

ΘΕΣΜΟΙ  
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ  
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ

Δανάη Κολτσίδα<sup>1</sup>

# Μεταρρυθμιστικές στρατηγικές στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Το πρόβλημα των αρμοδιοτήτων

## Περιεχόμενα

Σύνοψη.....	2
Εισαγωγή .....	4
Ένας θεσμός με διφυή χαρακτήρα .....	5
Επικαλύψεις και συγχύσεις αρμοδιοτήτων : Έκταση και αιτίες του προβλήματος .....	6
Πρόσφατες πρωτοβουλίες στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Ποιος είναι αρμόδιος για τις αρμοδιότητες; .....	15
Η Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ν. 4555/2018) .....	16
Μεταρρυθμιστικές επιλογές και απόπειρες της σημερινής κυβέρνησης .....	20
Προτάσεις πολιτικής : .....	26

---

<sup>1</sup> Δικηγόρος, MSc Πολιτικής Επιστήμης και Κοινωνιολογίας και Διευθύντρια του ΙΝΠ. Διετέλεσε μέλος της Επιτροπής για τη Μεταρρύθμιση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το πόρισμα της οποίας αποτέλεσε σε σημαντικό βαθμό τη βάση του ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι»).

## Σύνοψη

**Τ**ο ζήτημα της σύγχυσης και αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων των διαφόρων φορέων του – με την ευρεία έννοια – Δημοσίου επανέρχεται συχνά στη δημόσια συζήτηση και φαίνεται να αποτελεί το μόνιμο πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης, που διαρκώς διαπιστώνεται χωρίς να επιλύεται.

Η παρούσα ανάλυση επιχειρεί να περιγράψει την έκταση και τις πηγές του φαινομένου, να παρουσιάσει συνοπτικά τις πρόσφατες πρωτοβουλίες που έχουν αναπτυχθεί για το θέμα σε κυβερνητικό επίπεδο και να προτείνει τα βασικά βήματα μιας συνεκτικής και βιώσιμης στρατηγικής επί του θέματος.

Εκκινώντας από τον εξ ορισμού διφυή χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τις εντάσεις και τις δυνατότητες που απορρέουν από αυτόν, επισημαίνεται ότι ένας πλήρης διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων σε κάθε θέμα δεν είναι ούτε ευκαίσιος, ούτε εφικτός, ενόψει της συνθετότητας της σύγχρονης ζωής, γι' αυτό και μείζον θέμα αποτελεί όχι μόνο η εκκαθάριση και αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων κάθε διοικητικού επιπέδου, αλλά και ο συντονισμός των επιμέρους επιπέδων εκεί όπου απαιτείται συνέργεια και διατήρηση της συναρμοδιότητας.

Σε ό,τι αφορά τις πηγές του φαινομένου της διοικητικής σύγχυσης περί τις αρμοδιότητες, αυτές είναι βαθύτερες

και δεν εξαντλούνται στη συνήθως αναφερόμενη πολυνομία και την κακή ποιότητα νομοθέτησης στην Ελλάδα.

Εντοπίζονται στις αντιφάσεις, τις αμφιθυμίες και τις ασυνέχειες με τις οποίες προχώρησε η οικοδόμηση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και η αποκέντρωση του κράτους, σε επιμέρους αστοχίες προηγούμενων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, ειδικά στο επίπεδο της γεωγραφικής και διοικητικής διάρθρωσης των ΟΤΑ, αλλά και στο «γκρίζο» χώρο συνύπαρξης ιδιωτικών και δημόσιων φορέων που έχει δημιουργηθεί, ως συνέπεια των τάσεων ιδιωτικοποίησης και ευρύτερα εκχώρησης πεδίων δράσης του δημοσίου σε ιδιώτες.

Το πλέον συνεκτικό σχέδιο για την αντιμετώπιση του φαινομένου της ασάφειας, σύγκρουσης και επικάλυψης αρμοδιοτήτων, καθώς και της αναποτελεσματικής άσκησής τους από τα διάφορα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης διατυπώθηκε στο πόρισμα της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2017), ενώ ήδη από το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ν. 4555/2018) τέθηκαν οι βάσεις ώστε η μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων να είναι ουσιαστική, αποτελεσματική και βιώσιμη.

Αντίθετα, τα στοιχεία που διαθέτουμε μέχρι σήμερα για τις επιλογές της σημερινής κυβέρνησης καταδεικνύουν ότι αυτές κινούνται σε δύο επίπεδα : Αφ' ενός την κατάργηση ή αδρανοποίηση των μηχανισμών και διαδικασιών, που είχαν ήδη αρχίσει να λειτουργούν και την εκ νέου σύσταση επιτροπής για τις αρμοδιότητες, η οποία δεν κατέληξε σε επίσημο πόρισμα. Και αφ' ετέρου την, χωρίς την αναγκαία τεκμηρίωση και μελέτη εμμονή στη μεταφορά συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, όπως η εκπαίδευση και η πρωτοβάθμια υγεία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως άμεσα συνδεδεμένη, όμως, με την μεταφορά μέρους του ΕΝΦΙΑ στους ΟΤΑ, σε αντικατάσταση εν μέρει του μηχανισμού των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), όπως καταγράφεται και στην «έκθεση Πισσαρίδη».

Τέλος, στο πλαίσιο της ανάλυσης περιγράφονται τα βασικά βήματα για την σε βάθος και βιώσιμη μεταρρύθμιση του σημερινού πλέγματος των αρμοδιοτήτων, αξιοποιώντας καταρχήν την ολοκληρωμένη πρόταση της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που προαναφέρθηκε. Τα βήματα αυτά εκκινούν από τη διαβούλευση επί των γενικών πολιτικών επιλογών της μεταρρύθμισης, σε σχέση με το χαρακτήρα του κράτους και το ρόλο των επιμέρους θεσμών, αλλά και τη λήψη υπόψη των δυνατοτήτων και των ορίων που θέτει το Σύνταγμα και οι

διεθνείς καλές πρακτικές και στη βάση αυτών προχωρούν με την καταγραφή και τον επανακαθορισμό των αρμοδιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης, ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και διακρίνοντας μεταξύ κύριας και παρεπόμενων αρμοδιοτήτων σε κάθε πεδίο.

Παράλληλα, προτείνονται μέτρα για τη βιωσιμότητα της μεταρρύθμισης αυτής, που αφορούν την ύπαρξη ενός μηχανισμού παρακολούθησης, αξιολόγησης και περιοδικής επικαιροποίησης του θεσμικού πλαισίου (όπως ήδη διαμορφώθηκε από τον ν. 4555/2018), τη σύνδεση του επανασχεδιασμού των αρμοδιοτήτων με αντίστοιχα μέτρα στο διοικητικό επίπεδο (προτυποποίηση διαδικασιών, εγγράφων κ.λπ.), την επικαιροποίηση των οργανογραμμάτων όλων των κρατικών και αυτοδιοικητικών φορέων ώστε να αντικατοπτρίζουν το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων, καθώς και την κατανομή και επιμόρφωση του προσωπικού με βάση το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων και, κυρίως, τον συναφή προγραμματισμό των προσλήψεων.

Στο σκέλος της χρηματοδότησης, προτείνεται ο υπολογισμός του ελάχιστου λειτουργικού κόστους ενός Δήμου και αντίστοιχα μίας Περιφέρειας και η χρησιμοποίησή του για τη διαμόρφωση ενός νέου αλγορίθμου κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στη βάση πολλαπλών κριτηρίων, όπως ήδη προβλέπεται στο νόμο.

Τέλος, επισημαίνεται η ανάγκη διατύπωσης και διαδικασιών και πρωτοκόλλων συντονισμού στις περιπτώσεις όπου οι συνέργειες και οι συναρμοδιότητες κρίνονται αναπόφευκτες ή χρήσιμες, ενώ σημειώνεται η ανάγκη να διερευνηθούν και οι θεσμικές και δημοκρατικές προϋποθέσεις για τη συλλογική και διαφανή άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τόσο των ΟΤΑ όσο

και του κεντρικού κράτους. Και βέβαια, όπως επισημαίνεται, μια ολοκληρωμένη στρατηγική θα πρέπει – εκτός των άλλων – να περιλαμβάνει και παρεμβάσεις στο επίπεδο του διοικητικού χάρτη, τόσο των δημόσιων (κρατικών) υπηρεσιών, όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, κυρίως, να έχει ως στόχο την επανάκτηση δημόσιων υπηρεσιών που σήμερα παρέχονται από ιδιώτες.

## Εισαγωγή

**Η** ανά χειράς ανάλυση αποτελεί το πρώτο μέρος ενός κειμένου γύρω από τις εναλλακτικές μεταρρυθμιστικές στρατηγικές που έχουν διατυπωθεί στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τρεις στόχους : Πρώτον, να αποσαφηνιστεί το σκεπτικό και το περιεχόμενο κάθε μεταρρυθμιστικής στρατηγικής, δεύτερον, να εντοπιστούν κοινά σημεία και διαφορές, καθώς και πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα καθεμίας εξ αυτών και, τρίτον, να διατυπωθούν στη βάση των ανωτέρω κάποιες προτάσεις πολιτικής.

Το παρόν πρώτο μέρος επικεντρώνει σε αυτό που τείνει να θεωρηθεί και ως **το μόνιμο πρόβλημα όχι μόνο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και συνολικά της Δημόσιας Διοίκησης : τις αρμοδιότητες, την βέλτιστη κατανομή και την αποτελεσματική άσκησή τους**. Το ζήτημα βρέθηκε στο επίκεντρο της ειδησεογραφίας και της δημόσιας συζήτησης με αφορμή την πρόσφατη κακοκαιρία («Μήδεια») που κατέληξε στην διακοπή της ηλεκτροδότησης και, σε μικρότερο βαθμό, και της ύδρευσης, σε χιλιάδες νοικοκυριά στην Αττική. Ωστόσο, το θέμα φαίνεται ότι θα απασχολήσει τη δημόσια συζήτηση και πέρα από την άμεση συγκυρία, καθώς αναγνωρίζεται ως μία από τις παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και στην πρόσφατα δημοσιευθείσα τελική έκθεση επί του «Σχεδίου Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας» (τη γνωστή «έκθεση Πισσαρίδη»)<sup>2</sup>, η οποία αποτελεί τη βάση του σχεδιασμού της

<sup>2</sup> Διαθέσιμο εδώ: <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/> (προσπελάστηκε 19/2/2021)

σημερινής κυβέρνησης, ενόψει και της αξιοποίησης του ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης. Φαίνεται, επομένως, ότι η στιγμή είναι κατάλληλη για μία τεκμηριωμένη συζήτηση γύρω από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τη μεταρρύθμισή της.

## Ένας θεσμός με διφυή χαρακτήρα

**Τ**ο σημείο από το οποίο οφείλει να ξεκινήσει κανείς είναι η αποσαφήνιση κάποιων χαρακτηριστικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που την καθιστούν ένα ιδιαίτερο και ευαίσθητο πεδίο και που, σε μεγάλο βαθμό, ορίζουν και το πλαίσιο των διαφορετικών μεταρρυθμιστικών στρατηγικών στον τομέα αυτό. Το βασικό χαρακτηριστικό του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο **διφυής χαρακτήρας** του, όπως άλλωστε προδίδουν και τα δύο συνθετικά του όρου : αυτο-διοίκηση.

Ο διφυής αυτός χαρακτήρας αφορά την ίδια τη φυσιογνωμία, τον τρόπο λειτουργίας και τις προτεραιότητες του θεσμού. Στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι παραδόσεις κοινοτικής οργάνωσης προηγούμενων αιώνων, αλλά και οι σύγχρονες διεθνείς τάσεις συμμετοχικής διοίκησης, συναντώνται με τον ρόλο και τις ανάγκες μιας σύγχρονης δημόσιας υπηρεσίας, άμεσα συνδεδεμένης με την καθημερινότητα, αλλά και με την άσκηση σειράς αρμοδιοτήτων, που παρέχει πλήθος υπηρεσιών προς τους πολίτες και ασκεί δημόσια εξουσία. Έτσι, η ανοιχτότητα και η αμεσότητα που χαρακτηρίζουν έναν κατ' εξοχήν λαϊκό, συμμετοχικό, δημοκρατικό θεσμό αναζητούν στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το σημείο τομής με τις απαιτήσεις για μια σύγχρονη, αποτελεσματική, ορθολογικά οργανωμένη δημόσια υπηρεσία.

Αν και αυτός ο διφυής χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ακριβώς το στοιχείο που θα μπορούσε να την καταστήσει εργαστήριο ιδεών και καλών πρακτικών γενικότερα για τη διακυβέρνηση των σύγχρονων κοινωνιών, στη χώρα μας οι δύο «ρίζες» της που προαναφέραμε αντιμετωπίζονται περίπου ως αλληλοαποκλειόμενες και αλληλοσυγκρουόμενες. Η τοπικότητα και η γεωγραφική εγγύτητα, η δημοκρατία και η συμμετοχή θεωρούνται – εσφαλμένα – περίπου ασύμβατες τόσο με την αποτελεσματικότητα στη διοίκηση όσο και με τη δημοσιονομική εξυγίανση. Έτσι, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπήρξαν στην καλύτερη περίπτωση *αμήχανες* απέναντι στο ερώτημα της συμφιλίωσης των χαρακτηριστικών αυτών, στη χειρότερη *ιδιαίτερα συντηρητικές – χωροταξικά, διοικητικά και πολιτικά*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Το θέμα αυτό θα μας απασχολήσει εκτενέστερα στο δεύτερο μέρος της ανάλυσης.

Η ένταση που περιγράψαμε ενυπάρχει και στη σχέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το (κεντρικό) κράτος. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του κράτους, είναι οργανικά ενταγμένη στο πλέγμα της Δημόσιας Διοίκησης, υπάγεται στο θεσμικό, αλλά και δημοσιονομικό πλαίσιο της, ωστόσο την ίδια στιγμή είναι θεσμός με δική του διακριτή δημοκρατική νομιμοποίηση και αιρετά όργανα. Η ένταση αυτή αποτυπώνεται και στη διατύπωση του ελληνικού συντάγματος, που κάνει λόγο για *αυτοτέλεια* – και όχι αυτονομία – των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Στο σημείο αυτό, της σχέσης μεταξύ κεντρικού κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, βρίσκεται και ο πυρήνας του ζητήματος της διάρθρωσης των αρμοδιοτήτων των επιμέρους διοικητικών επιπέδων και θεσμών, στοιχείο που εν μέρει εξηγεί και τη δυσκολία που υπήρξε μέχρι σήμερα να επιλυθεί το θέμα ικανοποιητικά.

## Επικαλύψεις και συγχύσεις αρμοδιοτήτων : Έκταση και αιτίες του προβλήματος

**Ε**ίναι σύνηθες, κάθε φορά που κάτι πάει στραβά – συνήθως μετά από κάποια κακοκαιρία, φυσική καταστροφή κ.λπ., αλλά και κάθε φορά που οι πολίτες αγανακτούν για καθυστερήσεις της διοίκησης στην επίλυση προβλημάτων και αιτημάτων τους – οι αρμόδιοι να απαντούν διαπιστώνοντας την «ανυπαρξία του κράτους» και ανακαλύπτοντας (ξανά) το πρόβλημα της σύγχυσης και της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών φορέων. Ωστόσο, παραφράζοντας ελαφρώς τον Ηράκλειτο, πρέπει να συμφωνήσουμε ότι δεν μπορεί να πέσει κανείς δύο φορές από το ίδιο σύννεφο και, επομένως, δεν είναι λογικό το (εν μέρει, όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια) υπαρκτό θέμα καταμερισμού και άσκησης των αρμοδιοτήτων διαφόρων φορέων να επανέρχεται εδώ και δεκαετίες στη δημόσια συζήτηση ως δικαιολογία από τους ανθρώπους που είναι αρμόδιοι να το επιλύσουν. Πριν ωστόσο προχωρήσουμε στις λύσεις, ας δούμε την πραγματική έκταση και, κυρίως, τις αιτίες του προβλήματος.

### Απόλυτος διαχωρισμός αρμοδιοτήτων ή συνέργειες;

Κατ' αρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι **ο απόλυτος διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων ούτε εφικτός είναι ούτε και ευκαίος**. Δεν πρόκειται για ελληνική παθογένεια, αλλά για φυσικό επακόλουθο της σύνθετης φύσης της σύγχρονης πραγματικότητας :

- Το πλήθος υποδομών και δικτύων (ηλεκτρικής ενέργειας, αερίου, τηλεπικοινωνιών κ.λπ.) που συντηρεί τις σύγχρονες πόλεις απαιτεί και εξειδικευμένους φορείς διαχείρισης και συντήρησής τους.

- Η ύπαρξη μεγάλων μητροπολιτικού χαρακτήρα αστικών κέντρων, με μεγάλο και πυκνό πληθυσμό, με σύνθετα προβλήματα και με άμεσα διασυνδεδεμένες τοπικές κοινότητες απαιτεί επίσης διατοπικό συντονισμό.

Και, ευρύτερα, η ίδια η σύνθετη φύση των κοινωνικών προβλημάτων πολύ σπάνια μπορεί να αναχθεί σε ένα μόνο ερώτημα, μία μόνο αρμοδιότητα και κατ' επέκταση σε έναν μόνο φορέα, ακόμα και στην πλέον καλά δομημένη και οργανωμένη κοινωνία. Το ερώτημα, επομένως, είναι αν αυτή η πραγματικότητα θα οδηγήσει σε σύγχυση αρμοδιοτήτων και σε μια ατέρμονη γραφειοκρατία και μετάθεση ευθυνών ή σε συνέργειες των εμπλεκόμενων φορέων, μέσα από μια διαφορετική οργάνωση της διοίκησης, με εκ των προτέρων καθορισμένα πρωτόκολλα, όπου είναι εφικτό, αλλά και με πολιτική βούληση υπέρβασης των αγκυλώσεων σε κρίσιμες και απρόβλεπτες περιστάσεις. Επομένως, ο σχεδιασμός και η απονομή των αρμοδιοτήτων στους διάφορους φορείς, καθώς και η αποτελεσματική άσκησή τους είναι ένα υπαρκτό πρόβλημα στη χώρα μας, έχει όμως πολύ περισσότερα επίπεδα στα οποία πρέπει να αναζητηθεί η λύση.

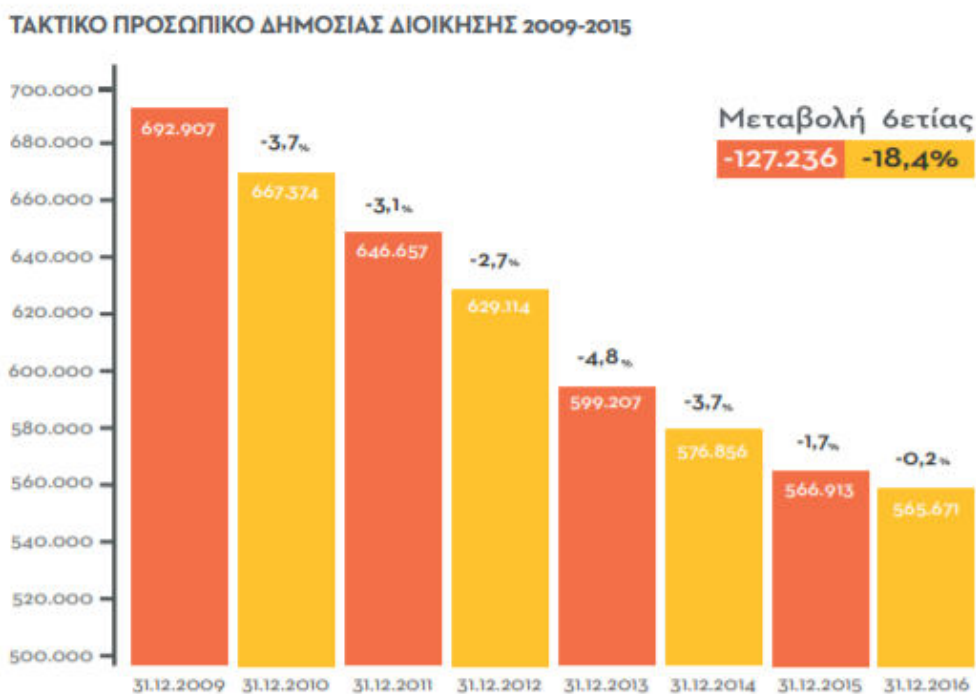
### Το ζήτημα της στελέχωσης των υπηρεσιών όλων των επιπέδων

Πρώτα απ' όλα, η συζήτηση περί αρμοδιοτήτων και ασυνεννοησίας είναι άμεσα συνδεδεμένη με το τεράστιο έλλειμμα στελέχωσης (δευτερευόντως και εξοπλισμού) των περισσότερων φορέων του Δημοσίου, τόσο της κεντρικής κυβέρνησης όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μάλιστα, το έλλειμμα αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο σε ορισμένες κατηγορίες προσωπικού – ειδικά εκεί όπου απαιτούνται ειδικές τεχνικές ή επιστημονικές γνώσεις. Η ελλιπής στελέχωση δεν αφορά ασφαλώς τον διοικητικό σχεδιασμό των αρμοδιοτήτων, όμως προφανώς δεν είναι άσχετη και με την απροθυμία – ή πολύ συχνά και την αντικειμενική αδυναμία – των φορέων να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, εξ ου και το γνωστό «μπαλάκι» εκατέρωθεν επίρριψης ευθυνών.

Το «πάγωμα» των προσλήψεων και οι ρήτρες περί μίας πρόσληψης για κάθε δέκα ή πέντε αποχωρήσεις, που έχουν ισχύσει εδώ και πάνω από μία δεκαετία πλέον, έχουν οδηγήσει σε έναν δημόσιο τομέα υποστελεχωμένο και γερασμένο (Διάγραμμα 1 και Διάγραμμα 2). Δυστυχώς μάλιστα φαίνεται ότι ούτε η εμπειρία της πανδημίας, η οποία στο μεγαλύτερο μέρος του κόσμου ενίσχυσε την πεποίθηση για τη σημασία των

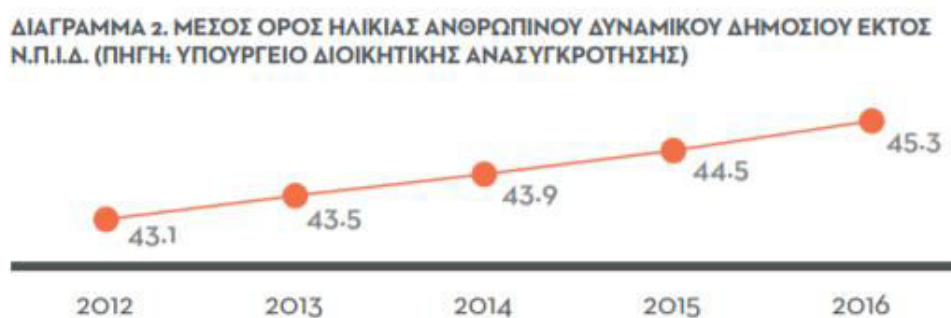
δημόσιων υπηρεσιών, ειδικά σε κρίσιμους τομείς (υγεία, πολιτική προστασία, μεταφορές, διαχείριση υποδομών και δικτύων), στάθηκε ικανή να αλλάξει τις προτεραιότητες της ελληνικής κυβέρνησης σε σχέση με τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, οι οποίες προς το παρόν εξαντλούνται στη δημιουργία νέων αστυνομικών σωμάτων.

Διάγραμμα 1 : Τακτικό Προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης (2009-2015)



\* Πηγή : Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020.

Διάγραμμα 2 : Μέσος όρος ηλικίας ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου



\* Πηγή : Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020.

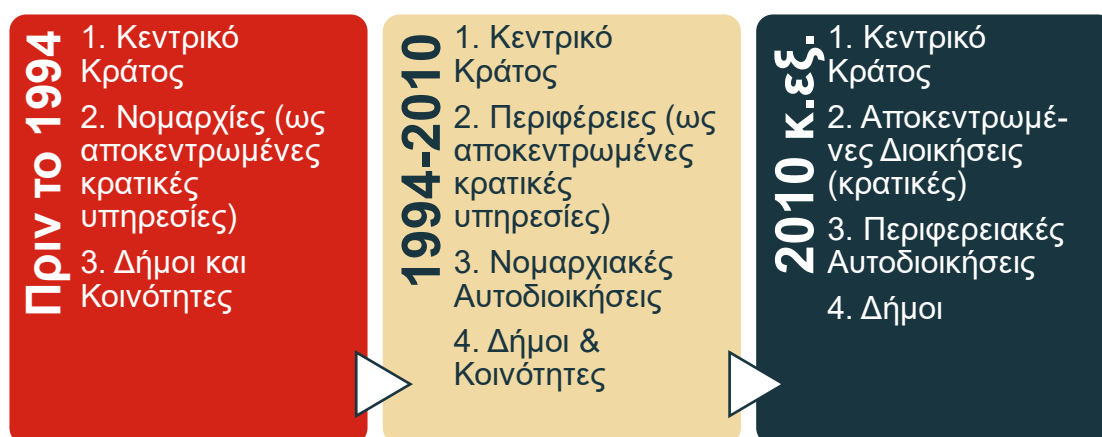


## Τέσσερις (συν μία) πηγές διοικητικής σύγχυσης

Σε ό,τι δε αφορά στο θέμα της σύγχυσης και της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων καθεαυτό, έχει συχνά επισημανθεί ως αιτία η **πολυνομία** και η **κακή και άναρχη νομοθέτηση**. Ωστόσο, οι πηγές της διοικητικής σύγχυσης είναι πολύ περισσότερες – γι' αυτό εξάλλου και το πρόβλημα δεν μπορεί να λυθεί απλώς με μία εκκαθάριση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Στην παράγραφο αυτή, σταχυολογούμε τέσσερις πηγές διοικητικής σύγχυσης, που εξηγούν σε μεγαλύτερο βάθος το πρόβλημα και πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Η πρώτη – και ενδεχομένως η βασικότερη – πηγή διοικητικής περιπλοκότητας και σύγχυσης είναι η **διαχρονική αμφιθυμία του ελληνικού κράτους ως προς την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων (και φυσικά πόρων) προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση**. Αν και με διαδοχικές μεταρρυθμίσεις εξαγγέλλονταν και νομοθετούνταν η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, αυτή πάντοτε ήταν αποσπασματική, αφορούσε επιμέρους και εκτελεστικής φύσης κυρίως αρμοδιότητες και χαρακτηρίζονταν από παλινωδίες, αφού αρμοδιότητες άλλαζαν συχνά επίπεδο άσκησης, εκχωρούνταν στην Αυτοδιοίκηση για να επιστρέψουν στη συνέχεια, εν όλω ή εν μέρει, στο κράτος κ.ο.κ. Και βέβαια, κάθε δημιουργία νέου αυτοδιοικητικού θεσμού, υποτίθεται ισχυρότερου και επομένως έτοιμου να ασκήσει περισσότερες αρμοδιότητες, συνοδεύονταν και από την εισαγωγή ενός παράλληλου αποκεντρωμένου μεν, κρατικού δε θεσμού (**Διάγραμμα 3**).

Διάγραμμα 3 : Γενικό περίγραμμα της διαχρονικής εξέλιξης της βασικής διοικητικής διάρθρωσης της χώρας



Ο δεύτερη πηγή παθογένειας εντοπίζεται **στο ίδιο το (με τη στενή έννοια) κράτος και την αποκέντρωσή του**. Εκτός της δημιουργίας νέων θεσμών στο δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακή και αργότερα Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση) και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, το ίδιο το κράτος προχώρησε παράλληλα και αυτόνομα και σε μία κατά τόπο και καθ' ύλη αποκέντρωση των υπηρεσιών του σε πολλά επίπεδα.

Πρώτα απ' όλα, στο όνομα της αποτελεσματικότητας και της ευελιξίας, το κράτος δημιουργεί εδώ και δεκαετίες ad hoc νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητες αρχές και άλλους φορείς, εκτός της κύριας οργανωτικής δομής των Υπουργείων, που κρατούν μόνο την εποπτεία των φορέων αυτών. Με τον τρόπο αυτό προέκυψε ένα πολλαπλασιασμός των φορέων του Δημοσίου [το 2010 – οπότε και άρχισε να τηρείται – το Μητρώο Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης περιλάμβανε 1.601 εγγραφές, ενώ στην τελευταία διαθέσιμη ενημέρωσή του (Μάρτιος 2019) περιλάμβανε 1.718 εγγραφές<sup>4</sup>], με όλες τις δυσκολίες που αυτό συνεπάγεται για τον συντονισμό τους.

Ταυτόχρονα, παράλληλα προς τις κρατικές Νομαρχίες (και στη συνέχεια τις κρατικές Περιφέρειες και, πλέον, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) αναπτύχθηκε ή διατηρήθηκε ένα δίκτυο αποκεντρωμένων υπηρεσιών των επιμέρους Υπουργείων. Πράγματι, αντί οι τυχόν αποκεντρωμένες υπηρεσίες των διαφόρων Υπουργείων να ενταχθούν στη δομή των κρατικών Νομαρχιών (και μετέπειτα Περιφερειών και πλέον Αποκεντρωμένων Διοικήσεων), δημιουργήθηκαν ή διατηρήθηκαν παράλληλες δομές αποκέντρωσης – ακόμα και αμιγώς διοικητικού χαρακτήρα, όπως οι Υγειονομικές Περιφέρειες (ΥΠΕ) ή οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης. Έτσι, η αρμοδιότητα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων παραμένει ατελής, αφού δεν είναι ένα «κατά τόπον κράτος», αλλά μόνο μέρος αυτού (περιλαμβάνουν λ.χ. υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Περιβάλλοντος, Μετανάστευσης, όχι όμως τις κατά τόπους υπηρεσίες άλλων Υπουργείων, όπως οι ΥΠΕ, οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, οι Εφορείες Αρχαιοτήτων, οι ΔΟΥ, τα Τελωνεία, τις υπηρεσίες Πρόνοιας κ.ο.κ.).

Η τρίτη πηγή διοικητικής περιπλοκότητας, γραφειοκρατίας και σύγχυσης δεν αφορά τη δημόσια διοίκηση καθαυτή, αλλά **την τάση μερικής ή πλήρους ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών της και το φαινόμενο της παροχής από ιδιώτες ορισμένων κοινωνικά κρίσιμων υπηρεσιών που κανονικά (θα έπρεπε να)**

---

<sup>4</sup> Πηγή : Ελληνική Στατιστική Αρχή (<https://www.statistics.gr/register-general-government-entities> - Προσπελάστηκε : 19/2/2021). Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αυξομειώσεις των εγγραφών στο Μητρώο δεν απηχούν πάντοτε πραγματική κατάργηση ή δημιουργία φορέων, αλλά σχετίζονται και με τον τρόπο καταγραφής.

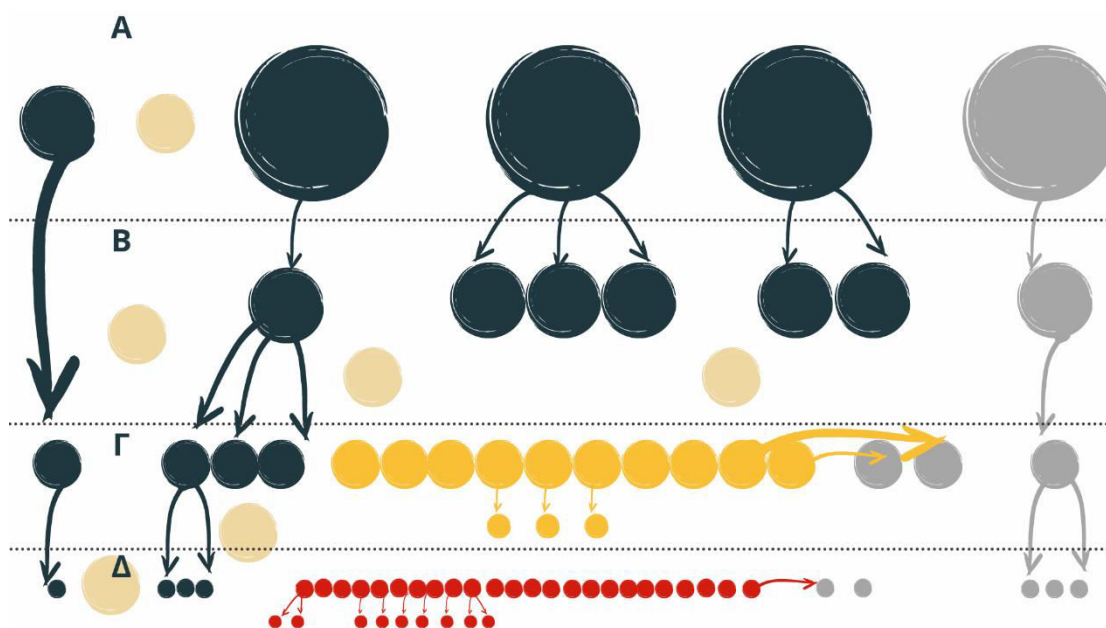
**παρέχονται από το δημόσιο.** Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται ένας ενδιάμεσος «γκρίζος» χώρος, είτε ευθέως, μέσω των ιδιωτικοποιήσεων, στις οποίες η Ελλάδα υπήρξε πρωταθλήτρια, και μάλιστα ήδη πολύ πριν την εφαρμογή των μνημονίων, είτε εμμέσως, με τη δημιουργία επιχειρήσεων του Δημοσίου που λειτουργούν με βάση τις αρχές της ιδιωτικής οικονομίας, καθώς και με τις κατά περίπτωση εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing) μέρους των δραστηριοτήτων του Δημοσίου, με την πρόσληψη ιδιωτών εργολάβων. Χαρακτηρίζουμε δε τον χώρο αυτό ως «γκρίζο», όχι μόνο εξαιτίας του πολλαπλασιασμού των «παικτών» που συνεπάγεται σε ένα ήδη σύνθετο διοικητικά τοπίο (βλ. **Διάγραμμα 4**), αλλά και εξαιτίας της πολυδιάσπασης των κανόνων και των προδιαγραφών που προκαλεί, αφού οι δημόσιες και οι ιδιωτικές υπηρεσίες, ακόμα και όταν δρουν στο ίδιο πεδίο, κινούνται σε διαφορετικό πλαίσιο.

Η τέταρτη πηγή αλληλοεπικάλυψης και σύγχυσης αρμοδιοτήτων είναι **οι ασυνέπειες στη χωρική διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, σε τρία επίπεδα:

- Οι διαδοχικές συνενώσεις των ΟΤΑ τόσο του πρώτου βαθμού (Προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης»), όσο και του δεύτερου (με τη δημιουργία των αιρετών Περιφερειών) είχαν ως αποτέλεσμα τη **γεωγραφική απομάκρυνση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους πολίτες** – σε πολλούς Δήμους, ειδικά της περιφέρειας, η έδρα του Δήμου απέχει δεκάδες χιλιόμετρα από αρκετούς οικισμούς του, στοιχείο που δυσχεραίνει σημαντικά την ομαλή, αποτελεσματική και γρήγορη ανταπόκριση των δημοτικών υπηρεσιών, ειδικά σε έκτακτες συνθήκες.

- Σε αντιστάθμισμα του προβλήματος αυτού, σε κάθε «κύμα» συνένωσης **διατηρούνταν στο εσωτερικό των νέων ΟΤΑ οι προηγούμενες διοικητικές/γεωγραφικές υποδιαιρέσεις**, διαμορφώνοντας εσωτερικά επάλληλα διοικητικά επίπεδα (**Διάγραμμα 5**). Οι Κοινότητες και οι Δήμοι που καταργήθηκαν, παραμένουν ως Τοπικές/Δημοτικές Κοινότητες και ως Δημοτικές Ενότητες, χωρικές και διοικητικές υποδιαιρέσεις στο εσωτερικό των νέων μεγάλων Δήμων. Αντίστοιχα, οι Νομοί, που καταργήθηκαν ως αυτοδιοικητική βαθμίδα, παραμένουν ως εσωτερική διαίρεση των Περιφερειών (Περιφερειακές Ενότητες), ενώ και εκτός αυτοδιοίκησης παραμένουν το κέντρο της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης : Είναι η γεωγραφική βάση εκλογής των βουλευτών, αλλά και της οργάνωσης πολλών αποκεντρωμένων υπηρεσιών των Υπουργείων.

Διάγραμμα 4 : Σχηματική αναπαράσταση των διαφόρων φορέων που δρουν στα διάφορα επίπεδα της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες



#### Υπόμνημα

**A:** Εθνικό επίπεδο – Φορείς με αρμοδιότητα σε όλη την Επικράτεια

● Κρατικοί φορείς (Υπουργεία και αποκεντρωμένες/περιφερειακές υπηρεσίες τους, νπδδ και νπιδ που ανήκουν στο Δημόσιο κ.λπ.)

**B:** Μεγάλες διοικητικές υποδιαιρέσεις – Φορείς με αρμοδιότητα σε γεωγραφικές περιοχές ευρύτερες της Περιφέρειας

● Φορείς της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις αυτών)

**Γ:** Επίπεδο Περιφέρειας – Φορείς με αρμοδιότητα που ταυτίζεται με τα χωρικά όρια μιας περιφέρειας

● Φορείς της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις αυτών)

**Δ:** Επίπεδο Δήμου – Φορείς με αρμοδιότητα που ταυτίζεται με τα χωρικά όρια ενός δήμου

● Διάφορα sui generis νομικά πρόσωπα (κοινωφελή κ.λπ.)

● Ιδιωτικός τομέας (επιχειρήσεις είτε με αυτόνομη δράση είτε ως ανάδοχοι/εργολάβοι του δημοσίου σε διάφορα επίπεδα)

Διάγραμμα 5 : Ενδεικτική εσωτερική διοικητική διάρθρωση των ΟΤΑ μετά το "Πρόγραμμα Καλλικράτης" (2010)



• Τέλος, η ύπαρξη Δήμων διαφορετικών ταχυτήτων και το άτοπο του να καλούνται να ασκήσουν ακριβώς τις ίδιες αρμοδιότητες φορείς με τελείως διαφορετικές επιχειρησιακές δυνατότητες δημιουργεί προφανή προβλήματα. Με τις εκτεταμένες συνενώσεις αφ' ενός και την εφαρμογή της αρχής «κάθε νησί και Δήμος» αφ' ετέρου, προέκυψε το φαινόμενο να εντάσσονται στο ίδιο θεσμικό πλαίσιο Δήμοι όπως η Αθήνα η Θεσσαλονίκη, το Ηράκλειο, η Πάτρα, η Λάρισα, ο Βόλος, το Περιστέρι, η Λέσβος (πριν τη διάσπασή της το 2018), με τον Δήμο Αγαθονησίου ή τον Δήμο Γαύδου. Αυτός είναι ένας βασικός λόγος που σήμερα, ακριβώς δέκα χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3852/2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), πολλές από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν τότε στους Δήμους, και ιδίως οι σχετικές με τις πολεοδομίες και τις τεχνικές υπηρεσίες (και σε μικρότερο βαθμό με την πρόνοια, αλλά και την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ), εξακολουθούν να μην μπορούν να ασκηθούν, λόγω έλλειψης κατάλληλου προσωπικού, στους μικρότερους Δήμους. Αυτές οι αρμοδιότητες, λοιπόν, είτε έχουν αναβιβαστεί εκ νέου σε άλλη βαθμίδα (Περιφέρειες ή και κρατικές υπηρεσίες) με μεταγενέστερη νομοθεσία είτε ασκούνται μέσω του θεσμού της *διοικητικής υποστήριξης* από τις υπηρεσίες του Δήμου της πρωτεύουσας κάθε νομού για λογαριασμό και των υπόλοιπων Δήμων της περιοχής, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την επιβάρυνση του πρώτου, αλλά και για την ποιότητα και την ταχύτητα του παραγόμενου έργου.

#### **Συνοψίζοντας :**

- ✓ Στη σύγχρονη σύνθετη κοινωνία, ο πλήρης διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων των διαφόρων διοικητικών επιπέδων δεν είναι ούτε εφικτός ούτε ευκαίος. Παράλληλα με τον ανασχεδιασμό των αρμοδιοτήτων, πρέπει να δημιουργηθούν οι κατάλληλες διαδικασίες και πρωτόκολλα συντονισμού μεταξύ των επιμέρους φορέων.
- ✓ Το πρόβλημα της σύγχυσης και αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων στην Ελλάδα δεν οφείλεται μόνο στην πολυνομία και στην κακής ποιότητας νομοθέτηση, αλλά έχει τέσσερις ακόμα βαθύτερες πηγές :
- ✓ Την αμφιθυμία του κράτους ως προς την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, που οδηγούσε στη δημιουργία επάλληλων επιπέδων, στη μεταφορά αποσπασματικών και κυρίως διαχειριστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων, αλλά και σε παλινωδίες σε σχέση με τις εκχωρούμενες αρμοδιότητες, που συχνά «πηγαινοέρχονταν».

- ✓ Την καθ' ύλη και κατά τόπο αποκέντρωση του ίδιου του κράτους, παράλληλα προς τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έξω από το σύστημα των πρώην κρατικών Νομαρχιών, έπειτα κρατικών Περιφερειών και νυν Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.
- ✓ Την ύπαρξη ενός «γκρίζου» χώρου υπηρεσιών που κανονικά θα έπρεπε να παρέχονται από το δημόσιο, αλλά εμπλέκουν και ιδιώτες, είτε μέσω κλασικών ιδιωτικοποιήσεων είτε μέσω διαφόρων μορφών outsourcing, με αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των δρώντων, και μάλιστα υπό διαφορετικούς κανόνες και προδιαγραφές, σε σειρά πεδίων.
- ✓ Τις αστοχίες στο χωροταξικό σχεδιασμό των Δήμων κατά τη διαδικασία επάλληλων συνενώσεων, με αποτέλεσμα : Πρώτον τη γεωγραφική απομάκρυνση του Δήμου και των υπηρεσιών του από τους πολίτες, δεύτερον, τη διατήρηση, ως αντιστάθμισμα, των προηγούμενων διοικητικών υποδιαιρέσεων και τον πολλαπλασιασμό των διοικητικών επιπέδων και, τρίτον, τη δημιουργία Δήμων πολλών ταχυτήτων που καλούνται να ανταπεξέλθουν στις ίδιες απαιτήσεις.

## Πρόσφατες πρωτοβουλίες στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Ποιος είναι αρμόδιος για τις αρμοδιότητες;

Όπως αναφέρθηκε ήδη, το ζήτημα της σύγχυσης και επικάλυψης των αρμοδιοτήτων και του αναποτελεσματικού συντονισμού των αρμόδιων κατά περίπτωση φορέων επανέρχεται διαρκώς στη δημόσια συζήτηση. Αν ωστόσο το πρόβλημα είναι παλιό (εντεινόμενο πάντως διαρκώς, υπό την επίδραση των παραγόντων που προαναφέρθηκαν), δεν σημαίνει ότι δεν επιδέχεται αντιμετώπισης. Μάλιστα, κατά τα τελευταία χρόνια υπήρξαν ορισμένες, περισσότερο ή λιγότερο συστηματικές, προσπάθειες αντιμετώπισής του, τις οποίες θα εξετάσουμε εν συντομία στη συνέχεια.

## Η Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ν. 4555/2018)

Το πρόβλημα των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο του ευρύτερου σχεδιασμού των αρμοδιοτήτων όλων των διοικητικών επιπέδων, απασχόλησε ιδιαίτερα την **Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 5 ν. 4368/2016)**. Το πόρισμα της εν λόγω Επιτροπής<sup>5</sup>, το οποίο αποτέλεσε τη βάση της επί πάνω από ένα έτος δημόσιας διαβούλευσης η οποία κατέληξε στην ψήφιση του ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι») αφιερώνει μεγάλο μέρος του στο θέμα αυτό. Συγκεκριμένα, μία εκ των τεσσάρων θεματικών υποομάδων που λειτούργησαν στο πλαίσιο της εν λόγω Επιτροπής είχε ακριβώς ως αντικείμενο τα θέματα προσωπικού και εποπτείας ΟΤΑ και την σχέση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κρατικής Διοίκησης<sup>6</sup>.

Το πόρισμα της παραπάνω Επιτροπής περιλαμβάνει ορισμένα πολύ χρήσιμα στοιχεία για την προσέγγιση του προβλήματος. Όπως επισημαίνεται σε αυτό :

- **Πρώτον, το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοικητικής δράσης δεν είναι μόνο μια μεθοδολογική άσκηση, αλλά αποτελεί «πολιτικά επίδικο ζήτημα».** Επομένως, οποιαδήποτε μελέτη και απόπειρα τεχνικής επίλυσης του προβλήματος προϋποθέτει και τη δημοκρατική πολιτική συζήτηση για το είδος του κράτους που επιδιώκεται να διαμορφωθεί και που κρίνεται περισσότερο συμβατό με τις ανάγκες και τις επιδιώξεις της κοινωνίας.

- **Δεύτερον, η επίλυση του προβλήματος της σύγχυσης και μη αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων δεν εξαντλείται στην απλή ανακατανομή τους,** αλλά πρέπει να *«συνοδεύεται από ουσιαστική επανεξέταση του εύρους, του περιεχομένου και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ίδιας της έννοιας της αρμοδιότητας»* και *«από νέες, πλήρως οριοθετημένες κατατάξεις, αποσαφήνιση του ρόλου κάθε επιπέδου της διοίκησης και παραχώρηση σε καθένα από αυτά ενός πλήρους και καθαρού πεδίου οργάνωσης και χειρισμού των αντίστοιχων τομέων δημόσιας πολιτικής».* Με άλλα λόγια, προκρίνεται η υπέρβαση του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων, που σήμερα αντιστοιχούν σε ισάριθμες διάσπαρτες διατάξεις, και η εκβάθρων επαναχάραξη του πεδίου στη βάση **τομέων δημόσιας πολιτικής.**

<sup>5</sup> Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή Άρθρου 5 Ν. 4368/2016, *Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης* [online], 28/2/2017, διαθέσιμο στο: <https://government.gov.gr/πρόταση-αναθεώρησης-του-θεσμικού-πλα/> (προσπελάστηκε στις 19/2/2021)

<sup>6</sup> Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 19976/ 9.6.2016, ΦΕΚ ΥΟΔΔ 318/17.6.2016



• **Τρίτον**, επιπλέον των παραπάνω παραδοχών και στη βάση αυτών, στο πόρισμα της παραπάνω Επιτροπής περιλαμβάνεται μια **αναλυτική καταγραφή της (τότε) υφιστάμενης κατάστασης, με την ταξινομημένη παρουσίαση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων**, με βάση τα εξής κριτήρια :

- (α) τα συναρμόδια Υπουργεία και τις ειδικές αρμόδιες υπηρεσίες τους,
- (β) το θεματικό πεδίο στο οποίο εντάσσεται καθεμία εξ αυτών των αρμοδιοτήτων,
- (γ) το είδος της κάθε αρμοδιότητας (εάν, δηλαδή, πρόκειται για αρμοδιότητα *επιτελική, εκτελεστική ή ελεγκτική*),
- (δ) τις διατάξεις που τη διέπουν,
- (ε) την αντιστοίχισή της με τον οικείο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης και
- (στ) τυχόν παρατηρήσεις που προκύπτουν από την μέχρι τώρα εμπειρία της άσκησής της.

Η κυριότερη, ωστόσο, συνεισφορά της ανωτέρω Επιτροπής στο θέμα των αρμοδιοτήτων, είναι η **διαμόρφωση ενός μοντέλου για την επεξεργασία των δεδομένων και τη διαμόρφωση μίας συνολικής μεταρρυθμιστικής πρότασης γύρω από τις αρμοδιότητες (Διάγραμμα 6)**, με βάση το οποίο προβλέφθηκε στον ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι») η σύσταση **μικτών Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ.)**, «*με έργο την καταγραφή των αρμοδιοτήτων και διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης α` και β` βαθμού, ανά πεδίο δημόσιας πολιτικής κάθε Υπουργείου, όπως αυτά ορίζονται από τον Οργανισμό του, την αξιολόγηση των όρων αποτελεσματικής άσκησης αυτών, τον εντοπισμό προβλημάτων και δυσλειτουργιών και τη διατύπωση πρότασης για την αντιμετώπιση αυτών, σύμφωνα με τις αρχές της εγγύτητας, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας*».

Στις εν λόγω επιτροπές – που θα συγκροτούνταν ανά τομέα δημόσιας πολιτικής, προβλέφθηκε η συμμετοχή τόσο υπηρεσιακών στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών και του κατά περίπτωση καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου, όσο και εκπροσώπων της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ). Μάλιστα, για την ολοκλήρωση του έργου των ανωτέρω επιτροπών προβλέφθηκε ένα «σφιχτό» χρονοδιάγραμμα τεσσάρων μηνών από τη συγκρότησή τους,

καθώς διακηρυγμένη πρόθεση της τότε πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν η νομοθετική υλοποίηση των προτάσεών τους, στο πλαίσιο του δεύτερου μέρους του προγράμματος «Κλεισθένης». Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι τελικώς εκδόθηκαν τρεις σχετικές αποφάσεις, με τις οποίες συγκροτήθηκαν πέντε (5) Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ. για τις δημόσιες πολιτικές του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τέσσερις (4) για τις δημόσιες πολιτικές του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων και τέσσερις (4) για τις δημόσιες πολιτικές του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ωστόσο, και με δεδομένο ότι η προθεσμία ολοκλήρωσης του έργου τους συνέπεσε με τη διεξαγωγή των αυτοδιοικητικών και ευρωπαϊκών εκλογών και εν συνεχεία των εθνικών εκλογών του 2019 και την κυβερνητική αλλαγή, δεν υπήρξαν στοιχεία σχετικά με το αν ολοκληρώθηκε το έργο τους και τι απέγιναν τα πορίσματά τους.

Διάγραμμα 6 : Μοντέλο διαμόρφωσης μιας συνολικής μεταρρυθμιστικής πρότασης γύρω από τις αρμοδιότητες



Το μοντέλο που προτάθηκε εκκινούσε από την έννοια της **δημόσιας πολιτικής**, τις επιμέρους θεματικές δηλαδή της διοικητικής δράσης, τις οποίες το πόρισμα της Επιτροπής, σχηματοποιούσε ως επιμέρους μεγάλους τομείς της δράσης κάθε Υπουργείου (π.χ. η δημόσια πολιτική για τα ύδατα, ως τμήμα της δράσης του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας). Στη βάση αυτής της προσέγγισης, το μοντέλο προέβλεπε στην ουσία τρία βήματα :

Πρώτον, την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης των αρμοδιοτήτων, του Υπουργείου/των Υπουργείων στο ρυθμιστικό πεδίο του οποίου/των οποίων υπάγεται η κάθε αρμοδιότητα και των διατάξεων που τη διέπουν.

Δεύτερον, τον ριζικό ανασχεδιασμό των αρμοδιοτήτων στη βάση κάποιων *κύριων αρμοδιοτήτων*, γύρω από τις οποίες θα ομαδοποιούνταν και οι υπόλοιπες και την απονομή των κύριων και συνακόλουθων αρμοδιοτήτων επί κάθε θέματος στο καταλληλότερο διοικητικό επίπεδο.

Τρίτον, μετά τη νομοθέτηση του νέου πλαισίου των αρμοδιοτήτων, την προτυποποίηση και βελτιστοποίηση των διοικητικών διαδικασιών που τηρούνται για την άσκησή τους, την παραγωγή πρότυπων εγγράφων για τις συχνότερα χρησιμοποιούμενες κατηγορίες κ.ο.κ.

Παράλληλα, ο ν. 4555/2018 επιχείρησε να αντιμετωπίσει ακόμα δύο σοβαρά ζητήματα στο πεδίο των αρμοδιοτήτων :

Κατ' αρχάς, προκειμένου να αποφευχθεί ένα ενδεχόμενο «ξήλωμα» του νέου, λειτουργικού και «εκκαθαρισμένου» πλαισίου αρμοδιοτήτων που θα προέκυπτε από την ανωτέρω μεταρρυθμιστική διαδικασία, εξαιτίας μεταγενέστερων παρεμβάσεων υπό το κράτος και της διοικητικής και πολιτικής συνήθειας δεκαετιών, με το άρθρο 212 του νόμου αυτού δημιουργήθηκε η **Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, *«με αντικείμενο το διαρκή έλεγχο, την εποπτεία και την παροχή γνώμης για κάθε ζήτημα σχετικό με τη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου καθορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, καθώς και της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Κεντρικής Διοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων»*.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της σχετικής διάταξης, η επιτροπή αυτή είναι αρμόδια να *«διατυπώνει γνώμη για κάθε σχέδιο νόμου, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με την απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή τροποποιεί το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Το επισπεύδον Υπουργείο αποστέλλει για το σκοπό αυτόν έγκαιρα το σχέδιο νόμου στην Επιτροπή, επισημαίνοντας ιδίως τις διατάξεις που αφορούν τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται ή τροποποιούνται, καθώς και τους πόρους που μεταφέρονται για την άσκηση αυτών σύμφωνα με το άρθρο 102 παράγραφος 5 του Συντάγματος»*. Ωστόσο, και αυτή η επιτροπή φαίνεται ότι περιέπεσε σε αχρησία, καθώς το τελευταίο δημοσιευμένο πρακτικό

γνώμης που εξέφρασε επί του αντικειμένου της ανατρέχει στο τέλος Μαΐου του 2019<sup>7</sup>, αν και δεν προκύπτει η κατάργησή της από τον ν. 4622/2019 για το «επιτελικό κράτος», ούτε ρητά ούτε και εμμέσως.

Έπειτα, ο ν. 4555/2018 προχώρησε στην **κατηγοριοποίηση των Δήμων, με κριτήρια όχι μόνο πληθυσμιακά, αλλά και γεωμορφολογικά**, διαμορφώνοντας έξι (6) κατηγορίες : **(α)** Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων (του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθήνας-Πειραιά και Θεσσαλονίκης), **(β)** Μεγάλοι (άνω των 25.000 κατοίκων) Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών, **(γ)** Μεσαίοι (από 10.000 έως 25.000 κατοίκων) Ηπειρωτικοί Δήμοι, **(δ)** Μικροί (κάτω των 10.000) Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι, **(ε)** Μεγάλοι και Μεσαίοι (άνω των 3.500 κατοίκων) Νησιωτικοί Δήμοι και **(στ)** Μικροί (κάτω των 3.500 κατοίκων) Νησιωτικοί Δήμοι.

Σύμφωνα δε με τη ρητή πρόβλεψη του νόμου, η κατηγοριοποίηση αυτή λαμβάνεται υπόψη «*ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμαμάτων χρηματοδότησης των δήμων από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους*». Και αυτή ωστόσο η πολύ χρήσιμη διάκριση φαίνεται ότι έχει χρησιμοποιηθεί ελάχιστες φορές<sup>8</sup>.

## Μεταρρυθμιστικές επιλογές και απόπειρες της σημερινής κυβέρνησης

Ήδη έχει διαφανεί από όσα αναφέρθηκαν ότι διαδικασίες, θεσμοί και μηχανισμοί που θεσπίστηκαν και ξεκίνησαν να λειτουργούν επί της προηγούμενης διακυβέρνησης (Διυπουργικές Επιτροπές Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών, Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κατηγοριοποίηση Δήμων), είτε έπαψαν να λειτουργούν είτε δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς από το καλοκαίρι του 2019 και εξής. Οι επιλογές που προκρίθηκαν σε αντικατάσταση αυτών αποτυπώνονται κυρίως σε δύο κομβικές κυβερνητικές πρωτοβουλίες :

Η πρώτη αφορά την εκ νέου συγκρότηση, από την προηγούμενη ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών (Π. Θεοδωρικάκος), ad hoc **Επιτροπής «για την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της Τοπικής**

<sup>7</sup> Βλ. αναλυτικά εδώ : <https://www.ypes.gr/monimi-epitropi-elegchoy-armodiotiton-topikis-aytodioikisis/>

<sup>8</sup> Βλ. ενδεικτικά την κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Εσωτερικών ΥΠΕΝ/ΔΔΑΠΠ/51775/1521 (ΦΕΚ Β' 2218/08.06.2019) «Προσδιορισμός Διοικητικών Κυρώσεων σε παραβάτες ΟΤΑ Α' βαθμού».

**Αυτοδιοίκησης και του Κράτους»**, υπό την προεδρία του καθηγητή Ξ. Κοντιάδη. Αντικείμενο της εν λόγω επιτροπής ήταν, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση σύστασης και συγκρότησής της <sup>9</sup>:

(α) η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας (Περιφερειών και Δήμων), με σκοπό την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της,

(β) η αποτύπωση των αρμοδιοτήτων που διατηρούνται στην Κεντρική Διοίκηση και τις Αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους, ώστε να υπηρετείται ο επιτελικός τους ρόλος και ο περιορισμός των ασκουμένων εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε αυτές,

(γ) η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών και

(δ) η πρόβλεψη πλαισίου εξασφάλισης των απαραίτητων οικονομικών πόρων και προσωπικού για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που θα μεταφερθούν.

Αν και το πόρισμα της ανωτέρω επιτροπής δεν έχει επισήμως δημοσιοποιηθεί, φαίνεται από δημόσιες τοποθετήσεις του προέδρου της<sup>10</sup> ότι αυτή ολοκλήρωσε μεν το έργο της και παρέδωσε κάποιες προτάσεις, ωστόσο *«δεν κατέληξε στην επικύρωση και την επίσημη παράδοση του πορίσματός της στην πολιτική ηγεσία ούτε στην πλήρη επεξεργασία του σχεδίου νόμου που αποτυπώνει τις προτάσεις της»*. Από τις παρατηρήσεις πάντως του προέδρου της, περί της συνθετότητας του προβλήματος και της ανάγκης σύμπραξης όλων των Υπουργείων – κάτι εξάλλου γνωστό εκ των προτέρων – προκύπτει το ερώτημα της σκοπιμότητας δημιουργίας της εν λόγω Επιτροπής, αντί να αφεθούν να λειτουργήσουν οι Διυπουργικές Επιτροπές που είχε προβλέψει ο ν. 4555/2018, ακριβώς για να εξασφαλίσει τη συνεργασία των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργείων.

Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα πάντοτε με τον κ. Κοντιάδη, οι προτάσεις στις οποίες προσανατολίστηκε η Επιτροπή, έστω και χωρίς να καταλήξει σε επίσημο πόρισμα, ήταν οι εξής:

- Μεγάλης έκτασης μεταφορά αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τον αναπτυξιακό ρόλο των αιρετών περιφερειών, από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις προς τις περιφέρειες.

<sup>9</sup> Υπ' αριθμ. 5979/2020 (ΦΕΚ Β' 309/6.2.2020) απόφαση του τότε Υπουργού Εσωτερικών.

<sup>10</sup> Κοντιάδης, Ξ., *Πολυπεπίεδη διακυβέρνηση: ένας απολογισμός* [online], εφημ. Πρώτο Θέμα, 16/1/2021, διαθέσιμο στο: <https://www.protothema.gr/blogs/xenofon-i-kodiadis/article/1085198/polupepiped-diakuvernisi-enas-apologismos/> (προσπελάστηκε 19/2/2021).

- Μεταφορά συγκεκριμένων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων στο πεδίο της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) και της Δημόσιας Υγείας προς τους ΟΤΑ β' βαθμού και η δικτύωση των κατακερματισμένων φορέων της ΠΦΥ, υπό τον συντονισμό και το μάνατζμεντ (sic) των ΟΤΑ β' βαθμού<sup>11</sup>.
- Μεταφορά συγκεκριμένων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων στο πεδίο της εκπαίδευσης προς τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Οι τελευταίες αυτές επιλογές αποτυπώνονται και στη δεύτερη, εμβληματικού υποτίθεται χαρακτήρα για την κυβέρνηση πρωτοβουλία, το **«Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία» («έκθεση Πισσαρίδη»)**. Η έκθεση αναφέρει ως μόνη (αν και μερική, όπως λέει) αιτία του φαινομένου των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, το γεγονός ότι *«η κεντρική διοίκηση εισέρχεται σε πολλές από τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης»*, φέρνοντας ως παραδείγματα την Πολιτική Προστασία, την εποπτεία των σχολείων και νοσοκομείων. Έτσι, χωρίς να εξηγήσει το σκεπτικό ή τα κριτήρια βάσει των οποίων επιλέγεται η μία ή η άλλη λύση, η έκθεση παίρνει θέση υπέρ της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του χωροταξικού σχεδιασμού και, κυρίως, της εκπαίδευσης (που είναι και το βασικό της παράδειγμα) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία προτείνεται να αναλάβει εξ ολοκλήρου την ευθύνη για τη λειτουργία των σχολείων, περιλαμβανομένης της πρόσληψης των εκπαιδευτικών.

Η μεγαλύτερη έμφαση, ωστόσο, δίνεται από την έκθεση Πισσαρίδη στο ζήτημα των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όχι συζητώντας την επάρκεια ή μη της χρηματοδότησης των ΟΤΑ (η οποία είναι γνωστό ότι έχει υποστεί σημαντικότερη περικοπή από το 2010 και μετά), αλλά με βασικό μέλημα το πώς δεν θα μπορούν οι ΟΤΑ να επιρρίπτουν στην κυβέρνηση την ευθύνη για τη μη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με επιχείρημα την υποχρηματοδότησή τους. Έτσι, πέραν του ότι η έκθεση φαίνεται να αγνοεί πλήρως τη συνταγματική επιταγή περί *αυτοτέλειας* της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όταν προτείνει *«η εποπτεία του κράτους ως προς τη διαχείριση [των πόρων]... να εξετάζει τόσο ζητήματα νομιμότητας όσο και αποτελεσματικότητας»*, οι προτάσεις που διατυπώνει στηρίζονται σε ανακριβείς παραδοχές : Σημειώνει, λόγου χάρη, η έκθεση ότι το ύψος των μεταβιβάσεων από το κράτος προς τους ΟΤΑ *«δεν καθορίζεται από κάποιες προσυμφωνημένες παραμέτρους, αλλά από τις εκάστοτε ανάγκες και πολιτικές συνθήκες»*, ενώ στην πραγματικότητα το ύψος των μεταβιβάσεων αυτών είναι

<sup>11</sup> Βλ. ωστόσο και αντίθετα σχετικά ρεπορτάζ, όπως π.χ. εδώ: <https://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/ypes-epitropi-kontiadi-elachistes-armodiotites-metaferontai-apo-to-kratos-stoys-ota/>

νομοθετημένο, ως προκαθορισμένο ποσοστό επί των καθαρών εσόδων του προϋπολογισμού, από συγκεκριμένους φόρους. Ομοίως, όταν προτείνει οι πόροι που θα λαμβάνει ένας δήμος από την κεντρική διοίκηση «να καθορίζονται από ένα μαθηματικό τύπο που λαμβάνει υπόψη παραμέτρους όπως ο πληθυσμός και το εισόδημα», αγνοεί ότι αυτό ήδη προβλέπεται και συμβαίνει – και μάλιστα, ο ν. 3852/2010 προβλέπει και πολύ περισσότερα κριτήρια που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη στην υπουργική απόφαση κατανομής της χρηματοδότησης που εκδίδεται κάθε χρόνο. Στην πραγματικότητα, η μόνη θεωρητικά καινούρια πρόταση που διαρκώς επανέρχεται στη δημόσια συζήτηση – ήδη εδώ και τουλάχιστον μία δεκαετία – είναι η μεταφορά ενός μέρους του φόρου επί της ακίνητης περιουσίας (ΕΝΦΙΑ) στους οικείους Δήμους, με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Σε προηγούμενη κριτική, πάντως, του κεφαλαίου περί δημόσιας διοίκησης της «Έκθεσης Πισσαρίδη»<sup>12</sup> έχουμε επισημάνει τους κινδύνους όξυνσης των εσωτερικών ανισοτήτων αν ανατεθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η χάραξη των αποφασιστικών πολιτικών επί της πρόσβασης σε αγαθά που θεωρούνται θεμελιώδη (όπως π.χ. υγεία, παιδεία). Όπως σημειώσαμε εκεί :

*«Το ένα ζήτημα έχει να κάνει με τη χρηματοδότηση των τυχόν νέων αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επανέρχεται συχνά στη δημόσια συζήτηση – και περιλαμβάνεται και στην έκθεση – η πρόταση για τη μεταφορά ενός ποσοστού κάποιου φόρου (συνηθέστερα ακίνητης περιουσίας) ως ίδιο έσοδο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τις νέες αρμοδιότητες που θα αναλάβει. Δεν είναι εδώ ο χώρος να αναλυθούν διεξοδικά οι κίνδυνοι μιας τέτοιας επιλογής, ωστόσο δεν είναι δύσκολο κανείς να καταλάβει την τεράστια ανισότητα που θα προκύψει σε μια τέτοια περίπτωση στα έσοδα μεταξύ πλούσιων και φτωχότερων περιοχών ή ακόμα και πυκνοδομημένων ή με μεγάλες ακάλυπτες (αγροτικές, δασικές κ.λπ.) εκτάσεις, η οποία δεν είναι εύκολο να αντισταθμιστεί από έναν αναδιανεμητικό μηχανισμό κρατικής χρηματοδότησης, αφού αυτή πια θα έχει μειωθεί δραστικά, λόγω της απευθείας μεταφοράς των εισπράξεων από τον αντίστοιχο φόρο. Το δεύτερο ωστόσο ζήτημα έχει να κάνει με αυτές καθεαυτές τις διοικητικές*

---

<sup>12</sup> Κολτσιδά, Δ. (2020), «Η «έκθεση» Πισσαρίδη και η Δημόσια Διοίκηση. Μία κριτική ανάγνωση», στο Συλλογικό, *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία («Έκθεση Πισσαρίδη»): Μια κριτική επισκόπηση* [online], Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς, Θεματική Οικονομία-Παραγωγή-Βιώσιμη Ανάπτυξη, 10/9/2020, διαθέσιμο στο : <https://poulantzas.gr/yliko/sylogiko-schedio-anaptyxis-gia-tin-elliniki-oikonomia-ekthesi-pissaridi-mia-kritiki-episkopisi/> (προσπελάστηκε 19/2/2021).



*και επιχειρησιακές επιπτώσεις της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε κρίσιμους τομείς, καθώς η πολυδιάσπαση μειώνει την αποτελεσματικότητα του συντονισμού και τις οικονομίες κλίμακας, ενώ οι διαφορετικές κατά τόπους πολιτικές επιλογές και προτεραιότητες, βρίσκονται κατά κανόνα πιο κοντά στις τοπικές ανάγκες δεν αποκλείεται όμως να λειτουργήσουν διαλυτικά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη τραγωδία στη Βόρεια Ιταλία (Λομβαρδία) κατά το πρώτο κύμα της πανδημίας του covid19, την οποία πολλές αναλύσεις αποδίδουν και στην αποκέντρωση του συστήματος υγείας στη γειτονική χώρα<sup>13</sup>».*

Η διεθνής εμπειρία περιλαμβάνει πλήθος επιτυχημένων παραδειγμάτων αποκέντρωσης των σχετικών με την παιδεία, την υγεία κ.λπ. αρμοδιοτήτων, αλλά και πλήθος περιπτώσεων όπου τα αποτελέσματα υπήρξαν καταστροφικά. Είναι επομένως αναγκαίο να εξεταστούν όλες οι εκδοχές, τόσο στη βάση της διεθνούς εμπειρίας, όσο και στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής συζήτησης, με αναλυτική τεκμηρίωση των διάφορων προτάσεων και λαμβάνοντας πάντοτε υπόψη τις συγκεκριμένες συνθήκες της ελληνικής πραγματικότητας, ώστε να είναι σαφείς και οι προϋποθέσεις επιτυχούς υλοποίησης μιας τέτοιας μεταρρύθμισης, σε τόσο ευαίσθητους τομείς, όπου δεν επιτρέπεται αστοχία.

Συνολικά, πάντως, από τα παραπάνω φαίνεται ότι η σημερινή κυβέρνηση σταμάτησε τη διαδικασία που είχε θεσπίσει ο ν. 4555/2018 και είχε ξεκινήσει η προηγούμενη κυβέρνηση γύρω από το θέμα των αρμοδιοτήτων, χωρίς ωστόσο να έχει μέχρι στιγμής καταθέσει κάποια συγκεκριμένα, συνεκτική και τεκμηριωμένη εναλλακτική στρατηγική ή, έστω, χωρίς να έχει θεσπίσει κάποια άλλη εναλλακτική διαδικασία για την επίλυση του προβλήματος. Έτσι, και σε αυτή την περίπτωση φαίνεται να επιβεβαιώνεται ο κανόνας του «ράβε-ξήλωνε» σε κάθε διαδοχή κυβερνήσεων στη χώρα μας, ακόμη και επί πρωτοβουλιών καθαρά οργανωτικού και μεθοδολογικού χαρακτήρα (όπως λ.χ. η λειτουργία των Δ.Ε.ΑΝ.Α.Δ.)

---

<sup>13</sup> Βλ. ενδεικτικά Martuscelli, Carlo, Did a fractured health system let Lombardy down?, Politico, 23/4/2020, διαθέσιμο στο : <https://www.politico.eu/article/coronavirus-lombardy-health-system-what-went-wrong/> (προσπελάστηκε 1/9/2020) και Armocida, Benedetta, Formenti, Beatrice, Ussai, Silvia , Palestra, Francesca , Missoni, Eduardo, "The Italian health system and the COVID-19 challenge", στο The Lancet. Public Health, Vol. 5, May 2020, διαθέσιμο στο : <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S24682667%2820%2930074-8> (προσπελάστηκε 1/9/2020)



Οι προτάσεις της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αν και δεν υλοποιήθηκαν με την ταχύτητα και την αποφασιστικότητα που ενδεχομένως θα έπρεπε – εν μέρει και λόγω της παρατεταμένης προεκλογικής περιόδου στην οποία βρισκόταν η χώρα σχεδόν από το καλοκαίρι του 2018 – κινούνταν σε γενικά σωστή κατεύθυνση, καθώς :

- Είχε διατυπωθεί αναλυτική μεθοδολογία για την μεταρρύθμιση.
- Είχαν νομοθετηθεί και εν μέρει συγκροτηθεί οι επιτροπές που θα αναλάμβαναν την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την πρόταση μεταρρύθμισης, βάσει της ανωτέρω μεθοδολογίας.
- Είχε γίνει η καταγραφή και ομαδοποίηση/κωδικοποίηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.
- Είχε θεσπιστεί το πλαίσιο που θα υποστήριζε την υλοποίηση, αλλά κυρίως τη βιωσιμότητα και διατήρηση αυτής της μεταρρύθμισης.
- Είχε συνδεθεί ο ανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων των επιμέρους διοικητικών βαθμίδων με την προτυποποίηση και βελτιστοποίηση των διαδικασιών, αξιοποιώντας και σχετικά έργα της τεχνικής βοήθειας και του ΕΣΠΑ.

Η στρατηγική αυτή ήταν συνεκτική και πλήρης και, ως εκ τούτου, κατ' αρχήν κατάλληλη για να προχωρήσει με μεθοδικό και τεκμηριωμένο τρόπο μια συνολική εκ βάθρων αλλαγή του πλαισίου των αρμοδιοτήτων στη χώρα – ανεξάρτητα μάλιστα από την ουσιαστική κατεύθυνση της αλλαγής που θα επιλέγονταν τελικά. Δυστυχώς, η επιλογή να ξεκινήσει μια νέα διαδικασία σχεδόν από το μηδέν κατέληξε ένα χρόνο μετά τη σύσταση της νέας επιτροπής σε περιορισμένα, όπως φαίνεται, αποτελέσματα και σε προτάσεις επί των οποίων υπάρχει ισχυρός και βάσιμος προβληματισμός, επομένως χρήζουν περαιτέρω μελέτης.

#### **Συνοψίζοντας :**

- ✓ Το πόρισμα της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2016-2017) και ο ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» κατέθεσαν μία συνεκτική και πλήρη στρατηγική για τη συνολική μεταρρύθμιση του πλαισίου των αρμοδιοτήτων κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- ✓ Η στρατηγική αυτή περιλάμβανε : (α) αναλυτική μεθοδολογία για τη μεταρρύθμιση, (β) τη συγκρότηση των οργάνων (ΔΕΑΝΑΔ) που θα αναλάμβαναν την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και τη διατύπωση της μεταρρυθμιστικής πρότασης, (γ) την ήδη ολοκληρωμένη καταγραφή και τυποποίηση των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, (δ) τα όργανα και τους μηχανισμούς (Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων ΤΑ, κατηγοριοποίηση Δήμων κ.λπ.), που θα εξασφάλιζαν τη βιωσιμότητα της μεταρρύθμισης, (ε) τα διοικητικά εργαλεία (προτυποποίηση διαδικασιών και εγγράφων) για την εφαρμογή του νέου πλαισίου.
- ✓ Οι επιλογές της νέας κυβέρνησης αποτυπώθηκαν στις προτάσεις της «έκθεσης Πισσαρίδη», αλλά και στις προκαταρκτικές προτάσεις (αφού δεν υπήρξε επίσημο πόρισμα) της νέας επιτροπής που συγκροτήθηκε για το θέμα των αρμοδιοτήτων. Οι προτάσεις αυτές κινούνται σε πολύ γενικό επίπεδο και αφορούν κυρίως τη μεταφορά αρμοδιοτήτων όπως η εκπαίδευση, η πρωτοβάθμια υγεία και, ενδεχομένως, ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Αυτοδιοίκηση, είναι δε άμεσα συνδεδεμένες με την πρόταση μεταφοράς ενός μέρους του ΕΝΦΙΑ στους Δήμους, προς αντικατάσταση εν μέρει των ΚΑΠ.
- ✓ Η επιλογή της σημερινής κυβέρνησης να «παγώσει» ή να καταργήσει τα εργαλεία και τις διαδικασίες που είχε εγκαινιάσει ο ν. 4555/2018 για το ζήτημα των αρμοδιοτήτων είχε ως αποτέλεσμα μέχρι και σήμερα να μην έχει σημειωθεί η παραμικρή πρόοδος στο θέμα των αρμοδιοτήτων, παρόλο που το πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί ήταν συνεκτικό και πλήρες.

## Προτάσεις πολιτικής :

**Α**πό τα παραπάνω προκύπτουν και οι βασικές κατευθύνσεις μιας ουσιαστικής, αποτελεσματικής και βιώσιμης μεταρρύθμισης στο πεδίο του ριζικού επανασχεδιασμού των αρμοδιοτήτων, με βάση τα εξής βήματα :

### *A. Διαβούλευση επί των γενικών πολιτικών επιλογών της μεταρρύθμισης*

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το ζήτημα του τρόπου κατανομής των αρμοδιοτήτων δεν είναι τεχνικό, αλλά βαθύτατα πολιτικό, αφού σχετίζεται με τη μορφή του κράτους που θα προκύψει, το ρόλο κάθε θεσμού και το επίπεδο των υπηρεσιών που θα απολαμβάνουν οι πολίτες. Υπάρχουν δε και αρκετά επιμέρους ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν, όπως ενδεικτικά :

- Υπάρχουν τομείς που – ανεξαρτήτως άλλων σταθμίσεων – θεωρούμε ως κοινωνία κρίσιμο να παραμείνουν στους φορείς του κεντρικού κράτους; Π.χ. τομείς με έντονα αναδιανεμητικό ρόλο της δημόσιας παρέμβασης, τομείς όπου μπορούν μέσω της συγκέντρωσης να επιτευχθούν σημαντικές οικονομίες κλίμακας, τομείς στους οποίους η συγκεντρωτική διαχείριση εκτιμάται ότι θα μειώσει τυχόν εστίες διαφθοράς κ.ο.κ.;
- Υπάρχουν περιοχές με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (π.χ. ορεινότητα, νησιωτικότητα, παραμεθόριος) που θεωρούμε ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον επανασχεδιασμό των αρμοδιοτήτων, είτε επιδιώκοντας ισχυρότερη Τοπική Αυτοδιοίκηση είτε προωθώντας μια πιο σταθερή και αποφασιστική παρουσία του (κεντρικού) κράτους σε αυτές τις περιοχές;

### *B. Οριοθέτηση των δυνατοτήτων με βάση τις συνταγματικές προβλέψεις και των προοπτικών με βάση τις διεθνείς καλές πρακτικές*

Ήδη από το Σύνταγμα, αλλά και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, τον οποίο έχει κυρώσει η χώρα μας, προκύπτουν τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί μια μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων, ενώ πλήθος διεθνών παραδειγμάτων προϊδεάζει τόσο για τις δυνατότητες όσο και για τους κινδύνους της μίας ή της άλλης επιλογής σε κάθε περίπτωση. Ειδικά από το Σύνταγμα οι περιορισμοί είναι δύο ειδών : εκείνοι που προστατεύουν τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκείνοι που προστατεύουν τον στενό πυρήνα των αρμοδιοτήτων του κράτους. Σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 102) :

- Προβλέπει *τεκμήριο αρμοδιότητας* υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων», το εύρος και τις κατηγορίες των οποίων εξουσιοδοτείται να καθορίσει ο κοινός νομοθέτης.

- Προβλέπει *δυσνητικά* την άσκηση από τους ΟΤΑ και αρμοδιοτήτων που «συνιστούν αποστολή του Κράτους».
- Αναγνωρίζει ρητά τη διοικητική και οικονομική *αυτοτέλεια* των ΟΤΑ.
- Προβλέπει την άσκηση εποπτείας από το κράτος επί των ΟΤΑ, με αποκλειστικό περιεχόμενο τον έλεγχο *νομιμότητας* της δράσης τους, απαγορεύοντας ρητά κάθε παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης τους (μέσω ελέγχου σκοπιμότητας).
- Υποχρεώνει το κράτος να λαμβάνει «τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών».
- Συνδέει υποχρεωτικά κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση με τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.

Αντίστροφα, το Σύνταγμα προβλέπει ρητά και την οργάνωση του κράτους κατά το *αποκεντρωτικό σύστημα* (άρθρο 101), ενώ σειρά συνταγματικών προβλέψεων (όπως π.χ. το άρθρο 24 για την προστασία των δασών, το άρθρο 16 για την ανώτατη εκπαίδευση, το άρθρο 78 για την επιβολή φόρων και ούτω καθεξής) επιφυλάσσει αποκλειστικά υπέρ του κράτους ορισμένες εξουσίες που δεν επιτρέπεται να εκχωρηθούν περαιτέρω. Και βέβαια, αν και το Σύνταγμα δεν διακρίνει, προφανώς οι κρατικές αρμοδιότητες των οποίων η άσκηση μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ δεν περιλαμβάνουν το «σκληρό πυρήνα» των αρμοδιοτήτων του κράτους (εξωτερική πολιτική, άμυνα, δημόσια τάξη) και πρέπει να συνάδουν με την τοπικότητα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, άρα εμμέσως αποκλείονται και καθολικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και ιδίως οι επιτελικές, όπως λέγονται αρμοδιότητες, η χάραξη δηλαδή των επιμέρους πολιτικών.

### *Γ. Καταγραφή και επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης*

Ακολουθώντας το μοντέλο που πρότεινε η Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πόρισμά της, όπως ήδη

περιγράφηκε παραπάνω (βλ. **Διάγραμμα 6**), το στάδιο αυτό περιλαμβάνει τα εξής επιμέρους βήματα :

- Καταγραφή των τομέων δημόσιας πολιτικής και των επιμέρους πεδίων (ανά Υπουργείο ή και οριζόντια, κατ' εξαίρεση – π.χ. δημογραφική πολιτική)
- Αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης
- Συστηματοποίηση των σημερινών αρμοδιοτήτων σε ευρύτερες ομάδες με βάση την κύρια αρμοδιότητα
- Επανακατανομή των κύριων αρμοδιοτήτων με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω (B), αλλά και τις διαφορετικές κατηγορίες ΟΤΑ (ιδίως Δήμων). Στο πλαίσιο αυτό ενδεχομένως να είναι σκόπιμο να δοθούν διαφορετικές αρμοδιότητες, λόγω χάρη, στους Δήμους των μεγάλων αστικών κέντρων και διαφορετικές σε πολύ μικρούς και γεωγραφικά απομονωμένους Δήμους.

***Δ. Νομοθέτηση του νέου πλαισίου αρμοδιοτήτων και θέσπιση μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης, αξιολόγησης και περιοδικής επικαιροποίησής του.***

Όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν αρκεί η θέσπιση ενός νέου, συνεκτικού πλαισίου αρμοδιοτήτων, αλλά απαιτείται η υιοθέτηση μηχανισμών που θα εξασφαλίσουν ότι αυτό το πλαίσιο δεν θα πισωγυρίσει σε προηγούμενα φαινόμενα παθογένειας, με αποσπασματικές ρυθμίσεις, αλλά και ότι θα αξιολογείται και θα επικαιροποιείται σε τακτά χρονικά διαστήματα, καθώς οι ανάγκες της διοίκησης δεν είναι στατικές. Έτσι, προτείνεται η επανανεργοποίηση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που πολύ ορθά είχε συστήσει ο ν. 4555/2018, με ενδεχόμενες περαιτέρω βελτιώσεις, ώστε να εξασφαλίζεται ο σεβασμός του ρόλου της, αλλά και η δυνατότητά της να ασκεί εγκαίρως και αποτελεσματικά τα καθήκοντά της.

***Ε. Σύνδεση του επανασχεδιασμού των αρμοδιοτήτων με αντίστοιχα μέτρα στο διοικητικό επίπεδο***

Ήδη στο πόρισμα της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2017) επισημάνθηκε η σημασία καταγραφής των βασικών διοικητικών διαδικασιών για την άσκηση των κυριότερων αρμοδιοτήτων κάθε φορέα

και της προτυποποίησής τους. Η προτυποποίηση αυτή θα πρέπει να αφορά τόσο τις διαδικασίες, όσο και τα κυριότερα έγγραφα που εκδίδει κάθε φορέας στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης αρμοδιότητας. Παράλληλα, θα πρέπει να υποστηριχθεί με το σχεδιασμό και τη χρήση των αντίστοιχων τεχνολογικών εργαλείων όπου απαιτείται.

*ΣΤ. Καταγραφή των περιπτώσεων όπου αναγκαστικά διατηρούνται συνέργειες και διατύπωση πρωτοκόλλων συνεργασίας*

Όπως προαναφέρθηκε, ακόμα και αν η παραπάνω διαδικασία πραγματοποιηθεί με τον καλύτερο τρόπο, πάντοτε θα υπάρχουν τομείς όπου θα συντρέχει αρμοδιότητα περισσότερων του ενός φορέων. Εξάλλου, ακόμα και σε περίπτωση γενικευμένης μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, πάντοτε το κράτος θα διατηρεί κάποιες «επιτελικού χαρακτήρα» αρμοδιότητες (κυρίως σχεδιασμού και εποπτείας), ενώ παράλληλα θα είναι και ο θεσμός ύστατης καταφυγής σε περιπτώσεις κρίσεων. Επομένως, παράλληλα προς τον ανασχεδιασμό αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, απαιτείται και η διατύπωση συγκεκριμένων πρωτοκόλλων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των επιμέρους φορέων, στις περιπτώσεις που παραμένουν συναρμοδιότητες.

*Ζ. Επικαιροποίηση οργανογραμμάτων όλων των κρατικών και αυτοδιοικητικών φορέων ώστε να αντικατοπτρίζουν το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων.*

Με δεδομένο ότι δεν αρκεί μια αρμοδιότητα να αποδοθεί απλώς σε έναν φορέα, αλλά θα πρέπει να συνδεθεί με μία συγκεκριμένη οργανική μονάδα (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα) του φορέα αυτού, ώστε να είναι επαρκώς προσδιορισμένο το όργανο που βαρύνεται με την άσκησή της, μετά τη θέσπιση του νέου πλαισίου των αρμοδιοτήτων, θα πρέπει να ακολουθήσει η επικαιροποίηση των οργανογραμμάτων όλων των φορέων σύμφωνα με αυτό.

*Η. Κατανομή και επιμόρφωση προσωπικού με βάση το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων και προγραμματισμός προσλήψεων στη βάση των αναγκών που προκύπτουν από την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων.*

Ως φυσική συνέπεια των επικαιροποιημένων οργανογραμμάτων και προκειμένου οι φορείς που θα αναλάβουν κάθε αρμοδιότητα να είναι πράγματι σε θέση να την

ασκήσουν αποτελεσματικά, θα πρέπει το υπάρχον προσωπικό να κατανεμηθεί κατάλληλα, να επιμορφωθεί όπου χρειάζεται, αλλά κυρίως θα πρέπει ο νέος καταμερισμός αρμοδιοτήτων να αντιστοιχηθεί και να καλυφθεί από τον προγραμματισμό προσλήψεων.

*Θ. Υπολογισμός του ελάχιστου λειτουργικού κόστους ενός Δήμου/μίας Περιφέρειας και χρησιμοποίησή του για τη διαμόρφωση νέου αλγορίθμου κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στη βάση πολλαπλών κριτηρίων, όπως ήδη προβλέπεται στο νόμο.*

Με την ολοκλήρωση του νέου θεσμικού πλαισίου για τις αρμοδιότητες θα είναι πλέον δυνατός ο υπολογισμός του ελάχιστου αναγκαίου λειτουργικού κόστους<sup>14</sup> ενός Δήμου/μίας Περιφέρειας προκειμένου να ασκεί – έστω σε ένα βασικό επίπεδο – τις αρμοδιότητές του/της. Αυτό το ελάχιστο λειτουργικό κόστος θα πρέπει, πρώτον, να συγκριθεί με το ύψος της σημερινής χρηματοδότησης των ΟΤΑ, ώστε να ελεγχθεί η επάρκεια ή όχι αυτής, και δεύτερον, να χρησιμοποιηθεί ως σημείο βάσης για τη διαμόρφωση του αλγορίθμου κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, με πρόσθετα πολλαπλά κριτήρια, όπως ήδη προβλέπεται στο νόμο. Τα κριτήρια δε αυτά μπορεί να είναι μόνο σχετικά με την οικονομική κατάσταση κάθε ΟΤΑ, τον πληθυσμό, το τοπικό ΑΕΠ κ.ο.κ. ή και να εντάσσουν περισσότερο εξειδικευμένα και «ποιοτικά» κριτήρια, όπως το ποσοστό ανεργίας ανά περιοχή, τα επίπεδα φτώχειας, οι αντικειμενικές αξίες των ακινήτων, η δημογραφική σύνθεση, διάφοροι κοινωνικοί δείκτες (σχολική διαρροή, συνδεσιμότητα στο διαδικτυακό κ.λπ.) και σειρά άλλων που θα κριθούν πρόσφορα.

*Ι. Διερεύνηση των θεσμικών/δημοκρατικών προϋποθέσεων για τη συλλογική και διαφανή άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τόσο των ΟΤΑ όσο και του κεντρικού κράτους.*

Όσο περισσότερες και ουσιαστικότερες είναι οι αρμοδιότητες που θα ασκούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση το νέο θεσμικό πλαίσιο, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η ανάγκη συλλογικής και διαφανούς άσκησής τους και, επομένως, δημοκρατικότερης και πιο συμμετοχικής διοίκησης των Δήμων και των Περιφερειών. Επομένως, μία σε βάθος μεταρρύθμιση θα πρέπει να ανατρέψει πλήρως την επικρατούσα σήμερα αντιπαράθεση μεταξύ δημοκρατίας και αποτελεσματικότητας, καθώς η με κοινωνικούς

---

<sup>14</sup> Βλ. και σχετική πρόταση στο πόρισμα της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

όρους αποτελεσματική άσκηση μιας αρμοδιότητας επιτυγχάνεται καλύτερα όταν στη λήψη των αποφάσεων, αλλά και στον έλεγχο της διοίκησης παρεμβαίνουν όσο γίνεται πιο ουσιαστικά οι πολίτες. Στο θέμα αυτό, ωστόσο, θα επανέλθουμε αναλυτικά στο δεύτερο μέρος της ανάλυσης.

Τέλος, για να γυρίσουμε στις αρχικές μας παρατηρήσεις, περί των πηγών της διοικητικής σύγχυσης, μια ολοκληρωμένη στρατηγική θα πρέπει να περιλαμβάνει και παρεμβάσεις στο επίπεδο του διοικητικού χάρτη, τόσο των δημόσιων (κρατικών) υπηρεσιών, όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Να επαναξετάσει, δηλαδή, το μοντέλο αποκέντρωσης που έχει επιλέξει μέχρι σήμερα το κράτος για τις δικές του δομές και υπηρεσίες, αλλά και να εκκαθαρίσει την εσωτερική χωρική και διοικητική διάρθρωση των ΟΤΑ προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση. Και, κυρίως, μία τέτοια ολοκληρωμένη στρατηγική δεν μπορεί παρά να έχει ως στόχο την επανάκτηση των δημόσιων υπηρεσιών και τον περιορισμό του «γκρίζου» χώρου παροχής δημόσιων στην ουσία τους υπηρεσιών από ιδιώτες.

#### **Συνοψίζοντας :**

- ✓ Μία ολοκληρωμένη, αποτελεσματική και βιώσιμη μεταρρύθμιση στο πεδίο των αρμοδιοτήτων δεν εξαντλείται στην απλή αντιμετάθεση ήδη υφιστάμενων στη νομοθεσία αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων της διοίκησης, αλλά απαιτεί μία πλήρη στρατηγική, στη βάση και όσων ήδη περιλαμβάνονταν στο πόρισμα της Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και στον ν. 4555/2018.
- ✓ Επίσης, μια ολοκληρωμένη στρατηγική θα πρέπει – εκτός των άλλων – να περιλαμβάνει και παρεμβάσεις στο επίπεδο του διοικητικού χάρτη, τόσο των δημόσιων (κρατικών) υπηρεσιών, όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, κυρίως, να έχει ως στόχο την επανάκτηση δημόσιων υπηρεσιών που σήμερα παρέχονται από ιδιώτες.
- ✓ Τέλος, η ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση στο πεδίο των αρμοδιοτήτων περιλαμβάνει, κατ' ελάχιστο, τα εξής 10 βήματα :



Α. Διαβούλευση επί των γενικών πολιτικών επιλογών της μεταρρύθμισης

Β. Οριοθέτηση των δυνατοτήτων με βάση τις συνταγματικές προβλέψεις και των προοπτικών με βάση τις διεθνείς καλές πρακτικές

Γ. Καταγραφή και επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων όλων των επιπέδων διοίκησης

Δ. Νομοθέτηση του νέου πλαισίου αρμοδιοτήτων και θέσπιση μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης, αξιολόγησης και περιοδικής επικαιροποίησής του

Ε. Σύδεση του επανασχεδιασμού των αρμοδιοτήτων με αντίστοιχα μέτρα στο διοικητικό επίπεδο

ΣΤ. Καταγραφή των περιπτώσεων όπου αναγκαστικά διατηρούνται συνέργειες και διατύπωση πρωτοκόλλων συνεργασίας

Ζ. Επικαιροποίηση οργανογραμμάτων όλων των κρατικών και αυτοδιοικητικών φορέων ώστε να αντικατοπτρίζουν το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων

Η. Κατανομή και επιμόρφωση προσωπικού με βάση το νέο πλαίσιο αρμοδιοτήτων και προγραμματισμός προσλήψεων στη βάση των αναγκών που προκύπτουν από την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων

Θ. Υπολογισμός του ελάχιστου λειτουργικού κόστους ενός Δήμου/μίας Περιφέρειας και χρησιμοποίησή του για τη διαμόρφωση νέου αλγορίθμου κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στη βάση πολλαπλών κριτηρίων, όπως ήδη προβλέπεται στο νόμο

Ι. Διερεύνηση των θεσμικών/δημοκρατικών προϋποθέσεων για τη συλλογική και διαφανή άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τόσο των ΟΤΑ όσο και του κεντρικού κράτους