



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
όμιλος διοικητικών επιστημόνων

Αθήνα, 11 Ιανουαρίου 2023

Ταχ. Θυρίδα : 13794,

ΕΛ.ΤΑ - Πλ. Συντάγματος

Τηλέφωνο : 210 7255063

Φαξ : 210 9225039

Ηλ. ταχυδρομείο: info@dee.gr

Δικτυακός τόπος: www.dee.gr

ΘΕΜΑ: ΑΠΟΦΕΙΣ & ΣΧΟΛΙΑ Δ.Ε.Ε ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ: "Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα "

.....

Επί των άρθρων που συγκροτούν το Μέρος Α' («Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης»), από τη σκοπιά της **θεωρίας της Διοικητικής Επιστήμης-Τεχνολογίας** και με βάση, α) τις μελέτες-έρευνες που έχουμε κατά καιρούς διεξαγάγει (2011 πρόταση για το "επιτελικό κράτος", 2013 για την "αντιμεταρρύθμιση") και β) τα πορίσματα σχετικών συνεδρίων μας ειδικά για την ελληνική διοικητική πραγματικότητα (Δελφοί 2003 για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, Καλλιθέα 2008 για την επικαιροποίηση της Μεταρρύθμισης του Κράτους, Αθήνα 2015 για τις αναγκαίες Μεταρρυθμίσεις, Αθήνα 2019 για τη Μεταρρύθμιση μετά τα μνημόνια, Αθήνα 2020 για το επιτελικό κράτος, Αθήνα 2021 για την κατανομή αρμοδιοτήτων και Αθήνα 2022 για τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), γ) τις προτάσεις που έχουν καταθέσει πρόσφατα διάφοροι φορείς σχετικής εμπειρογνωμοσύνης, ιδίως αυτήν του ΟΟΣΑ (2012 και 2022) και της ΕΕ («Εργαλειοθήκη για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», μεταφρασμένη από εμάς το 2018) και δ) τις θέσεις που αναπτύξαμε ενώπιον της Εθνικής Αντιπροσωπείας τον Αύγουστο 2019, κατά τη συζήτηση του προηγούμενου αντίστοιχου νομοθετήματος (μετέπειτα ν.4622/2019), έχουμε να επισημάνουμε τα εξής:

A. ΘΕΩΡΙΑ και ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

Στη διοικητική θεωρία, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση περιγράφει τις διαδικασίες συλλογικής λήψης των δημόσιων αποφάσεων όπου η εξουσία και η επιρροή μοιράζονται σε πολλαπλά επίπεδα, εμπλέκοντας διάφορους ανεξάρτητους, αλλά και αλληλοεξαρτώμενους ενδιαφερόμενους, δημόσιους φορείς αλλά και φορείς του κοινωνικού ή ιδιωτικού τομέα.

Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση μέσω της δραστηριοποίησης διαφορετικών επιπέδων και οργάνων διοίκησης αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη παγκοσμίως μια έντονη συζήτηση για ειδικότερα ζητήματα πρακτικής εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως είναι τα προβλήματα της κατανομής του «ηθικού κινδύνου» ή του τοπικισμού που συχνά αναπτύσσεται κατά την ενάσκησή της. Πολιτικοί και διοικητικοί επιστήμονες μαζί με οικονομολόγους αναζητούν λύσεις στα προβλήματα αυτά, αναγνωρίζοντας την ανάγκη για μια λειτουργικά διαφοροποιημένη άσκηση της εξουσίας.

Από τα διεθνή πρότυπα και τα κείμενα πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) (διεθνές – υπερεθνικό επίπεδο) για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ως πολιτικού ισοδύναμου της επιστημονικής θεωρίας, μπορούμε να αξιοποιήσουμε τα ακόλουθα παραδείγματα:

1. Στο διεθνές επίπεδο, τις αρχές για καλή συνεργασία μεταξύ του κράτους, της κοινωνίας και της αγοράς, όπως ορίζονται από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ).
2. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τις αρχές της εδαφικής διακυβέρνησης ή εδαφικής συνεργασίας των χωρών της Συνοχής, όπως απορρέουν από τα κείμενα πολιτικής για την Πολιτική Συνοχής, τη στρατηγική Ευρώπη 2020, την Εδαφική Ατζέντα 2020, τις τομεακές πολιτικές (Commission of the European Communities, 2007, 2011· OECD, 2001, 2007· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2008, 2012, 2020). Επιπλέον, την κείμενη νομοθεσία περί αυτορρύθμισης και συρρύθμισης των κοινωνικών και οικονομικών υποθέσεων για τη διαχείριση, την κοινωνική ευθύνη και τις οικονομικές σχέσεις των φορέων αποφάσεων, όπως ορίζεται από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ, 2015, 2017).

Στην ελληνική περίπτωση, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ασκείται κατά βάση άτυπα και παραδόξως υπό συνθήκες αδυναμίας αντίδρασης των επίσημα θεσμοθετημένων μηχανισμών και δομών. Τούτο διότι στο υπάρχον εθνικό θεσμικό περιβάλλον, απουσιάζουν οι δομές, οι διαδικασίες και τα εργαλεία συντονισμού και

εναρμόνιση των διασταυρούμενων δημόσιων πολιτικών, καθώς **και της λειτουργικής διασύνδεσης της χωρικής, της αναπτυξιακής και της διοικητικής τους διάστασης**, γεγονός που εμποδίζει δραστικά την υλοποίησή τους.

Επιπροσθέτως και σύμφωνα με τη φιλοσοφία όλων των προηγούμενων, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση συνδέεται με τη βαθειά και ουσιαστική **Αποκέντρωση** της δημόσιας εξουσίας, καθώς και τη δημοκρατική, διαφανή και συνεργατική άσκησή της.

Στην ελληνική πραγματικότητα ιδίως, όπου κυριαρχεί ο **συγκεντρωτισμός** και η **προβληματική κατανομή αρμοδιοτήτων**, το οποιοδήποτε εγχείρημα υιοθέτησης του μοντέλου της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης συνδέεται άρρηκτα και προϋποθέτει την επίλυση των δύο αυτών, μειζόνων προβλημάτων θεσμικής αρχιτεκτονικής.

B. ΚΡΙΤΙΚΗ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

Σ υ ν ο π τ ι κ ά :

Με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου, ο νομοθέτης φαίνεται πως αναιρεί τις θεμελιακές αξιακές προδιαγραφές αυτής της μορφής διακυβέρνησης (δημοκρατική, αποκεντρωτική, συνεργατική, διαφανή) υπέρ μιας εμφανώς συγκεντρωτικής, σταθερά γραφειοκρατικής και μάλλον αδιαφανούς διοίκησης, επεκτείνοντας περαιτέρω την πολιτική κατεύθυνση που αποτυπώθηκε στον νόμο του Επιτελικού Κράτους (4622/2019) και στη μετέπειτα λειτουργία του.

Το πλέον παράδοξο στο υπό συζήτηση σχέδιο νόμου είναι ότι ενώ εξαγγέλλεται πανηγυρικά η Πολυ-επίπεδη Διακυβέρνηση δύσκολα εντοπίζονται ρυθμίσεις που ανταποκρίνονται στη φιλοσοφία αυτής της μορφής διακυβέρνησης. Ο νομοθέτης, φαίνεται να υποδύεται ότι ακολουθεί τις αρχές αυτές, για λόγους «συμβολικούς» ή ιδεολογικής μόδας, παρά ότι προωθεί πράγματι τις κατάλληλες ρυθμίσεις που θα πραγματώσουν το περιεχόμενό τους. Προσποιείται, ότι υιοθετεί τις αρχές και τα καθολικώς αποδεκτά σχετικά πορίσματα της διοικητικής επιστήμης αλλά και τις θέσεις των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), με σκοπό να επιδείξει ένα εκσυγχρονιστικό και μεταρρυθμιστικό προσώπιο, ενώ στην πράξη κάνει ακριβώς τα αντίθετα.

Επιπλέον, το σχέδιο νόμου δίνει την παραπλανητική εντύπωση ότι εκκινεί από μηδενική βάση, καθώς παραλείπει να αναφερθεί τόσο στις σκέψεις της πρόσφατης επιτροπής εμπειρογνομόνων που συστάθηκε επί της σημερινής κυβέρνησης («Επιτροπή Κοντιάδη») όσο και στα πορίσματα των παλαιότερων

επιτροπών που είχαν λειτουργήσει στο Υπουργείο Εσωτερικών την περίοδο 2016-2018.

Η προβληματικότητα είναι τόσο εμφανής σε ορισμένα σημεία του νομοσχεδίου που γεννιούνται ερωτηματικά για την εμπειρογνωμοσύνη των συντακτών του που όπως διαφαίνεται, ήταν εξωτερικοί συνεργάτες (εταιρία συμβούλων διοίκησης) και όχι τα αρμόδια υπηρεσιακά στελέχη. Κορυφαίο σημείο ανεπάρκειας βρίσκεται στην παραπομπή στις συνταγματικές διατάξεις προκειμένου να αντιμετωπιστεί το μείζον λειτουργικό ζήτημα των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων (άρθρο 7 παρ.3)!

Συνοψίζοντας, **το νομοσχέδιο όχι μόνο δεν εγκαθιστά σύστημα «Πολυ-επίπεδης Διακυβέρνησης», αλλά υπολείπεται δραματικά του μέσου όρου άλλων ευρωπαϊκών χωρών στα αντίστοιχα πεδία, αγνοεί τις καλές πρακτικές του εξωτερικού και παρακάμπτει τις προτάσεις των εμπειρογνομώνων Ελλήνων και ξένων (ΟΟΣΑ), εγκαθιστώντας ένα σύστημα ψευδεπίγραφης Πολύ-επίπεδης Διακυβέρνησης, με το οποίο,**

-ούτε η Αποκέντρωση προωθείται αλλά αντίθετα, φαίνεται πως ενδυναμώνεται ο συγκεντρωτισμός και ο αυταρχισμός,

-ούτε επιλύεται το κρίσιμο θέμα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών φορέων, που συνιστά το κύριο προαπαιτούμενο ενός μοντέλου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Ιδίως για το τελευταίο θέμα, επισημαίνουμε πως στο νομοσχέδιο διακρίνεται από την αρχή η σαφής επιδίωξη του νομοθέτη, όχι να επιλύσει το κύριο πρόβλημα της ασαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων δημόσιων φορέων, που συνιστά το μείζον προαπαιτούμενο κάθε προσπάθειας Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, όσο **να προσδιορίσει τη μεθοδολογία αντιμετώπισής του**. Και ναι μεν το πληθωρικό δομικό σχήμα που καθιερώνεται, καθορίζει τις διαδικασίες και τα όργανα της κατανομής αυτής σε βάθος τουλάχιστον τετραετίας, η μεθοδολογία όμως που υιοθετείται είναι καταφανώς προβληματική. Η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι ένα ζήτημα κατεξοχήν **συστημικό** και απαιτεί ανάλογη μεθοδολογία προσέγγισης. Απαιτεί δηλαδή εικόνα του συνόλου και ολιστική προσέγγιση, όχι εικόνα περιορισμένη-εστιασμένη και αποσπασματική-ευκαιριακή προσέγγιση. Επιπλέον, απαιτεί **χειριστές με κατάλληλη τεχνογνωσία** και όχι «εκπροσώπους», χωρίς καμία διασφάλιση κατανόησης των ελάχιστων απαραίτητων, όπως είναι η χρησιμοποιούμενη κατά κόρον τεχνική ορολογία («δημόσια Πολιτική», «αρμοδιότητα», «λειτουργικό κριτήριο», «πεδίο πολιτικής», «κεντρικό σημείο αναφοράς» κλπ.)

Αναλυτικά:

Καταρχάς στα άρθρα 1-4, γίνεται μια παράθεση γνωστών ορισμών της διοικητικής επιστήμης, χωρίς πρακτικό αντίκρισμα, αλλά και χωρίς αντιστοίχιση στην ελληνική πραγματικότητα. Η χρήση στατιστικών δεδομένων και λογιστικής απεικόνισης δεν είναι κάτι καινούργιο, καθώς έχει ήδη χρησιμοποιηθεί από τη χώρα μας. Ωστόσο, ο ορισμός του διεθνούς προτύπου ταξινόμησης των δημόσιων πολιτικών το γνωστό «Classification of the functions of Government (COFOG)», δεν παραπέμπει στην αντίστοιχη ελληνική εφαρμογή της ΕΛΣΤΑΤ ούτε συσχετίζει την μεθοδολογία αυτή με το σύστημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Ειδικά στο άρθρο 1, από τη στιγμή που επιλέγεται η ακριβής οριοθέτηση των επιστημονικών όρων που υιοθετούνται στο κείμενο, δεν είναι συνεπές να μην ορίζονται εξαρχής ποιες είναι οι «αρχές και η στοχοθεσία» της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, σύμφωνα με τις οποίες θεσμοθετείται το νέο υπόδειγμα.

Ειδικά στο άρθρο 2, πολύ ορθά προσδιορίζεται στο αντικείμενο του Μέρους Α', ότι δεν πραγματοποιείται στο υπόλοιπο κείμενο η κατανομή αλλά τίθεται μόνο το νοητικό-θεσμικό πλαίσιο, εντός του οποίου ο προβλεπόμενος μηχανισμός με τη λειτουργία του, θα πραγματοποιήσει σε βάθος χρόνου (ενδεχομένως) την ανακατανομή.

Ειδικά στο άρθρο 3, ορίζονται οι έννοιες αλλά και οι νέοι ρόλοι που υιοθετούνται. Δεν γίνεται κατανοητό γιατί υιοθετούνται νέοι ρόλοι ("κεντρικό σημείο αναφοράς", "επιμέρους σημεία αναφοράς" κλπ), ενώ οι εργασίες ανατίθενται βασικά σε υφιστάμενα και ήδη λειτουργούντα όργανα (Υπουργός Εσωτερικών και Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού). Η μηχανιστική αντιγραφή κάποιου ξένου προτύπου είναι εμφανής ενώ επιπλέον, κάποιοι ορισμοί εννοιών είναι πολύ πιστά μεταφρασμένοι από ξένη γλώσσα και δεν συνάδουν με την ελληνική διοικητική ορολογία (πχ «διοικητικό πλέγμα»).

Περαιτέρω, στο άρθρο 5, ως «θεσμικά όργανα» του «εθνικού συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης», ορίζονται ο Υπουργός Εσωτερικών και ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού του ίδιου Υπουργείου. Ως "επιχειρησιακό κέντρο" της Πολυ-επίπεδης Διακυβέρνησης ορίζεται η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού, μια μονάδα εντελώς αποδεκατισμένη και υποστελεχωμένη σήμερα (12 συνολικά άτομα), μετά τη μεταφορά των σημαντικότερων αρμοδιοτήτων της στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, που έχει απομείνει με δύο Διευθύνσεις (Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας, Διεύθυνση Διοικητικών Δομών, Διαδικασιών και Αρχείων) και αδυνατεί πλήρως, υπό τη σημερινή της μορφή, να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις μιας τέτοιας λειτουργίας.

Επιπλέον όμως, προκαλεί απορία η ανάθεση της βασικής εργασίας-αρμοδιότητας στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Εσωτερικών και όχι στη Γενική Γραμματεία Εσωτερικών & Οργάνωσης του ίδιου Υπουργείου. Η επιλογή αυτή είναι προφανώς **ανορθολογική**, στον βαθμό που με την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου που πραγματοποιήθηκε το 2019 (π.δ. 81/2019 άρθρο 1), διαχωρίστηκαν επιμελώς τα θέματα Προσωπικού, είτε υπαλλήλων της Κεντρικής Διοίκησης (υπαγομένων στον ΥΚ) είτε υπαλλήλων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (υπαγομένων στον Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων), από τα θέματα Οργάνωσης, με τα πρώτα να υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα και τα δεύτερα στη Γενική Γραμματεία Εσωτερικών & Οργάνωσης. Τώρα, άγνωστο γιατί, πλήττεται η συνέπεια του οργανωσιακού κριτηρίου που χρησιμοποιείτο και θέματα αμιγώς οργανωσιακού χαρακτήρα («κατανομή αρμοδιοτήτων»), ανατίθενται στη Γραμματεία Προσωπικού και όχι στη Γραμματεία Οργάνωσης, η οποία σημειωτέον, έχει την ευθύνη και για τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και την Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού.

Στο άρθρο 6, πολύ ορθά συνδέεται το παρόν νομοσχέδιο με τη νομοθεσία περί επιτελικού κράτους (ν.4622/2019), του οποίου συνιστά συνέχεια και συμπλήρωση. Ωστόσο, ποιού επιτελικού κράτους πλέον, μετά 3,5 έτη προβληματικής λειτουργίας του και αρκετών αλλαγών; Επιπλέον, ορθή είναι και η σύνδεση με τον έτερο πόλο προώθησης μεταρρυθμίσεων, τον ν.4270/2014 και τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων.

Στο άρθρο 7, αν και ορθά στην παρ.1 τίθενται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος οι δημόσιες πολιτικές, ωστόσο δεν αποσαφηνίζεται πως ακριβώς αυτές διαμορφώνονται-αναπτύσσονται στην ελληνική πραγματικότητα, εάν αναπτύσσονται παράλληλα από διάφορους φορείς ή εάν λαμβάνονται μόνο αποσπασματικά μέτρα πολιτικής. Στην παρ.2 ορίζονται τα τέσσερα επίπεδα ταξινόμησης των δημόσιων πολιτικών, χωρίς, όμως, να διευκρινίζεται πρώτον, πώς αυτά συνδέονται μεταξύ τους, δεύτερον, ποια είναι τα κριτήρια επιμερισμού των «λειτουργικών περιοχών» του πρώτου επιπέδου, τρίτον, πώς γίνεται η μετάβαση από αυτές στους επιμέρους «λειτουργικούς τομείς» του δεύτερου επιπέδου, τέταρτον, πώς από αυτούς περνάμε στα «θεματικά αντικείμενα» του τρίτου επιπέδου και τέλος, πώς από τους «τομείς» φτάνουμε στις «αρμοδιότητες» των φορέων. Η παράλειψη αυτή συνιστά **μείζον έλλειμμα της μεθοδολογίας** και αποτελεί πηγή σύγχυσης για όλους εκείνους που θα κληθούν να ορίσουν συγκεκριμένα τις δημόσιες πολιτικές. Για άλλη μια φορά ο νομοθέτης αντί να εγκαθιστά ένα συγκεκριμένο σύστημα ταξινόμησης και κατανομής των αρμοδιοτήτων με βάση τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές, παραπέμπει σε ένα

αφηρημένο υπόδειγμα οργάνωσης, σε μια γενικής χρήσης μέθοδο ταξινόμησης, την οποία υπολαμβάνει ως one-size-fits-all λύση...

Στη συνέχεια του ίδιου άρθρου (παρ.2), διευκρινίζεται ποιος αναλαμβάνει την ιδιαίτερα απαιτητική εργασία που ορίστηκε προηγούμενα στην παρ.1: Περιγράφεται, έτσι, η μετάβαση από ένα νομικό κριτήριο χαρακτηρισμού των αρμοδιοτήτων σε ένα **αμιγώς λειτουργικό**, όπου κάθε δημόσιος φορέας εντέλλεται : «*α) να συσχετίσει τις αρμοδιότητές του προς τις δημόσιες πολιτικές του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (το οποίο μέλλει να δημιουργηθεί), β) να εντοπίζει τους εμπλεκόμενους φορείς σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης, γ) να αξιολογεί 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*».

Βάσει των προβλέψεων αυτών, ένας φορέας του Δημοσίου θα πρέπει να αντιστοιχίσει τις αρμοδιότητές του με τα θεματικά αντικείμενα κάποιου λειτουργικού τομέα που με τη σειρά του ανήκει σε κάποια λειτουργική περιοχή. Επίσης, για κάθε μία αρμοδιότητα ο κάθε φορέας θα πρέπει να περιγράψει τους εμπλεκόμενους φορείς και το επίπεδο ετοιμότητάς τους να την ασκήσουν. Στη συνέχεια, θα πρέπει να αξιολογήσει 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.

Πολλά ερωτηματικά μένουν, ωστόσο, αναπάντητα, καθιστώντας το όλο πλαίσιο εξόχως ασαφές και προβληματικό: Πώς διακρίνονται οι αρμοδιότητες ενός φορέα στο σύνολό τους; Είναι αυτές που όντως περιλαμβάνονται στον οικείο οργανισμό, ακόμη και αν αυτός δεν έχει επικαιροποιηθεί τα τελευταία 10 χρόνια; Ποιος θα πιστοποιήσει ότι το σύνολο των αρμοδιοτήτων του κάθε φορέα έχει ορθώς καταγραφεί και καταλλήλως αντιστοιχηθεί σε συγκεκριμένα θεματικά αντικείμενα; Ποιος θα επικυρώσει την ορθή περιγραφή των εμπλεκόμενων για τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα; Τι θα γίνει με τα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα του κάθε φορέα; Θα πρέπει και αυτά με τη σειρά τους να προβούν σε αντίστοιχες ενέργειες ή μήπως πρέπει να το πράξει για λογαριασμό τους ο «μητρικός» φορέας (πχ. στους ΟΤΑ); Σε ποιο επίπεδο θα γίνει, άραγε, η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής, δεδομένου ότι βάσει του άρθρου 7 αυτές χωρίζονται σε επίπεδα; Εάν υποθεθεί ότι γίνεται στο πρώτο επίπεδο, αυτό της λειτουργικής περιοχής, τότε ο κάθε φορέας έχει την ευθύνη να αντιστοιχήσει μια αρμοδιότητα στην συγκεκριμένη περιοχή, αξιολογώντας παράλληλα την ένταξή της στο πλαίσιο μιας

δημόσιας πολιτικής. Πχ. στο COFOG εντοπίζεται μια λειτουργική περιοχή «GENERAL PUBLIC SERVICES» και ένας ΟΤΑ πρέπει να κάνει και μια αξιολόγηση για το ποιες δράσεις του εντάσσονται σε αυτήν. Ποιος, όμως, θα ενεργήσει τη συγκεκριμένη αξιολόγηση και με ποια κριτήρια; Και αν τοποθετηθούν περισσότερες αρμοδιότητες στη συγκεκριμένη λειτουργική περιοχή θα πρέπει να επαναληφθεί η αξιολόγηση για κάθε μια από αυτές;

Και πιο συγκεκριμένα: Έστω ότι ένας ΟΤΑ έχει αναγνωρίσει ως εμπλεκόμενους φορείς στην άσκηση κάποιας αρμοδιότητάς του, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας και το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Με ποια κριτήρια και ποια γνώση θα είναι σε θέση να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα; Δεν είναι σαφές ότι η ενέργεια αυτή υπερβαίνει κατά πολύ την αρμοδιότητα αξιολόγησης των δικών του πόρων;

Με άλλα λόγια, κάθε φορέας υποχρεούται να συσχετίσει τις αρμοδιότητές του με την κύρια «λειτουργική» ταξινόμηση των πολιτικών, να εντοπίσει τους άλλους δημόσιους φορείς που εμπλέκονται στην ίδια πολιτική και να προβεί σε αξιολόγηση της διαθεσιμότητας και της καταλληλότητας των αναγκαίων πόρων για κάθε εμπλεκόμενο φορέα. Ακόμη, όμως, και αν ένας φορέας καταφέρει να ανακαλύψει όλους τους άλλους εμπλεκόμενους, παρά τη γνωστή σύγχυση και επικάλυψη των αρμοδιοτήτων ως προς την υλοποίηση μιας πολιτικής, **είναι απολύτως ανέφικτο να αξιολογήσει «τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου»!** Στο σημείο αυτό εντοπίζεται προφανές δομικό ελάττωμα ως προς την πρακτική εφαρμογή της διάταξης.

Δεν γίνεται, επίσης, κατανοητό ούτε ποιος αναλαμβάνει την πρωτοβουλία της «ανακατανομής», ούτε ποιος φορέας κρίνει τους όρους και τις προϋποθέσεις της ή την αποτελεσματικότητά της. Στο άρθρο 7 παρ.3, ορίζεται πως η τυχόν «*ανακατανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης διενεργείται σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Εθνικού Συστήματος... του άρθρου 6, στο πλαίσιο του άρθρου 102 του Συντάγματος*». Μόνο ανεπιτυχής μπορεί να χαρακτηριστεί αυτή η επιλογή του νομοθέτη ως προς την αντιμετώπιση του φαινομένου των συν-αρμοδιοτήτων είτε λειτουργικού είτε δομικού χαρακτήρα, καθώς με έναν ταυτολογικό τρόπο προτείνεται η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, κάτι από επιχειρείται ανεπιτυχώς να πραγματοποιηθεί εδώ και τουλάχιστον 25 χρόνια... Αυτό που μας λείπει, όμως, δεν είναι η υπόμνηση των διατάξεων του Συντάγματος αλλά **η συγκροτημένη δημόσια πολιτική και οι πρακτικές εγγυήσεις για την εφαρμογή της**. Αυτό

δηλαδή που θα έπρεπε να κάνει το σχέδιο νόμου, χωρίς να αρκείται στους βαρύγδουπους τίτλους του.

Στο άρθρο 8, υιοθετείται άλλη μια φορά (μετά τον υφυπουργό-συντονιστή θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής, τον Νοέμβριο 2019) ο ρόλος του υπουργού-“συντονιστή”, χωρίς όμως αυτό να έχει αποδειχθεί αποτελεσματικό στη μέχρι σήμερα ελληνική πραγματικότητα. Παραμένει απροσδιόριστο πως ακριβώς ο υπουργός-συντονιστής, θα συντονίζει, θα παρακολουθεί και θα αξιολογεί το έργο των εμπλεκόμενων φορέων πλην εκείνων του υπουργείου του.

Στο άρθρο 9 θεσμοθετείται μια νέα ασαφής και ξένη προς την ελληνική πραγματικότητα θέση-ρόλος, αυτή του “Κεντρικού Σημείου Αναφοράς”, κάτι αξιοπερίεργο. Ο Υπουργός (“συντονιστής”) έχει ούτως ή άλλως ιεραρχική σχέση με τον Γενικό Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού (“κεντρικό σημείο αναφοράς”), οπότε όλα τα άλλα μάλλον σύγχυση δημιουργούν παρά διευκολύνουν. Και εδώ πάντως μένει ερωτηματικό, **το κατά πόσο ο γενικός γραμματέας, ως “κεντρικό σημείο αναφοράς”, θα μπορεί να αξιολογεί τη διαθεσιμότητα και την καταλληλότητα των αναγκαίων πόρων των άλλων εμπλεκόμενων πλην του υπουργείου του φορέα...**

Στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ξενίζει ο ορισμός του Γενικού Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα του ΥΠΕΣ ως Κεντρικού Σημείου Αναφοράς με τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες και λειτουργίες. Οι δυσκολίες επιτείνονται από το γεγονός ότι αυτός ο Γενικός Γραμματέας αναλαμβάνει την αρμοδιότητα εκπόνησης “τετραετούς σχεδίου στρατηγικής για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (περίπτωση ζ). Το σχέδιο στρατηγικής μάλιστα το υποβάλλει στη Βουλή, κάτι που θέτει πολλά ερωτήματα ως προς τη νομική φύση του, εάν αποτελεί δηλαδή νομοσχέδιο προς ψήφιση, δηλώνοντας μεταφορά της συνταγματικής αρμοδιότητας της νομοθετικής πρωτοβουλίας από τον Υπουργό στον Γενικό Γραμματέα ή εάν υποδεικνύει απλά ένα κείμενο προς ενημέρωση, που υποβάλλεται από τον Γενικό Γραμματέα στη Βουλή χωρίς την έγκριση του Υπουργού! Καθώς για τα ετήσια σχέδια δράσης, που θα υλοποιούν το τετραετές, απαιτείται η έγκριση του Υπουργού, προφανώς γεννάται θέμα αποσαφήνισης της σχέσης Υπουργού-Γενικού Γραμματέα στο εν λόγω πεδίο.

Στα άρθρα 12 και 13, καθορίζεται η συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου και προσδιορίζονται οι γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του, ωστόσο είναι αμφίβολο κατά πόσο ένα πολυμελές όργανο μη συνεχούς χαρακτήρα, θα μπορεί *“να παρακολουθεί και συλλέγει τη νομολογία των εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων και τις συστάσεις αρμόδιων ανεξάρτητων αρχών...”* ή *“να εκπονεί*

μελέτες... προς θωράκιση (;) του Εθνικού Συστήματος". Η λύση δίνεται στο άρθρο 14, όπου ορίζεται πως το Συμβούλιο επικουρείται από το "Επιχειρησιακό Κέντρο", το οποίο ωστόσο συνιστά άλλη ονομασία της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιων Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 16...

Το «Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης» στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι όλων των Υπουργείων, των Περιφερειών και της ΚΕΔΕ διαθέτει γνωμοδοτικό χαρακτήρα (άρθρ.12), *«με σκοπό τη διατύπωση απόψεων και εισηγήσεων προς τον Υπουργό Εσωτερικών, αναφορικά με θέματα ανακατανομής η μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης»*. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Εθνικού Συμβουλίου περιλαμβάνεται, επίσης ο σχεδιασμός των πολιτικών προώθησης της εφαρμογής του «Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (άρθρ. 13 παρ. 1^ο). Ανατρέχοντας, όμως, στον ορισμό του «Εθνικού Συστήματος» (Άρθρο 3, σημείο (δ)), διαπιστώνουμε με έκπληξη ότι πρόκειται, κατά έναν ταυτολογικό τρόπο, για *«το σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται, σύμφωνα 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»*

Περαιτέρω, τα άρθρα 12 και 13 εξεταζόμενα συνδυαστικά στην προοπτική της εφαρμογής τους, προκαλούν τα εξής ερωτήματα:

α) Πώς είναι δυνατό ένα γνωμοδοτικό όργανο (άρθρο 12) να εξοπλίζεται με αρμοδιότητες σχεδιασμού πολιτικής; Ένα ελάχιστο δείγμα εσωτερικής συνέπειας θα επέβαλε οι αρμοδιότητες σχεδιασμού να μεταφέρονται στο στρατηγικό επίπεδο δηλ. στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς που υποβάλλει και το 4ετες στρατηγικό σχέδιο...

β) Αν εξεταστούν προσεκτικά τα άρθρα 9, 10, 11, 13 και 16, γίνεται φανερό ότι δεν υπάρχει ούτε σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των πολυπρόσωπων οργάνων αλλά ούτε και ξεκάθαρες γραμμές αναφοράς και επικοινωνίας μεταξύ τους, γεγονός που συγκροτεί μια σταθερή εστία σύγχυσης στη λειτουργία τους. Θα ήταν πολύ πιο συνεπές να καταργηθούν το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς και τα Επιμέρους Σημεία Αναφοράς και να μεταφερθούν οι «στρατηγικές» αρμοδιότητες στο Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ οι «επιχειρησιακές» στο Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Χρήσιμη θα ήταν επίσης η θεσμοθέτηση ενός τρίτου οργάνου από **εμπειρογνώμονες** που θα παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο, ενώ θα

υποβάλει προτάσεις για την εφαρμογή των «καλών πρακτικών» και την εν γένει βελτίωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Μέσα πάντως στον καταγισμό των ονομασιών, των πρόσθετων αρμοδιοτήτων και των νέων δομών, το πιο σημαντικό ίσως είναι η πρόβλεψη (άρθρο 12παρ.5) της ανάπτυξης και λειτουργίας ενός **Πληροφοριακού Συστήματος**, για την υποστήριξη της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Αξίζει να σημειωθούν οι κίνδυνοι που ενδέχεται να αντιμετωπίσει το προτεινόμενο Εθνικό Σύστημα εξαιτίας του χαμηλού βαθμού ψηφιοποίησης των υπηρεσιών των αυτοδιοικητικών μονάδων και το αντίστροφο, λόγω της υπερ-ψηφιοποίησης ορισμένων άλλων σε συνδυασμό με το χαμηλό βαθμό ψηφιακού αλφαριθμητισμού του προσωπικού, που απασχολείται στη διεκπεραίωση των υποθέσεων.

Ως προς τα άρθρα 9, 10, 11, 13, 16 προκύπτουν, επίσης, αρκετά ερωτήματα που αφορούν τον τρόπο που διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στην επίτευξη των στόχων της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μέσω ενός μονοπρόσωπου και τεσσάρων πολυπρόσωπων οργάνων.

Η λέξη αξιολόγηση, επίσης, εμφανίζεται στα άρθρα 7παρ.2αγ), 9.δ), 10α) και 12παρ.1β), ενώ υπονοείται στο άρθρο 15παρ.2 (με τη λέξη «εξετάζει» αντί της λέξης «αξιολογεί»), χωρίς όμως να γίνεται σαφές ούτε ποιο όργανο αξιολογεί τι και με ποιον τρόπο ούτε πώς αξιοποιείται η συγκεκριμένη αξιολόγηση.

Στο άρθρο 15, καθορίζεται η αποφασιστική αρμοδιότητα του Υπουργού Εσωτερικών επί των εισηγήσεων του Συμβουλίου (παρ.1) και για την περίπτωση συμφωνίας του, της σχετικής εισήγησής του προς την Κυβέρνηση (παρ.2), για ένταξη της ανακατανομής αρμοδιοτήτων στο ΕΣΚυΠ του άρθρου 49 ν.4622/2019. Αναφέρεται ρητώς ότι «ο Υπουργός Εσωτερικών δέχεται εν όλω η εν μέρει, απορρίπτει η αναπέμπει για συμπλήρωση τη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου», ενώ στο άρθρο 17 ορίζει ότι με δική του απόφαση «*συστήνονται, κατά περίπτωση, συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής*».

Στο άρθρο 16, προβλέπεται η σύσταση συντονιστικών οργάνων υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, εκεί που διαπλέκονται πολλοί φορείς και απαιτείται "ιδιαίτερη διαχείριση", με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και των συναρμόδιων υπουργών. Στη δε παρ.4 αναφέρονται τα "σχέδια δράσης υλοποίησης δημόσιας πολιτικής", χωρίς, όμως, να διευκρινίζεται ούτε ποιος θα τα καταρτίζει ούτε πώς θα διαμορφώνεται το περιεχόμενό τους. Τέλος, τα συντονιστικά όργανα του άρθρου, θα πρέπει να οριστούν σε αποκεντρωμένο ή περιφερειακό επίπεδο, οι επικεφαλής τους να αναφέρονται στο Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενώ επιχειρησιακά να υποστηρίζονται από το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Στο άρθρο 17παρ.1, εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Εσωτερικών, με απόφασή του να προσδιορίσει το περιεχόμενο και το εύρος κάθε επιπέδου της λειτουργικής ταξινόμησης των δημοσίων πολιτικών του άρθρου 7παρ.1, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Οπωσδήποτε, το εύρος της εξουσιοδότησης είναι πολύ μεγάλο εάν αναλογισθεί κανείς τη σχετική διοικητική θεωρία και την εργώδη προσπάθεια που κατέβαλαν, χωρίς θετική έκβαση, η επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών, κατά την περίοδο 2016-2018 και η ομόλογή της, την περίοδο 2019-2020... Η βαρύτητα ωστόσο της Απόφασης του Υπουργού είναι σημαντική.

Επισημαίνουμε εδώ ότι **τα άρθρα που αναφέρονται στις αρμοδιότητες του Υπουργού και του Γενικού Γραμματέα αντί να προωθούν λειτουργίες αποκέντρωσης και δικτύωσης, που αποτελούν τις sine qua non προϋποθέσεις της Πολυ-επίπεδης Διακυβέρνησης, προωθούν τη λογική του συγκεντρωτισμού και της καθετοποίησης στη λήψη των αποφάσεων.**

ΤΕΛΙΚΕΣ-ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συνδυάζοντας όλα όσα προηγουμένως αναδείχθηκαν-σημειώθηκαν, θεωρούμε πως το προωθούμενο σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, παρά την πληθωρικότητα της χρησιμοποιούμενης τεχνικής ορολογίας, την πολυσύνθετη οργανωτική ανάπτυξη και την υιοθέτηση περίπλοκων διαδικασιών, δεν συνιστά τον επιτυχέστερο τρόπο για την επίλυση του υφιστάμενου, ακόμα και σήμερα, προβλήματος.

Καίριο ζήτημα που έχει εντοπιστεί/αναδειχθεί εδώ και χρόνια αλλά στο νομοσχέδιο δεν αντιμετωπίζεται, παραμένει **η διαφορετική πρόσληψη της κρίσιμης ορολογίας**. Εννοίες, όπως αυτή της «αρμοδιότητας» ή της «δημόσιας πολιτικής», δεν γίνονται κατανοητές με τον ίδιο τρόπο από τις διάφορες υπηρεσίες, με συνέπεια αυτές να μην μπορούν να συνεργαστούν γιατί μιλούν άλλη τεχνική γλώσσα. Την προβληματική αυτή κατάσταση όχι μόνο δεν αντιμετωπίζει το νομοσχέδιο αλλά αναμένεται να την επιτείνει, με την ανάπτυξη νέων δομών και την προσθήκη νέων ονομασιών σε υφιστάμενες.

Εξετάζοντας τα διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής κρατικής Διοίκησης, σημειώνεται χαρακτηριστικά στην Εκθεση του ΟΟΣΑ (2012) ότι: *«Οι μεταρρυθμίσεις στην κεντρική διοίκηση απέτυχαν παταγωδώς να διασφαλίσουν ισχυρή συνεκτική στρατηγική προς αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση»,* συμπληρώνοντας ότι, *«ο σχεδιασμός πολιτικής με τη χρήση τεκμηρίωσης, δεν έχει ακόμα αναπτυχθεί, απουσιάζει, δηλαδή, το τεχνοκρατικό στοιχείο»*. Αφού επισημάνουμε πως και στο παρόν νομοσχέδιο, παρά την πληθωρική χρησιμοποίηση

εννοιών και την ανάπτυξη δομών, **λείπουν τα κρίσιμα στοιχεία** α) της **ορθολογικής αξιοποίησης της τεχνογνωσίας** (και όχι της απλής λεκτικής αναφοράς της) κατά τρόπο συστηματικό, συνεκτικό και στοχευμένο στην επίλυση του προβλήματος, και β) της **πλήρους τεκμηρίωσης** με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία για την κατάσταση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, της επιλογής μίας ρύθμισης έναντι άλλης, θεωρούμε πως το υπό συζήτηση νομοσχέδιο, όχι μόνο δεν καλύπτει αυτές τις διαπιστωμένες ανάγκες αλλά έρχεται να επιτείνει το γνωστό πρόβλημα της επιβολής της Γραφειοκρατίας επί της Μεταρρύθμισης ή αλλιώς, της συμβολικής λειτουργίας της πολιτικής.

Αυτή η διαπίστωση προκύπτει από το ότι, **στο νομοσχέδιο γίνεται μεν κατά κόρον επίκληση της σχετικής θεωρίας αλλά γίνεται κατά τρόπο εργαλειακό, ασύνδετο, χωρίς εσωτερική συνοχή και χωρίς στόχευση. Φαίνεται δηλαδή πως γίνεται μόνο και μόνο για να προσδώσει κύρος σε διατάξεις που είναι περιπεπλεγμένες, δεν είναι πρόσφορες να επιλύσουν το πρόβλημα** και πάντως, σαφώς δεν το επιλύουν αλλά μεταθέτουν την επίλυσή του στις καλές δυνάμεις.

Αυτό που επιβάλλεται να τονίσουμε είναι ότι **όση θεωρία Διοικητικής Επιστήμης και να εντάξουμε σε ένα νομοθέτημα, δεν αρκεί για να δρομολογηθούν κατά τρόπο συστηματικό και συνεκτικό οι κατάλληλες ενέργειες με τις οποίες θα αντιμετωπισθούν τα κρίσιμα προβλήματα της ελληνικής κρατικής μηχανής.**

Ε.ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Στη σημερινή ελληνική συγκυρία, επειδή φαίνεται να *"αποτελεί κοινή διαπίστωση; ότι ο τόπος χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα"* (Μακρυδημήτρης), απαιτείται ριζικός ανασχεδιασμός τόσο των δομών όσο και προπάντων, των λειτουργιών-διαδικασιών υπό νέα λογική (προσανατολισμένη στον πολίτη). Για την εργασία αυτή πρέπει να αξιοποιηθεί η συστημική λογική και οι νέες τεχνολογίες (ΤΠΕ). Ωστόσο, οποιοσδήποτε ανασχεδιασμός πρέπει να έχει ως βάση του την ενιαία θέαση και τη συνολική λειτουργία του Κράτους, τόσο ως διοικητικού μηχανισμού όσο και ως προϋπολογισμού και αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με αξιοποίηση σύνθετων εργαλείων διοίκησης, με την απαιτούμενη λειτουργικότητα και χρηστικότητα, όπως κατεξοχήν είναι η δημόσια πολιτική.

Όλες οι αναλύσεις δείχνουν ότι στη χώρα μας, η υφιστάμενη κουλτούρα αντιμετώπισης των οργανωσιακών θεμάτων είναι εντελώς επιφανειακή και προπάντων αντιπαραγωγική, με ξεχωριστό χαρακτηριστικό της τη ροπή *“...σε παρελκυστικές τακτικές, σε ασαφείς διατυπώσεις και την έμφαση στο πολιτικό παίγνιο και τον κομματικό ανταγωνισμό...”* (Παπούλιας). Απαιτείται συνεπώς κατά πρώτο, η αλλαγή κουλτούρας θέασης του Κράτους και στη συνέχεια των οργανωσιακών του συνιστωσών. Το Κράτος είναι εργαλείο υπέρ των πολιτών και όχι υπέρ των ομάδων που το νέμονται (γνωστών ως “αναδιανεμητικών συσπειρώσεων”). Σεβόμενο τους πολίτες του, οφείλει να είναι αποτελεσματικό και να μην εξαντλείται στη ρητορική. Σεβόμενο τα οικονομικά των πολιτών του (παρόντων και μελλοντικών) και το περιβάλλον, οφείλει να είναι αποδοτικό και όχι σπάταλο. Επιπλέον, σεβόμενο τόσο τους πολίτες όσο και τον εαυτό του, οφείλει να διαθέτει διοικητική ικανότητα και να είναι στρατηγικά προσανατολισμένο.

Όσον αφορά την καταλληλότητα της συγκυρίας για ανάληψη μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων, αν η πολιτική είναι η *“τέχνη του να επωφελείσαι από τις περιστάσεις”* (Schwartzzenberg) τότε η παρούσα, μεταπανδημική κατάσταση σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας συνθέτουν μια (νέα) ευκαιρία για την προώθηση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, προκειμένου το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα αφενός να εξορθολογίσει τις δομές και τη λειτουργία του, ώστε να γίνει αποδοτικό και αφετέρου να αποκτήσει τέτοια νοοτροπία διοίκησης και προσφοράς, ώστε να μετατραπεί σε κινητήριο μοχλό της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Για να πραγματοποιηθούν αυτά απαιτείται:

1. Η δρομολόγηση ριζικού ανασχεδιασμού ολόκληρης της Διοίκησης, με όρους συστημικής ανάλυσης. Θεώρηση δηλαδή του Κράτους ως συνόλου με διακριτές δομές που προεχόντως αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας λειτουργίες που σχεδιάζονται κεντρικά και υλοποιούνται περιφερειακά και τοπικά, χάριν του εθνικού - δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση τοπικών πολιτικών από τους αποκεντρωμένους φορείς, ενισχύουν την εθνική συνοχή και τη δημοκρατική λειτουργία μέσα από τη **διασύνδεση Κοινωνίας Πολιτών και Κράτους** που επιτυγχάνουν στόχους σε συνάρτηση με την πραγμάτωση και προβολή δημοκρατικών αξιών.
2. Η κατανομή αρμοδιότητας ανάμεσα στους διάφορους κρατικούς φορείς-δομές, να γίνει με βάση τον ιδιαίτερο ρόλο καθενός εξ αυτών στις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές (ρόλος σχεδιασμού ή ρόλος υλοποίησης ή ρόλος υποστήριξης ή ρόλος ελέγχου) σε συνδυασμό με τη χωρική τους

αρμοδιότητα (εθνική, περιφερειακή, τοπική) και τη συμβολή τους στην αποδοτική επίτευξη των καθορισμένων στόχων.

3. Οι φορείς που λαμβάνουν τις αποφάσεις επιβάλλεται να διαθέτουν όλη τη **σχετική γνώση**. Γι' αυτό πρέπει να είναι οργανωμένοι ως φορείς μάθησης, με συγκέντρωση σε προσβάσιμες βάσεις δεδομένων όλων των σχετικών πληροφοριών, τη δυνατότητα κατάλληλης επεξεργασίας τους και την εξασφάλιση της διαθεσιμότητάς τους.
4. Σε ένα διοικητικό οικοδόμημα, όπως περιγράφεται παραπάνω, οι σχέσεις της Πολυεπίπεδης Διοίκησης με τους αντιστοιχούντες σε κάθε επίπεδο φορείς-οργανισμούς τόσο της Οικονομίας όσο και της Κοινωνίας των πολιτών, χρειάζεται να ρυθμίζονται διεξοδικά και κατά τέτοιο τρόπο που να συνθέτουν **ένα σαφές και διαφανές πλαίσιο επικοινωνίας-συζήτησης και τελικά συρρύθμισης**, προς όφελος της οικονομικής βιωσιμότητας, της κοινωνικής συνοχής και της εμβάθυνσης της Δημοκρατίας.

Με τιμή

Αθήνα 11 Ιανουαρίου 2023

Για το Δ.Σ.

Ο πρόεδρος



Δρ.Κώστας Παπαδημητρίου

Συντάκτες μελέτης

Την εξέταση του νομοσχεδίου πραγματοποίησε η Επιτροπή Μεταρρυθμίσεων του ΔΕΕ, εκ των ενόντων και εξ αποστάσεως, με την κύρια εισήγηση-συνεισφορά να έχουν τα εξής μέλη:

- Δρ. Απόστολος Παπατόλιας, π.νομάρχης, π.μέλος ΑΣΕΠ, συνεργάτης Ινστιτούτου Εναλλακτικών Πολιτικών (ΕΝΑ), Διεύθυντης Δ.Ε.Ε.
- Δρ. Χριστίνα Μπαρμπαρούση, περιφερειολόγος
- Κωνσταντίνος Σούλης, επιστημονικός συνεργάτης Οργάνωσης και Διοίκησης στο Γραφείο Δημάρχου Ιωαννίνων
- Εφη Στεφοπούλου, στέλεχος Δημόσιας Διοίκησης.