτικές υπό το λειτουργικό κριτήριο, θεωρώντας ότι συμβάλλουν στην επίτευξη ενός δημοσίου σκοπού (Άμυνα, Δημόσια Τάξη κ.λπ.). Προς τούτο, χρησιμοποιεί ως μέθοδο κατηγοριοποίησης το Διεθνές Πρότυπο Ταξινόμησης των Λειτουργιών της Κυβέρνησης (COFOG) του ΟΟΣΑ, το οποίο έχει θεσμοθετηθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθ. 6 του ΠΔ 54/2018²⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο πρότυπο κατηγοριοποίησης έχει σχολιαστεί θετικά από την ελληνική επιστημονική κοινότητα, καθώς χρησιμοποιείται και από άλλες χώρες ως διεθνής καλή πρακτική²⁹.

1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Στο άρθ. 5 του νόμου ορίζονται τα θεσμικά όργανα του Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ στα άρθ. 8, 9, 10, 12 και 16 ορίζονται οι αρμοδιότητες του κάθε οργάνου. Πιο συγκεκριμένα ορίζονται: α) ο Υπουργός Εσωτερικών ως «Συντονιστής», β) ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ως «Κεντρικό Σημείο Αναφοράς», γ) οι καθ' ύλην αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικό Γραμματείς κάθε Υπουργείου, καθώς και οι εκπρόσωποι των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, ως «Επιμέρους Σημεία Αναφοράς», δ) το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως γνωμοδοτικό όργανο, ε) η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του ΥΠΕΣ, ως «Επιχειρησιακό Κέντρο» Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και στ) τα κατά περίπτωση συντονιστικά όργανα δημόσιας πολιτικής.

Ιδιαίτερη μνεία οφείλει να γίνει στο κεντρικό σημείο αναφοράς, καθώς πρόκειται για το όργανο το οποίο έχει τις περισσότερες αρμοδιότητες που άπτονται της υλοποίησης του Εθνικού Συστή-

²⁸ Annex C. Classification of the Functions of Government (COFOG) (n.d.), διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.01.2024).

²⁹ Ξ. Κοντιάδης/Π. Καρκατσούλης, *Σκέψεις για τον νόμο 5013/2023 «Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα»*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.01.2024).

ματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου, το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς είναι επιφορτισμένο με τις κάτωθι αρμοδιότητες: α) την υποδοχή, τον χειρισμό και την αξιολόγηση θεμάτων που άπτονται της υλοποίησης του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, β) τη συνεργασία με τα επιμέρους σημεία αναφοράς και τα συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, γ) τη διαβούλευση με εκπροσώπους της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ για ζητήματα αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, δ) την αξιολόγηση του σκοπού και του αντικειμένου της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, της διαθεσιμότητας και της καταλληλότητας των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα, υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ε) την εισήγηση προτάσεων αναφορικά με την κατανομή (ή μεταφορά) αρμοδιοτήτων, την άρση νομικών κενών, ασαφειών και επικαλύψεων προς το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, στ) την παροχή γενικών κατευθύνσεων και την ενημέρωση για θέματα εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και ζ) την εκπόνηση και υποβολή στη Βουλή ετήσιων σχεδίων δράσης που υποβάλλονται πρώτα προς έγκριση στον συντονιστή, και τετραετούς σχεδίου στρατηγικής για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Εκτενής αναφορά οφείλει να γίνει και στο Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως γνωμοδοτικό όργανο το οποίο υπάγεται στη Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του ΥΠΕΣ. Πρόκειται για ένα εννεαμελές θεσμικό όργανο το οποίο αποτελείται από: α) το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς, το οποίο προεδρεύει και μεριμνά για τη σύγκλησή του, β) τον Γ.Γ. Εσωτερικών και Οργάνωσης του ΥΠΕΣ, γ) έναν εκπρόσωπο της Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ, δ) έναν εκπρόσωπο της ΓΓΝΚΘ της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ε) έναν εκπρόσωπο της ΓΓΣ της Προεδρίας της Κυβέρνησης, στ) έναν εκπρόσωπο της Γ.Γ. Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, ζ) έναν εκπρόσωπο της ΚΕΔΕ, η) έναν εκπρόσωπο της ΕΝΠΕ, θ) έναν εκπρόσωπο του ΝΣΚ που υπηρετεί στο ΥΠΕΣ. Πέραν των ανωτέρω, στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου καλούνται να συμμετάσχουν με δικαίωμα ψήφου οι κατά περίπτωση καθ' ύλην αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς των οικείων Υπουργείων ανάλογα με τη θεματική, καθώς και εκπρόσωποι Δήμων, Υπουργείων, Ανεξάρτητων Αρχών, εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους και εκπρόσωποι της Κοινωνίας Πολιτών, με σκοπό τη συνεργασία, την παροχή πληροφοριών και τη διαβούλευση.

Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο, το οποίο θα συνεδριάζει τακτικά σε μηνιαία βάση και εκτάκτως αν το ζητήσει ο Πρόεδρος ή ο Υπουργός Εσωτερικών, είναι επιφορτισμένο κυρίως με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες οι οποίες περιγράφονται στα άρθρα 12 και 13 του νόμου. Χαρακτηριστικά αναφέρονται: α) Ο σχεδιασμός πολιτικών προώθησης της εφαρμογής του εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ώστε να ενισχύονται ο συντονισμός και η συνεργασία των δημοσίων φορέων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, β) η γνωμοδότηση επί ζητήματος προσδιορισμού αρμοδιότητας στην περίπτωση που εμφανίζεται επικάλυψη, υπέρβαση ή μη αποτελεσματική άσκηση της αρμοδιότητας κατόπιν ερωτήματος του Υπουργού Εσωτερικών³⁰, γ) η

³⁰ Σε αυτή την περίπτωση το Εθνικό Συμβούλιο καλείται να αξιολογήσει αφενός τη συσχέτιση ως προς την εναρμόνισή της με τις γενικές αρχές του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αφετέρου την καταλληλότητα και τη

παρακολούθηση και συλλογή χρήσιμου υλικού (νομολογία ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, συστάσεις Ανεξάρτητων Αρχών) επί ζητημάτων αναφορικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, καθώς και για οποιοδήποτε άλλο ζήτημα το οποίο ανακύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 102 του Συντάγματος και δ) η εκπόνηση μελετών και υποβολή προτάσεων στον Υπουργό Εσωτερικών, με σκοπό την υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών πρακτικών αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς θωράκιση και περαιτέρω ενίσχυση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Το Εθνικό Συμβούλιο οφείλει να συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε έτους και αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο της Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του ΥΠΕΣ.

Προκειμένου να μπορέσει το Εθνικό Συμβούλιο να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές του και να ανταποκριθεί στην αποστολή του, η λειτουργία του θα επικουρείται σε επιστημονικό, τεχνικό και διοικητικό επίπεδο από το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σύμφωνα με τις παρ. 1 άρθ. 13 και παρ. 3 άρθ. 15 του νόμου. Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο, έχει ως αποστολή: «την καταγραφή και κατηγοριοποίηση της νομοθεσίας και των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, σύμφωνα με τη λειτουργική ταξινόμηση»³¹. Το επιχειρησιακό κέντρο διατυπώνει απόψεις επί κανονιστικών ή νομοθετικών διατάξεων, οι οποίες δύναται να επηρεάσουν τη δομή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και εξετάζει τον βαθμό συμμόρφωσης των προωθούμενων ρυθμίσεων με τις γενικές αρχές του Εθνικού Συστήματος, όπως και την καταλληλότητα και διαθεσιμότητα των αναγκαίων όρων για την αποτελεσματική εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών (ανθρώπινο δυναμικό, υλικοτεχνική υποδομή). Τέλος, υποβάλλει αναφορές των πεπραγμένων του προς το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς³².

Ειδική μνεία οφείλει να γίνει και στα συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής. Το συγκεκριμένο όργανο συστήνεται στο άρθ. 16 του ν. 5013/2023 με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, εφόσον η υπό παρακολούθηση δημόσια πολιτική απαιτεί συστηματική παρακολούθηση και ιδιαίτερο χειρισμό, ενώ παρατηρούνται τα φαινόμενα της συναρμοδιότητας και της ασάφειας των κατά περίπτωση αρμοδιοτήτων. Εν ολίγοις η σύστασή τους κρίνεται απαραίτητη στην περίπτωση που χρειάζεται εξειδικευμένη –και παράλληλα καλή– νομοθέτηση για την αποδοτικότερη εφαρμογή της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής. Η σύνθεση των συγκεκριμένων οργάνων απαρτίζεται από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ανεξαρτήτως επιπέδου διακυβέρνησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ο βέλτιστος συντονισμός και η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών. Κύρια αποστολή των συγκεκριμένων οργάνων αποτελεί η ανάπτυξη, η παρακολούθηση και η ex ante αξιολόγηση του τετραετούς σχεδίου δράσης το οποίο έχουν συντάξει για την εξεταζόμενη θεματική δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για ένα εξειδικευμένο όργανο με ειδικές γνώσεις στην εκάστοτε θεματική που θα καλείται να διαχειριστεί.

διαθεσιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού, της υλικοτεχνικής υποδομής και των οικονομικών πόρων (προϋπολογισμός προγραμμάτων) ώστε να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η εκάστοτε ρύθμιση.

³¹ Παρ. 1 άρθρο 15 ν. 5013/2023.

³² Παρ. 4 άρθρο 15 ν. 5013/2023.

Ο συντονιστής του Εθνικού Συστήματος έχει ταυτολογικά συντονιστικού τύπου αρμοδιότητες. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται η παρακολούθηση των θεμάτων αναφορικά με την υλοποίηση του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των εμπλεκόμενων φορέων και η καθοδήγηση του Κεντρικού Σημείου Αναφοράς. Τελευταίος αλλά εξίσου σημαντικός είναι ο ρόλος των επιμέρους σημείων αναφοράς. Το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο είναι επιφορτισμένο με α) την αξιολόγηση καθ' ύλην αρμοδιότητας δημόσιας πολιτικής και την προώθηση προτάσεων νομοθετικών ρυθμίσεων που σχετίζονται με ζητήματα μεταφοράς ή ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, β) τη συνεργασία με το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς με σκοπό την άντληση στοιχείων και δεδομένων γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και γ) τη σύνταξη και υποβολή προς το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς ετήσιων εκθέσεων προόδου, οι οποίες θα αποτελούν χρήσιμη και απαραίτητη πηγή στο πλαίσιο σύνταξης των ετήσιων σχεδίων δράσης που υποβάλλει το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς προς τη Βουλή και την αρμόδια Επιτροπή της.

2. ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Συμπληρωματικά με τα θεσμικά όργανα, ο νόμος εισάγει και τα απαραίτητα εργαλεία τα οποία συμπληρώνουν το πλέγμα του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθ. 5 του ν. 5013/2023, τα εργαλεία τα οποία αναπτύσσονται με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι: α) Το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής και το (ετήσιο) Σχέδιο Δράσης και β) Το Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Στην παρούσα μελέτη αναλύεται το Πληροφοριακό Σύστημα καθώς με τα μέχρι στιγμής δεδομένα δεν παρέχονται περαιτέρω πληροφορίες για τα εργαλεία της περίπτωσης α'.

Η συμβολή του πληροφοριακού συστήματος θεωρείται άμεση προς την επιτυχή πορεία της μεταρρύθμισης. Το εν λόγω πληροφοριακό σύστημα αναμένεται να υποστηρίξει δυναμικά το έργο του Επιχειρησιακού Κέντρου ως προς τη συλλογή, καταχώριση, καταγραφή, κατηγοριοποίηση, ανταλλαγή και επαλήθευση δεδομένων πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας που αφορούν το ζήτημα κατανομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Επιπλέον, οι παραπάνω δυνατότητες θα συμβάλλουν και στη διαφύλαξη και μετάδοση της διοικητικής πληροφορίας με σκοπό την αποτελεσματική άσκηση δημοσίων πολιτικών και την παράλληλη βελτίωση της θεσμικής μνήμης των φορέων³³.

Το συγκεκριμένο έργο είναι πλήρως συμβατό με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ψηφιακή στρατηγική της χώρας), καθώς συνδέεται άμεσα με τις στρατηγικές οι οποίες υπάγονται στον Τομέα Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης. Από τον σχεδιασμό του αναμένεται να προσφέρει και διαλειτουργικές υπηρεσίες συλλογής ανταλλαγής και επαλήθευσης δεδομένων με τέσσερα υφιστάμενα και καίριας σημασίας (για τη λειτουργία του δημοσίου τομέα) συστήματα: 1) το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα «Απογραφή», 2) το e-pde (ΟΠΣ διαχείρισης του

³³ Γ. Διέλλας, *Η αρχή της συνέχειας του Κράτους: ένα σύγχρονο *scrinium memoriae* ή προϋπόθεση αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης*, ΕφημΔΔ 2020.

ΠΔΕ), 3) το ΟΠΣ Δημοσιονομικής Πολιτικής (Sup του ΓΛΚ), 4) το Portal ΓΛΚ (Μητρώο Δεσμεύσεων Τακτικού Προϋπολογισμού και ΠΔΕ). Εάν πράγματι το επικείμενο πληροφοριακό σύστημα είναι σε θέση να ανταλλάσσει και να επεξεργάζεται δεδομένα με τα παραπάνω συστήματα, τότε θα μιλάμε όχι μόνο για ένα εξαιρετικής ποιότητας εργαλείο όσον αφορά τις επιχειρησιακές του δυνατότητες και τις πληροφορίες που μπορεί να προσφέρει, αλλά και για ένα επιπλέον βήμα προς τη μείωση των διοικητικών βαρών, καθώς αναμένεται να εξοικονομηθεί μεγάλος αριθμός ανθρωποωρών και πολύτιμος χρόνος ως προς τη συλλογή, την επεξεργασία και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και αποφάσεων προς το διακύβευμα που επιχειρεί να ρυθμίσει ο νομοθέτης: την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων διοίκησης. Βασική παράμετρο για την επιτυχή λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος είναι η ακρίβεια των δεδομένων που εισάγονται σε αυτό. Δεδομένο θα πρέπει να θεωρείται και το αρχικό διάστημα προσαρμογής και εκτέλεσης από μεριάς των στελεχών του ΥΠΕΣ.

V. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 5013/2023

Η μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων παρουσιάζεται αναλυτικά στο άρθρ. 7 του νόμου και αναλύεται σε συνδυασμό με την προαναφερόμενη ΥΑ, η οποία αποτελεί ένα πολύ χρήσιμο κανονιστικό εργαλείο καθώς περιέχει απλές και συνεκτικές πληροφορίες που σχετίζονται με την εφαρμογή της μεθοδολογίας. Η διαδικασία ξεκινά με την (προ)ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων ως αναπόσπαστο κομμάτι των δημοσίων πολιτικών, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο.

Συνεπώς, σε πρώτο επίπεδο, ταξινομούνται οι δημόσιες πολιτικές σύμφωνα με το πρότυπο ταξινόμησης της COFOG στις λειτουργικές περιοχές της παρακάτω εικόνας:

Ταξινόμηση Πολιτικών ανά Λειτουργική Περιοχή

1. Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες
2. Άμυνα
3. Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια
4. Οικονομικές Υποθέσεις
5. Προστασία του Περιβάλλοντος
6. Στέγαση και υποδομή κοινής ωφέλειας
7. Υγεία
8. Αναψυχή Πολιτισμός και Θρησκεία
9. Εκπαίδευση
10. Κοινωνική Προστασία

Created with Datawrapper

Εικόνα 1: Ταξινόμηση Πολιτικών ανά Λειτουργική Περιοχή σύμφωνα με το πρότυπο της COFOG

Ακολούθως, στο δεύτερο επίπεδο, κάθε λειτουργική περιοχή εξειδικεύεται σε λειτουργικούς τομείς οι οποίοι αποτελούν τα υποσύνολά της, όπως αυτοί απεικονίζονται στο παράρτημα της ΥΑ. Για παράδειγμα, η λειτουργική περιοχή «Άμυνα» εξειδικεύεται στους λειτουργικούς τομείς της α) στρατιωτικής άμυνας, β) πολιτικής άμυνας, γ) στρατιωτική βοήθεια αλλοδαπής, δ) έρευνα και ανάπτυξη για την άμυνα, και ε) άμυνα που δεν κατηγοριοποιείται. Στο αμέσως επόμενο επίπεδο, κάθε λειτουργικός τομέας θα αναλυθεί σε επιμέρους θεματικά αντικείμενα των πολιτικών σύμφωνα με την περ. γ' του άρθ. 2 της ΥΑ. Συνεχίζοντας το παράδειγμα της δημόσιας πολιτικής της Άμυνας, ο λειτουργικός τομέας της πολιτικής άμυνας χωρίζεται στους θεματικούς τομείς της πολιτικής άμυνας και της παλλαϊκής άμυνας.

Η περαιτέρω ταξινόμηση στο τέταρτο επίπεδο αναμένεται να ολοκληρωθεί από τους ίδιους τους δημόσιους φορείς, καθώς καλούνται να αντιστοιχίσουν τις αρμοδιότητες που ασκούν όπως αυτές αναγράφονται στους οργανισμούς τους προς τα θεματικά αντικείμενα. Η μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων περιγράφεται αναλυτικά στο άρθ. 3 της ΥΑ με θέμα τις προκαταρκτικές ενέργειες για την καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων όλων των δημοσίων φορέων. Η διαδικασία ξεκινά με την τυπολογική καταγραφή και ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων φορέων σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3 της ΥΑ στις κατηγορίες που απεικονίζονται στην παρακάτω εικόνα:

Τυπολογική καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων των δημοσίων φορέων

Search in table

	Επιτελικές ▾	Υποστηρικτικές	Εκτελεστικές	Ελεγκτικές	Παρακολούθησης Απ/κης Πολιτικής και Αξιολόγησης Απ/των
1	Στρατηγικός Σχεδιασμός	Οικονομική Λειτουργία	Αδειοδοτήσεις	Επιθεωρήσεις	Παρακολούθηση
2	Απλούστευση Διαδικασιών	Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων	Πιστοποιήσεις	Εσωτερικοί Έλεγχοι	Αξιολόγηση

Source: υπ. αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490 ΥΑ • Created with [Datawrapper](#)

Εικόνα 2: Οι κατηγορίες ταξινόμησης των αρμοδιοτήτων

Στη συνέχεια, αφού συσχετίσουν τις αρμοδιότητες με τις δημόσιες πολιτικές και τα θεματικά αντικείμενά τους, οι φορείς καλούνται να εντοπίσουν όλους τους εμπλεκόμενους φορείς από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης που μπορεί να συμμετέχουν στην άσκηση της αρμοδιότητας, να συσχετίσουν τις υφιστάμενες αρμοδιότητές τους με τις υπό εξέταση προς μεταφορά αρμοδιότητες, καθώς και να καταγράψουν τυχόν συνέργειες και επικαλύψεις εφόσον αυτές υφίστανται. Στην περίπτωση που οι δημόσιοι φορείς επιθυμούν την οποιαδήποτε μεταβολή ή ανακατανομή αρμοδιοτήτων, οφεί-

λουν να συντάξουν έκθεση τεκμηρίωσης η οποία αρχικά θα περιλαμβάνει όλα τα βήματα τα οποία περιγράφονται παραπάνω. Επιπλέον, μέσω της έκθεσης οι φορείς καλούνται να τεκμηριώσουν ποιο πρόβλημα αντιμετωπίζει η ενδεχόμενη μεταφορά αρμοδιοτήτων, καταγράφοντας παράλληλα, παραδείγματα καλών πρακτικών από το εξωτερικό στο συγκεκριμένο πεδίο γύρω από την άσκηση της αρμοδιότητας εφόσον αυτά υφίστανται. Συμπληρωματικά με τα υπόλοιπα, οι φορείς οφείλουν να εξετάσουν τις ενδεχόμενες προτάσεις κατανομής αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο, με βάση τις κάτωθι παραμέτρους, εφόσον αυτές υφίστανται στις υπό εξέταση αρμοδιότητες που ορίζει η ΥΑ:

Οριζόντιες Παράμετροι και Δεδομένα προς Ανάλυση

Παράμετρος	Δεδομένα που αναλύονται
Γεωγραφική	Γεωγραφική Έκταση
	Αστικό Περιβάλλον
	Ορεινές Περιοχές
	Νησιωτικότητα
	Καταλληλότητα της προτεινόμενης μεταβολής, ανακατανομής ή/και μεταφοράς των αρμοδιοτήτων ανάλογα με τη χωρική τους κλιμάκωση
Πληθυσμιακή	Συνολικός Πληθυσμός
	Εξυπηρετούμενοι στόχοι- ομάδες
Οικονομική	Επιπτώσεις στην οικονομία (εμπόριο, γεωργία, βιομηχανία, αλιεία, κτηνοτροφία, τουρισμός)
Δημοσιονομική	Αναγκαίοι Οικονομικοί Πόροι σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων
Επιχειρησιακή	Κτηριακές Υποδομές
	Εξοπλισμός
	Ανθρώπινοι Πόροι
Περιβαλλοντική	Δεδομένα σχετικά με τις ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις
Ποιότητα Παροχής Δημοσίου Αγαθού	Δεδομένα σχετικά με την παροχή της υπηρεσίας ή του προϊόντος

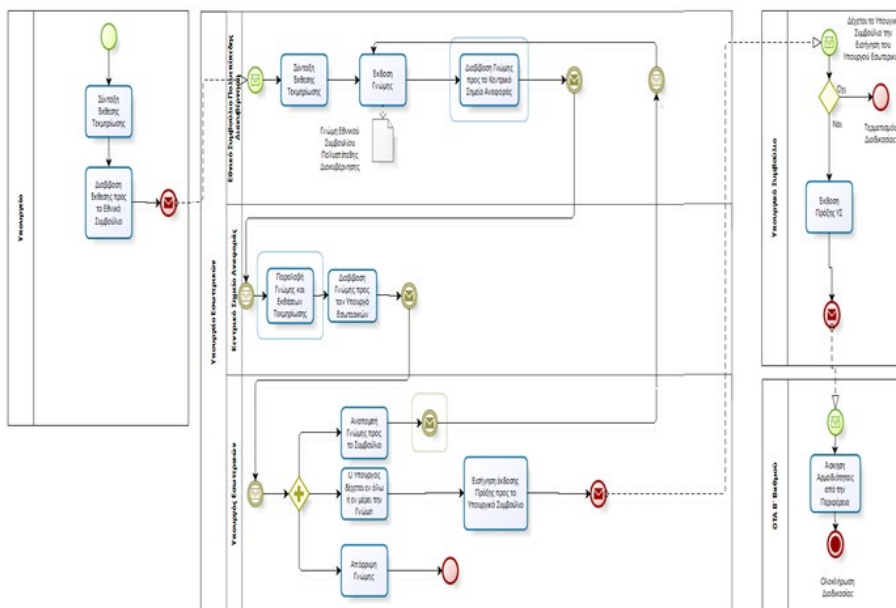
Created with Datawrapper

Εικόνα 3: Οι Οριζόντιες Παράμετροι και τα Δεδομένα προς Ανάλυση

Στην έκθεση τεκμηρίωσης την οποία συντάσσει ο φορέας θα αξιοποιηθούν και δεδομένα από το Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο θα παρέχει πληθώρα δεδομέ-

νων και πληροφοριών. Τα δεδομένα αυτά θα αφορούν: α) την οργάνωση των δημόσιων φορέων, τις οργανικές μονάδες και τις αρμοδιότητές τους, β) τους ανθρώπινους πόρους και την υλικοτεχνική υποδομή των φορέων, γ) δεδομένα προς επεξεργασία από άλλα ηλεκτρονικά συστήματα του δημοσίου τομέα όπως το ΜΙΤΟΣ και ΟΠΣ Δημοσιονομικής Πολιτικής στα πλαίσια της διαλειτουργικότητας, καθώς και ήδη επεξεργασμένα δεδομένα από άλλα συστήματα όπως το ΕΡΓΑΝΗ, το taxisnet, το ΓΕΜΗ, το Εθνικό Δημοτολόγιο, το Ληξιαρχείο, δ) στατιστικά στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, ε) οποιαδήποτε επιπλέον δεδομένα από τρίτες υπηρεσίες.

Το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης συντάσσει επίσης ξεχωριστή έκθεση τεκμηρίωσης στα πλαίσια της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, η οποία προκύπτει από την περ. β' παρ. 1 άρθ. 12 ν. 5013/2023. Οι δύο εκθέσεις τεκμηρίωσης υποστηρίζουν τη λήψη αποφάσεων και βοηθούν τον ρόλο του Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προκειμένου να γνωμοδοτήσει υπέρ ή κατά της απόφασης μεταφοράς της αρμοδιότητας. Οι εκθέσεις τεκμηρίωσης και η γνώμη του Συμβουλίου υποβάλλονται στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς. Σε περίπτωση θετικής γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου και αποδοχής εν όλω (ή εν μέρει) από τον Υπ. Εσωτερικών, ο τελευταίος εισηγείται στο ΥΣ την έκδοση Πράξης του ΥΣ, με την οποία θα εγκριθεί η γνωμοποιηθείσα κατανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων. Η έκδοση της Πράξης σηματοδοτεί και τον τερματισμό της διαδικασίας. Για την περαιτέρω κατανόηση της διαδικασίας, επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η μοντελοποίησή της μέσω του λογισμικού Bizagi Modeler, όπως φαίνεται παρακάτω:



Εικόνα 4: Παράδειγμα μοντελοποιημένης διαδικασίας

Προκειμένου να τεθούν σε λειτουργία το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και η διαδικασία κατανομής αρμοδιοτήτων, το ΥΠΕΣ εξέδωσε την υπ. αρ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/8087 08.05.2023 εγκύκλιο στην οποία καλεί κάθε δημόσιο φορέα να συμπληρώσει το δικό του Δελτίο Καταγραφής Αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για το πρότυπο σύμφωνα με το οποίο οι αρμοδιότητες θα αντιστοιχιστούν στα θεματικά αντικείμενα και κατά συνέπεια στους λειτουργικούς τομείς και τις λειτουργικές περιοχές των δημόσιων πολιτικών, θα ταξινομηθούν στις πέντε παραπάνω κατηγορίες και θα καταγραφούν οποιεσδήποτε συνέργειες και επικαλύψεις εφόσον αυτές υπάρχουν.

VI. Η ΜΕΧΡΙ ΣΤΙΓΜΗΣ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Αρχικά, θετικά αξιολογείται το γεγονός ότι γίνεται μια πρώτη δομημένη προσπάθεια συγκρότησης και θεσμοθέτησης ενός νέου μοντέλου κυβερνησιμότητας στη χώρα. Συνεπώς, αξιολογούνται θετικά τόσο η εισαγωγή νομικών ορισμών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όσο και του Εθνικού Συστήματος αυτής. Στο ίδιο πλαίσιο, αποτελεί και μια πρώτη προσπάθεια καταγραφής και ταξινόμησης του συνόλου των αρμοδιοτήτων όλων των φορέων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Έτσι, υπό την προϋπόθεση ότι θα γίνει ορθή κατανομή και ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων προς τις δημόσιες πολιτικές, η ελληνική δημόσια διοίκηση θα είναι σε θέση να απαντήσει στο «πόσες και ποιες αρμοδιότητες ασκούνται σήμερα από την κεντρική δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση;» καθώς πρόκειται για ερωτήματα για τα οποία μέχρι και σήμερα δεν υφίστανται ξεκάθαρες απαντήσεις, συμπέρασμα το οποίο εξήχθη και κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία³⁴.

Μια ακόμα καλή πρακτική του νόμου αποτελεί η ταξινόμηση των δημοσίων πολιτικών υπό το λειτουργικό κριτήριο και η επιλογή του προτύπου ταξινόμησης της COFOG, καθώς προτείνεται από πληθώρα διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ ή Eurostat κ.λπ. Εξίσου σημαντικό στοιχείο του νόμου αποτελεί και το ότι, εκτός από τους ορισμούς και το θεσμικό πλαίσιο, παρέχει και τα εργαλεία εφαρμογής του συστήματος. Ειδικότερα, η εισαγωγή του πληροφοριακού συστήματος αναμένεται να αποτελέσει μια σημαντική καινοτομία, καθώς η κάθετη και οριζόντια ανεμπόδιση κυκλοφορία πληροφορίας και δεδομένων αναμένεται να συμβάλλει αφενός στο «γκρέμισμα» των silos που μέχρι σήμερα υπάρχουν, αφετέρου στην ανάπτυξη συστημικών σχέσεων μεταξύ των διάφορων διοικητικών επιπέδων, καλλιεργώντας έτσι μια κουλτούρα συλλειτουργίας και διαβούλευσης. Πρόκειται για μια πρακτική, πλήρως συνυφασμένη με την έννοια της ψηφιακής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία με τη σειρά της δημιουργεί τη βάση για την εφαρμογή του συστήματος πολυεπίπεδης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Π. Μαϊστρος, κ.ά.³⁵ «Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ή θα είναι εταιρική και ψηφιακή ή δεν θα είναι Διακυβέρνηση». Τέλος, οφείλει να σημειωθεί η πρώτη θετική αντίδραση της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ ως προς το νομοθέτημα.

Στην αντίπερα όχθη, ο νόμος έχει δεχθεί σε πολλά σημεία κριτική, παρά την ολιγόχρονη πορεία του. Το πρώτο σημείο κριτικής έγκειται στο κατά πόσον είναι σε θέση οι δημόσιοι φορείς να καταγράψουν, ταξινομήσουν και συσχετίσουν τις αρμοδιότητές τους προς το πρώτο και το δεύτερο επίπεδο ταξινόμησης της COFOG, καθώς δεν διαθέτουν τις γνώσεις ούτε τις υποδομές. Σημείο

³⁴ Πρακτικά Βουλής των Ελλήνων 10.01.2023.

³⁵ Π. Μαϊστρος /Ρ. Γκέκας/Γ. Γούπιος/Δ. Κουτσούρη, *Η μεταρρυθμιστική τεχνική*, ό.π., σελ. 260.

κριτικής αποτελεί και το γεγονός ότι η γενικότερη λειτουργία του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ανατέθηκε στη Γ.Γ. Ανθρώπινου Δυναμικού, αντί της Γ.Γ. Εσωτερικών & Οργάνωσης του ΥΠΕΣ, εφόσον η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι αμιγώς οργανωσιακό ζήτημα³⁶. Αν πράγματι ληφθεί υπόψη το παραπάνω επιχείρημα, τότε πρόκειται για ένα προφανές ζήτημα επικάλυψης αρμοδιοτήτων από πλευράς του νομοθέτη. Στο ίδιο πλαίσιο, σύμφωνα με τα στοιχεία του Τμήματος Δομών της Διεύθυνσης Δομών Διαδικασιών και Αρχείων, μέχρι στιγμής έχουν ανταποκριθεί μόλις 450 (από ένα σύνολο 2.500 έως 3.000) οι οποίοι συνέταξαν και απέστειλαν το Δελτίο Καταγραφής Αρμοδιοτήτων.

Προβληματισμό προκαλεί επίσης η διπλή αναφορά (αυτολεξεί) αρμοδιότητας η οποία εμφανίζεται στην περ αγ' παρ. 2 άρθ. 7 και στην περ. δ' άρθ. 9. Συγκεκριμένα, κάθε δημόσιος φορέας και το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς καλούνται να «αξιολογήσουν τον σκοπό και το αντικείμενο της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα κατά την ενάσκηση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής», το οποίο αποτελεί μια σύγχυση της αρμοδιότητας του Κεντρικού Σημείου Αναφοράς και των ενεργειών των δημόσιων φορέων. Εύλογα προκύπτει και το ερώτημα κατά πόσο ένας δημόσιος φορέας είναι σε θέση να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα και με βάση ποια στοιχεία (ποσοτικά και ποιοτικά) θα προβεί στην αξιολόγηση αυτή. Ειδικότερα ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, επιτακτική κρίνεται η ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης της διαδικασίας αξιολόγησης.

Ένα επιπλέον αμφιλεγόμενο σημείο είναι η εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 άρθρ. 17 του νόμου. Με την επιφύλαξη ότι ακόμη δεν έχει εκδοθεί τέτοια διάταξη, προκειμένου να κριθεί ως προς το περιεχόμενό της, ο μονομερής καθορισμός του περιεχομένου και του εύρους κάθε επιπέδου λειτουργικής ταξινόμησης, όπως και του παραρτήματος, δύναται να προκαλέσει πλήθος γραφειοκρατικών και διοικητικών εμποδίων για τους φορείς γενικότερα. Αρκεί μόνο να αναλογιστούμε τα αποτελέσματα που θα επιφέρει μια αλλαγή του περιεχομένου των δημοσίων πολιτικών και του παραρτήματος ως προς τις ασκούμενες αρμοδιότητες. Τέλος, παρόλη τη βοήθεια που αναμένεται να δώσει το πληροφοριακό σύστημα, δεν έχει ξεκινήσει ακόμη η λειτουργία του καθώς βρίσκεται στη φάση της ανάπτυξης.

VII. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ ΣΗΜΕΡΑ

Το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων παραμένει πάντα επίκαιρο και διαχρονικό για το ελληνικό διοικητικό σύστημα και στον δημόσιο διάλογο. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της δημόσιας πολιτικής της πολιτικής προστασίας. Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις της πρόσφατης κακοκαιρίας Daniel και των καταστροφικών πυρκαγιών στον Έβρο. Η εκ των υστέρων συζήτηση για το ποιος έχει την αρμοδιότητα και την ευθύνη φέρνει εκ νέου την παθογένεια της σύγχυσης αρμοδιοτήτων στο προσκήνιο, μαζί με την απαξίωση των πολιτών για τον ρόλο του κράτους, όπως και την έλλειψη εμπιστοσύνης για το κατά πόσο το κράτος μπορεί να προστατέψει τους πολίτες του σε

³⁶ Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και Πράξη της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 17.01.2024).

περιόδους κρίσεων και καταστροφών. Ειδικότερα δε στην περίπτωση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής, η οποία απαιτεί τη συνεργασία και τον συντονισμό όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.

Το πραγματικό επίδικο ωστόσο, ανεξαρτήτως ποια δημόσια πολιτική εφαρμόζει το κράτος, ήταν και παραμένει η σχεδόν αλληλένδετη σύνδεση της έννοιας της αρμοδιότητας με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Με άλλα λόγια, η μεταφορά μιας αρμοδιότητας από ένα επίπεδο διακυβέρνησης προς ένα άλλο, χωρίς τη μεταφορά των αντίστοιχων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων (ή χωρίς να έχει προηγηθεί πρωτίστως μια λεπτομερής καταγραφή του ήδη υπάρχοντος προσωπικού, των πόρων που αυτό διαθέτει και των αρμοδιοτήτων που ήδη ασκεί) θα είναι τουλάχιστον επιφανειακή. Στη συγκεκριμένη περίπτωση θα δημιουργηθεί σύγχυση εντός του προσωπικού, ασάφεια και θα εντείνει περαιτέρω το πρόβλημα. Σε αυτή την περίπτωση κρίσιμη κρίνεται η ενίσχυση όλων των επιπέδων διακυβέρνησης (και ειδικότερα των ΟΤΑ) με έμπειρο και τεχνικά καταρτισμένο προσωπικό, υψηλών τυπικών και ουσιαστικών προσόντων. Επιπλέον, επιτακτικές κρίνονται η επιμόρφωση και βελτιστοποίηση του ήδη υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού. Η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του προσωπικού (ειδικότερα στον τομέα της ψηφιακής διακυβέρνησης) οφείλει να αποτελεί ξεχωριστό κομμάτι κάθε δημόσιας πολιτικής, προκειμένου οι δημόσιοι φορείς να μπορούν μεσομακροπρόθεσμα να υλοποιούν μεταρρυθμίσεις που απαιτούν υψηλή διοικητική και τεχνολογική κατάρτιση.

Η ενίσχυση αυτή δεν φαίνεται να προχωράει καθώς, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΠΣ Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου Τομέα, μέχρι και τον Ιούνιο του 2023 από το σύνολο των 811.536 δημοσίων υπαλλήλων της χώρας μόλις το 19,5% υπηρετεί στην τοπική αυτοδιοίκηση (α' και β' βαθμού). Το συγκεκριμένο ποσοστό αντιστοιχεί σε 158.815 υπαλλήλους, από τους οποίους οι 68.290 είναι μη τακτικό προσωπικό, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 42% του συνόλου των υπαλλήλων που απασχολούνται στους ΟΤΑ. Πρόβλημα αποτελεί επίσης ότι σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΕΤΑΑ το 2022 το 72,1% των υπαλλήλων των δήμων είναι προσωπικό ΔΕ και ΥΕ. Η στελέχωση των ΟΤΑ με προσωπικό αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων καθίσταται ως μια αναγκαιότητα, τόσο για την ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων όσο και για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνεται η στελέχωση των ΟΤΑ με αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, αλλά και η στελέχωση μέσω ΑΣΕΠ ιδίως σε φορείς όπου υφίστανται ελλείψεις σε προσωπικό. Ανάλογες κινήσεις πρέπει να γίνουν και στο πεδίο της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ειδικά στον α' βαθμό αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες μελέτες, μόλις το 36% των εσόδων των δήμων προέρχεται από ίδια έσοδά τους³⁷. Το κεντρικό κράτος αποτελεί τον μεγαλύτερο χρηματοδότη των ΟΤΑ α' βαθμού. Ωστόσο, χωρίς δημοσιονομική αυτοτέλεια οι δήμοι δεν μπορούν να «αυτοδιοικηθούν», καθώς η εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας θεωρείται προϋπόθεση για τη διοικητική τους αυτοτέλεια³⁸. Προς αυτή την κατεύθυνση, αναγκαία κρίνεται η πρόταση είσπραξης μέρους του ΕΝΦΙΑ από τους δήμους και η ενισχυμένη συμμετοχή των δήμων στο ΠΔΕ.

³⁷ Κ. Σαραβάκος/Σ. Πλυμάκης/Χ. Μαντάς/Γ. Καλατζάκης, *Η οικονομική αποδοτικότητα των δήμων*, 2023.

³⁸ Η. Νικολαΐδης, *Η Φορολόγηση Ακινήτων ως Πηγή Χρηματοδότησης των ΟΤΑ*, 2021, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 19.01.2024).

VIII. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Συμπερασματικά, η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ένα πολύ σύνθετο και απαιτητικό εγχείρημα. Ακόμα και η ίδια η έννοια της είναι δυναμική και αφορά πλέον όλα επίπεδα διακυβέρνησης. Αν ερμηνευθεί σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει η ΕτΠ, πρόκειται για μια «εξωτερική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», όπου η λέξη πολυεπίπεδη αναφέρεται στην αυξημένη αλληλεπίδραση των κυβερνήσεων που λειτουργούν σε διαφορετικά εδαφικά επίπεδα, ενώ η διακυβέρνηση στην αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ κυβερνήσεων και μη κυβερνητικών φορέων. Αν όμως ερμηνεύσουμε την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όπως την ορίζουν οι ελληνικές ομάδες εμπειρογνομόνων και ο ν. 5013/2023, τότε ερμηνεύεται ως «εσωτερική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», δηλαδή ως έννοια η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη με την αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, που ενισχύει και διασφαλίζει τις συστημικές σχέσεις μεταξύ των επιπέδων αυτών. Πρόκειται για ένα σύστημα το οποίο καλλιεργεί τις συστημικές σχέσεις μεταξύ των επιπέδων εξουσίας, μέσα από μια κουλτούρα συναλληλίας και συνεργασίας την οποία εμπεριέχει. Παράλληλα, αποτελεί και ένα εργαλείο λήψης αποφάσεων βάσει του οποίου αναοριοθετούνται οι αρμοδιότητες μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης υπό την προϋπόθεση του αποτελεσματικού συντονισμού. Σε κάθε περίπτωση, βρίσκεται ήδη για μεγάλο χρονικό διάστημα στην ατζέντα της ΕΕ και ήδη αρκετά ευρωπαϊκά κράτη έχουν αρχίσει να εφαρμόζουν, έστω και σε περιορισμένο βαθμό, το συγκεκριμένο σύστημα. Εφαρμόζεται ήδη στο υπερεθνικό επίπεδο με πλείστες καλές πρακτικές (πλατφόρμα IMI, Σύμφωνο των Δημάρχων κ.λπ.). Με τον ν. 5013/2023 επιχειρείται η εφαρμογή της εντός των ελληνικών διοικητικών συνόρων.

Αναφορικά με το παραπάνω νομοθέτημα, αν και επιχειρήθηκε μια πρώτη αποτίμηση εν τη γενέσει του, δεν μπορούν να εξαχθούν τα απαραίτητα συμπεράσματα χωρίς να έχει ξεκινήσει η εφαρμογή του εντός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αν και τα πρώτα πρακτικά προβλήματα έχουν ήδη κάνει την εμφάνισή τους (βλ. ενότητα VI), πρόκειται για μια μεταρρύθμιση η οποία θα έχει τη δική της δυναμική και τη δική της πορεία στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Το μέλλον θα δείξει τον βαθμό της επιτυχίας της.

Στο πεδίο της διακυβέρνησης, στον 21^ο αιώνα και στην αυγή της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης, το κράτος πρέπει –και οφείλει– να έχει επιτελικό ρόλο, προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα στις σημερινές και μελλοντικές προκλήσεις. Ωστόσο δεν μπορεί να έχει μόνο επιτελικό ρολό στην κάθε δημόσια πολιτική. Αναλυτικότερα, σε τομείς όπως η Εθνική Άμυνα, η Εξωτερική Πολιτική, η Δικαιοσύνη, η Οικονομική Πολιτική, η Προστασία του Πολίτη, η Νομοθέτηση, το κράτος οφείλει να έχει επιτελικό, διαχειριστικό, επιχειρησιακό, ελεγκτικό και κάθε άλλου είδους ρόλο, καθώς οι παραπάνω πολιτικές αποτελούν μέρος της αποστολής του. Ακόμα και το νομοσχέδιο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεσπίστηκε από το κεντρικό κράτος. Αντιθέτως, το κράτος μπορεί να διατηρήσει τον επιτελικό ρόλο του και να εκχωρήσει ορισμένες αρμοδιότητές του σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (π.χ. Περιβάλλον, Πολιτισμός, Κοινωνική Πολιτική, Πολιτική Προστασία, κ.λπ.) που μπορούν να ασκηθούν και από τα υπόλοιπα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων αποτελεί τον συνδυαστικό κρίκο μεταξύ ενός επιτελικού κράτους και

της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αφενός διότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ορίζεται ως η αναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, αφετέρου γιατί ένα κράτος το οποίο θέλει να έχει επιτελικό ρόλο οφείλει να έχει από πριν ταξινομήσει και κατανείμει ορθά τις αρμοδιότητές του και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεωρείται πλέον το προσφορότερο εργαλείο. Το ελληνικό κράτος ανταποκρινόμενο στις ευρωπαϊκές πιέσεις εφάρμοσε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι οποίες εμπεριείχαν το στοιχείο της αποκέντρωσης. Οποιαδήποτε μεταφορά αρμοδιοτήτων λάβει χώρα εφεξής οφείλει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένη και πρωτίστως συνδεδεμένη με τους ανάλογους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους ειδάλλως θα είναι κενή περιεχομένου. □