



Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης &
Διεθνών Σχέσεων



Πανεπιστήμιο Δημοκρίτειο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών



Πανεπιστήμιο Πειραιά
Τμήμα Οργάνωσης &
Διοίκησης Επιχειρήσεων

ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»
Τμήμα Κομοτηνής

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας:

“Συγκριτική ανάλυση της Ελληνικής και της Ευρωπαϊκής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης: Η περίπτωση των κοινωνικών υπηρεσιών/δομών του Ο.Τ.Α. Α' βαθμού με την επωνυμία Δήμος Κομοτηνής”

Επιβλέπων μέλος ΔΕΠ

• Βικτώρια Πιστικού
Επίκουρη Καθηγήτρια

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια

• Ευαγγελία Παϊταρίδη

Κομοτηνή,
Χειμερινό Εξάμηνο, 2023

Στα παιδιά μου...ότι πολυτιμότερο έχω στη ζωή μου...

Περίληψη

Τις τελευταίες δεκαετίες έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές στην εφαρμογή του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, ιδίως στα μέσα πολιτικής για την εφαρμογή και την αξιολόγηση της πολιτικής, ως αποτέλεσμα της αφομοίωσης ή της μεταφοράς των στρατηγικών της ΕΕ για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού προγραμματισμού.

Σημαντικές προσπάθειες έχουν προέλθει από την Ευρωπαϊκή Ένωση για μετασχηματισμό του τρόπου εφαρμογής των πολιτικών σε σχέση με τα διάφορα μέσα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων ενδείξεις που τα κράτη μέλη αποδέχθηκαν και επεξεργάστηκαν με βάση τις δικές τους ανάγκες και τα πλαίσια στα οποία θα έπρεπε να έχουν αναπτυχθεί οι ευρωπαϊκές πολιτικές, βρίσκοντας το καθένα το δικό του τρόπο για την αφομοίωση των μηχανισμών χάραξης πολιτικής. Σημαντικές αλλαγές έχουν επίσης συντελεστεί στις διοργανικές σχέσεις και στη διάρθρωση νέων μοντέλων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, όπου οι αναπτυσσόμενες σχέσεις μεταξύ των Βρυξελλών και των περιφερειακών διοικητικών μονάδων οδήγησαν σε σημαντικές επιλογές για το κεντρικό κράτος, το οποίο άλλαξε τις λειτουργίες του και επέλεξε νέα μέσα πολιτικής για να εγγυηθεί τη θεσμική ανάπτυξη των περιφερειακών επιπέδων και, ταυτόχρονα, να εγγυηθεί την κεντρικότητα του δικού του συντονιστικού ρόλου στη βάση μιας εθνικής στρατηγικής.

Τα μέσα πολιτικής νοούνται εδώ ως τεχνικές διακυβέρνησης που περιλαμβάνουν τη χρήση της κρατικής εξουσίας και των αποτελεσματικών ορίων της για την επίτευξη εκ των προτέρων στόχων προκειμένου να επιτευχθούν οι καλύτερες επιδόσεις.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία αφορά συγκριτική μελέτη όπου σκοπεύουμε να αναλύσουμε τα εργαλεία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπως αυτά εφαρμόζονται στην Ευρώπη, την χώρα μας και συγκεκριμένα στις κοινωνικές υπηρεσίες - δομές του Δήμου Κομοτηνής.

Λέξεις Κλειδιά: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διοίκηση Αλλαγών, Λεύκη Βίβλος, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή Περιφερειών, Κεντρική Διοίκηση, Ανακατανομή Αρμοδιοτήτων.

Abstract

The last decades have seen significant changes in the implementation of the public policy cycle, in particular in the policy instruments for policy implementation and evaluation, as a result of the assimilation or transfer of EU strategies for the implementation of European programming.

Significant efforts have been made by the European Union to transform the way policies are implemented in relation to the various instruments used to finance programmes, indications that Member States have accepted and elaborated on the basis of their own needs and the frameworks in which European policies should have been developed, each finding its own way of assimilating the policy-making mechanisms. Significant changes have also taken place in inter-institutional relations and in the structuring of new models of multi-level governance between EU Member States, where the developing relations between Brussels and regional administrative units have led to important choices for the central state, which has changed its functions and chosen new policy instruments to guarantee the institutional development of regional levels and, at the same time, to guarantee the centrality of its own coordinating role on the basis of a national strategy. Policy instruments are understood here as governance techniques involving the use of state power and its effective limits to achieve ex-ante objectives in order to achieve the best performance.

This thesis is a comparative study where we intend to analyze the tools of multilevel governance as they are applied in Europe, our country and specifically in the social services - structures of the Municipality of Komotini.

Keywords: Local Government Organizations, Change Management, Leaflet, Multilevel Governance, European Committee of the Regions, Central Administration, Reallocation of Responsibilities.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

- 1.** Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
- 2.** Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Ευαγγελία Παϊταρίδη

Περιεχόμενα

| | |
|----------|-------|
| Περίληψη | σελ.3 |
| Abstract | σελ.4 |

Κεφάλαιο 1^ο

| | |
|---|--------|
| Βιβλιογραφική ανασκόπηση “Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση : Μια ιδέα γεννιέται στην Ευρώπη” | |
| 1.1 Ορισμοί : Κυβέρνηση και Διακυβέρνηση | σελ.10 |
| 1.2 Ορισμός της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης | σελ.10 |
| 1.3 Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση | σελ.11 |
| 1.4 Η επιτροπή των Περιφερειών | σελ.12 |

Κεφάλαιο 2^ο

| | |
|---|--------|
| “Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ελλάδα” | |
| 2.1 Αναλυτική παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου | σελ.13 |
| 2.2 Ανάλυση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου | σελ.26 |
| A. Η απόφαση της ΚΕΔΕ και η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης | σελ.26 |
| B. Η «Επιτροπή Κοντιάδη» και οι επιπτώσεις της στο επιτελικό κράτος | σελ.27 |
| Γ. Οι τομείς πολιτικής που αφορούν τη λειτουργικότητα | σελ.32 |
| Δ. Η ημιτελής νομοθεσία για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση | σελ.35 |
| Ε. Η αντιφατική λειτουργία της Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού | σελ.39 |
| ΣΤ Η περιορισμένη σημασία του "Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" | σελ.41 |

Κεφάλαιο 3^ο

| | |
|--|--------|
| “Εμπειρική διερεύνηση” Συγκριτική μέθοδος αξιολόγησης των κοινωνικών δομών του Δήμου Κομοτηνής πριν και μετά την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης | |
| 3.1 Η συγκριτική μέθοδος αξιολόγησης | σελ.44 |
| 3.2 Η ερευνητική διαδικασία | σελ.45 |
| 3.3 Στόχοι Έρευνας | σελ.46 |
| 3.4 Ερευνητικό Ερώτημα | σελ.46 |
| 3.5 Επεξεργασία Ανάλυσης Δεδομένων | σελ.46 |

| | |
|--|---------------|
| Κεφάλαιο 4^ο | |
| “Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και κοινωνικές δομές : η περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής” | |
| 4.1 Εισαγωγή | σελ.47 |
| 4.2 Ο Δήμος Κομοτηνής | σελ.54 |
| 4.3 Οι υπηρεσίες του Δήμου Κομοτηνής | σελ.55 |
| 4.4 Κοινωνικές δομές του Δήμου Κομοτηνής | σελ.55 |
| 4.5 Κοινωνικές Υπηρεσίες | σελ.55 |
| Κεφάλαιο 6^ο | |
| “Συμπεράσματα/προτάσεις” | |
| 5.1 Συμπεράσματα | σελ.61 |
| 5.2 Προτάσεις | σελ.63 |
| Βιβλιογραφικές αναφορές | σελ.64 |

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι μια συντονισμένη δράση της Ένωσης, των μελών κρατών των περιφερειακών και των τοπικών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας, αναλογικότητας και της εταιρικής σχέσης, που ενσωματώνεται σε μια λειτουργική και θεσμοθετημένη λειτουργία που αποσκοπεί στην εκπόνηση και την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί και να ερμηνευθεί ως ένα συνεχές σύστημα διαπραγμάτευσης μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών επιπέδων, και σκιαγραφεί τους τρόπους με τους οποίους υπερεθνική, εθνική, περιφερειακή και τοπικές κυβερνήσεις εμπλέκονται στα δίκτυα δημόσιας πολιτικής.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να θεωρηθεί ως ένα μείγμα μεταξύ μιας ευρείας επέκτασης της υπερεθνικής ολοκλήρωσης και της κλασικής διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ κυρίαρχων κρατών. Η βιωσιμότητα μιας γκρίζας ζώνης μεταξύ υπερεθνικισμού και διακυβερνητισμού είναι η κύρια διαφορά μεταξύ πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ορισμένων θεωριών ολοκλήρωσης. Διακυβέρνηση δεν διευκρινίζει το ζήτημα της κρατικής κυριαρχίας, απλώς ισχυρίζεται ότι μια πολυεπίπεδη δομή επιβάλλεται από υπερεθνικούς και υποεθνικούς φορείς.

Η διακυβέρνηση και η κυβέρνηση θεωρούνται μερικές φορές δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Αποκαλύπτει τον τρόπο με τον οποίο οι κυβερνήσεις συνεργάζονται με άλλους κοινωνικούς οργανισμούς αλλά και τον τρόπο που συνεργάζονται με τους πολίτες για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με σημαντικά ζητήματα της κοινωνίας. Ο θεμελιώδης στόχος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η εμπλοκή όλων των φορέων της διακυβέρνησης και τη λήψη αποφάσεων, είτε πρόκειται για εθνικές κυβερνήσεις, ομάδες συμφερόντων, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, κοινοτικοί θεσμοί ή ακόμη και η κοινωνία των πολιτών.

Η παρούσα εργασία αποτελεί συγκριτική μελέτη αξιολόγησης των κοινωνικών δομών του Δήμου Κομοτηνής πριν και μετά την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η εργασία απαρτίζεται από δυο μέρη, στο πρώτο μέρος γίνεται βιβλιογραφική ανασκόπηση των βασικών εννοιών που σχετίζονται με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ,ενώ στο δεύτερο πραγματοποιείται η συγκριτική ανάλυση .

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας θα εκθέσουμε βασικές έννοιες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την βοήθεια της βιβλιογραφικής ανασκόπησης. Το δεύτερο κεφάλαιο εξετάζει την εξέλιξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Στο τρίτο κεφάλαιο αναπτύσσουμε την μεθοδολογία με την οποία θα πραγματοποιήσουμε συγκριτική ανάλυση με σκοπό την αναγνώριση των περιοδικών διαφορών εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου Κομοτηνής. Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε τις κοινωνικές υπηρεσίες –δομές του Δήμου Κομοτηνής. Η εργασία ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα και προτάσεις για το μέλλον.

Κεφάλαιο 1^ο

Βιβλιογραφική ανασκόπηση

“ Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση : Μια ιδέα γεννιέται στην Ευρώπη ”

1.1 Ορισμοί : Κυβέρνηση και Διακυβέρνηση

Ως κυβέρνηση, ορίζεται το πολιτικό σύστημα με το οποίο μια χώρα ή κοινότητα διοικείται και ρυθμίζεται. Είναι η διαδικασία κατά την οποία «μια κοινωνία ή ένας οργανισμός κατευθύνεται, και η δυναμική της επικοινωνίας και του ελέγχου είναι κεντρικά» (Rosenau&Durfee, 1995). Η Κυβέρνηση περιγράφει ένα άκαμπτο και στενότερο σύνολο δραστηριοτήτων μεταξύ ενός στενότερου συνόλου συμμετεχόντων (συνήθως δημοσίων υπαλλήλων, εκλεγμένων πολιτικών).

Η Διακυβέρνηση είναι το περιεχόμενο όσο και διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων, το οποίο αναφέρεται σε μια νέα πτυχή των σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, το οποίο έχει δικτυακή δομή και διαφοροποιείται τόσο από τις ιεραρχίες όσο και από τις αγορές. Κρίσιμο στοιχείο της Διακυβέρνησης αποτελεί η ισότιμη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των αγορών και των μέσων μαζικής ενημέρωσης στη λήψη των αποφάσεων. Η Διακυβέρνηση θέτει, επίσης, το ζήτημα της ύπαρξης ενός ισχυρού εθνικού κράτους με αποτελεσματικούς θεσμούς που να διασφαλίζουν τη δημοκρατία, την ισότητα των ευκαιριών και τη διαφάνεια (Καρκατσούλης, 2015).

1.2 Ορισμός της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Ο όρος πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναπτύχθηκε από τον πολιτικό επιστήμονα Gary Marks (1993). Η έννοια στόχευε στην καταγραφή και κατανόηση των πολιτικών διαδικασιών που σχετίζονται με την ανάδειξη υπερεθνικών θεσμών όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση για να διευκολύνει την ανάλυση των αποκεντρωμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων, στις

οποίες οι κυβερνήσεις σε τοπικό επίπεδο και η κοινωνία των πολιτών έχουν αποκτήσει αυξανόμενη επιρροή.

Η έννοια της λέξης, "πολυεπίπεδη", περιλαμβάνει πολυάριθμους κρατικούς και μη κρατικούς φορείς που βρίσκονται σε διαφορετικά επίπεδα, όπως το περιφερειακό, το τοπικό (υποεθνικό), το εθνικό και το παγκόσμιο (υπερεθνικό). Οι θεωρητικοί της πολυεπίπεδης θεωρίας υπογραμμίζουν ότι αυτά τα ποικίλα επίπεδα διακυβέρνησης πρέπει με κάποιο τρόπο να ευθυγραμμιστούν ώστε να καταστεί δυνατός ο ορισμός των συλλογικών στόχων (MoekoSaito-Jensen, 2015).

Τα κράτη δεν είναι πλέον μονοπωλιακοί ή απαραίτητα κεντρικοί παράγοντες χάραξης πολιτικής. Αντίθετα, η δύναμη της κυβέρνησης όλο και περισσότερο διαμορφώνεται και μοιράζεται μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται σε πολλαπλά επίπεδα. Ως συνέπεια αυτής της εξέλιξης, "ο ρόλος του κράτους μετασχηματίζεται καθώς οι κρατικοί φορείς αναπτύσσουν νέες στρατηγικές συντονισμού, καθοδήγησης και δικτύωσης που μπορούν να προστατεύσουν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να ενισχύσουν κρατική αυτονομία" (Bache και Flinders 2004). Το σημείο εκκίνησης της Πολυεπίπεδης θεωρίας είναι επομένως ότι είμαστε μάρτυρες μιας σειράς αναδιαμορφώσεων των σχέσεων και των τρόπων αλληλεπίδρασης μεταξύ κρατών και άλλων επιπέδων διακυβέρνησης. Αυτό θέτει την πρόκληση του προσδιορισμού νέων μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας μεταξύ αυτών των κυβερνητικών φορέων (MoekoSaito-Jensen, 2015)

1.3 Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στα 20 χρόνια από την πρώτη αναφορά της σε ένα ακαδημαϊκό άρθρο (Marks 1993), η βιβλιογραφία για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, Multi-Level Governance (MLG) έχει ανθήσει. (Marks and Hooghe 2004). Μετά την τροποποίηση της Πολιτικής Συνοχής το 1988, η οποία επέβαλε στις εθνικές κυβερνήσεις να συνεργάζονται με τις υποεθνικές κυβερνήσεις για την ανάπτυξη σχεδίων υλοποίησης των κονδυλίων, οι περιφέρειες στις Βρυξέλλες άρχισαν να αποκτούν προβολή και να συμμετέχουν ενεργά. Επιπλέον, η Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 παρείχε στις περιφέρειες το δικαίωμα συμμετοχής στο Συμβούλιο Υπουργών και δημιούργησε την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ), την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) οφείλει να συμβουλευέται για σημαντικά περιφερειακά θέματα. Η επιδραστική

μελέτη που διεξήχθη από τους Liesbet Hooghe και Gary Marks το 2001, με τίτλο "Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση", κατέδειξε περίτρανα την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου εννοιολογικού πλαισίου για την εξήγηση του ρόλου των περιφερειών στις Βρυξέλλες και της επιρροής τους στην πολιτική της ΕΕ. Οι επικρατούσες τότε θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δηλαδή ο νεολειτουργισμός και ο διακυβερνητισμός, δεν ήταν πλέον επαρκείς για την κατανόηση και τη διαλεύκανση της δυναμικής της διακυβέρνησης της ΕΕ. Δημιουργήθηκε ο όρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (ΠΔΠ) για να κατανοηθεί η νέα μέθοδος διακυβέρνησης της ΕΕ, η οποία συνεπαγόταν την προσθήκη μιας τρίτης περιφερειακής βαθμίδας παράλληλα με τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (Shakel, 2020).

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παραμένει κυρίαρχη στη βιβλιογραφία σχετικά με τις περιφέρειες στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενώ η έρευνα των Hooghe και Marks ήταν καθοριστικής σημασίας για την αποκάλυψη της συμμετοχής των περιφερειών σε θέματα της ΕΕ σε επίπεδο ΕΕ, περαιτέρω έρευνες αποκάλυψαν ότι οι περιφέρειες αποδυνάμωσαν την ικανότητα των κεντρικών κυβερνήσεων να διατηρούν τον αποκλειστικό έλεγχο της πολιτικής της ΕΕ στο εσωτερικό των κρατών τους. Η τάση της περιφερειοποίησης έχει μεταφέρει την πολιτική εξουσία από το εθνικό επίπεδο σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης και έχει ενισχύσει τη συμμετοχή των περιφερειών σε θέματα της ΕΕ, τόσο εξωτερικά όσο και εσωτερικά στο εσωτερικό των κρατών μελών. Η MLG προσφέρει ένα σημαντικό πλεονέκτημα όσον αφορά την ανάλυση, καθώς μετατοπίζει την έμφαση από την επίσημη κυβερνητική λήψη αποφάσεων σε μια πιο συνεργατική προσέγγιση που περιλαμβάνει πολλά επίπεδα κυβέρνησης σε όλη τη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής της πολιτικής (Schakel, 2020).

1.4 Η επιτροπή των Περιφερειών

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ευνοεί τη μείωση των διαρθρωτικών διαφορών μεταξύ των περιφερειών της Ένωσης, την ισόρροπη ανάπτυξη του κοινοτικού εδάφους και την προώθηση της πραγματικής ισότητας ευκαιριών μεταξύ των ανθρώπων. Βασισμένη στις έννοιες της αλληλεγγύης και της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η πολιτική αυτή εκδηλώνεται μέσω διαφόρων χρηματοδοτικών παρεμβάσεων, ιδίως των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.

Κεφάλαιο 2^ο

“Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ελλάδα”

2.1.Ανάλυτική παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου

Η εφαρμογή των τοπικών και περιφερειακών πολιτικών απαιτεί ένα υγιές πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης ώστε να διασφαλίζεται ο συντονισμός των πολιτικών και των μέτρων, η εκτεταμένη συμμετοχή των ενδιαφερομένων και η προσαρμογή τους στις ειδικές συνθήκες της περιοχής. Σ’ αυτό το κεφάλαιο παρέχουμε μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση του πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης της Ελλάδας

Για να υιοθετήσει η Ελλάδα μια ισχυρότερη περιφερειακή πολιτική, θα πρέπει να βελτιώσει το συνολικό σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (MLG) της .

Η Ελλάδα ακολούθησε μια συγκεκριμένη προσέγγιση από τις αρχές της δεκαετίας του 2010, προβαίνοντας σε βαθιές αλλαγές στο θεσμικό και δημοσιονομικό της σύστημα στο πλαίσιο του Συστήματος Διακυβέρνησης Πολυεπίπεδης Αστικής Πολιτικής (MLG). Από το 2010 και μετά, η χώρα θέσπισε μια νέα αρχιτεκτονική για το σύστημα MLG, με σκοπό την εφαρμογή πολιτικών ανάπτυξης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Έχουν γίνει αλλαγές και υπάρχει κλιμάκωση προς μια ευρύτερη προσέγγιση στο πλαίσιο της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, με τις ακόλουθες τροποποιήσεις:

- προώθηση της αποκέντρωσης, ειδικά μέσω της περιφερειοποίησης
- υιοθέτηση μιας πιο στρατηγικής προσέγγισης στη διαχείριση των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και μια πιο εκτεταμένη προσέγγιση που αφορά τις περιφέρειες κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, σε σύγκριση με το προηγούμενο διάστημα.

Η ποιότητα της διακυβέρνησης είναι σημαντική για την περιφερειακή ανάπτυξη, και ειδικότερα, βελτιώσεις στη διακυβέρνηση είναι αναγκαίες για περιοχές με χαμηλή ανάπτυξη. Η εφαρμογή μιας τοπικής πολιτικής ανάπτυξης απαιτεί ένα αποτελεσματικό πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης που να εξασφαλίζει συντονισμένα μέτρα, τη συμμετοχή ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων και την προσαρμογή στις ειδικές συνθήκες των περιφερειών και των τοποθεσιών (ΟΟΣΑ, 2019)

Η περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα υπαγορεύεται σε μεγάλο βαθμό από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής. Οι επενδύσεις που χρηματοδοτούνται μέσω του Ευρωπαϊκού Διαρθρωτικού και Επενδυτικού Ταμείου (ΕΔΕΤ) αντιστοιχούν σε περίπου 80% του δημόσιου επενδυτικού προϋπολογισμού της χώρας, σύμφωνα με στοιχεία της ΟΟΣΑ το 2018. Τα διαρθρωτικά ταμεία επέτρεψαν στην Ελλάδα να αναπτύξει νέες υποδομές και να προχωρήσει στην αναβάθμιση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και άλλων τομέων.

Η πολιτική συνοχή στην Ελλάδα έπαιξε έναν σημαντικό ρόλο στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ διαφόρων περιφερειών, ιδίως μεταξύ νησιωτικών και ηπειρωτικών περιοχών και δήμων.

Για να αξιολογηθεί το υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα και να δοθούν προτάσεις για βελτιώσεις, πρέπει να εξεταστούν δύο σημαντικές πτυχές που σχετίζονται μεταξύ τους.

- Αποκέντρωση και μεταρρυθμίσεις περιφερειοποίησης : Η Ελλάδα υλοποιώντας άμεσα τις κατευθύνσεις τόσο της πρώην ΕΟΚ όσο και της τωρινής ΕΕ επανεξέτασε και επαναθεμελίωσε τη νέα αρχιτεκτονική για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση περιφερειακών πολιτικών. Οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές αποκέντρωσης που υλοποιήθηκαν τα τελευταία 30 συναπτά χρόνια είχαν ως δυναμικό αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας νέας διοικητικής βαθμίδας με άμεσα εκλεγμένες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, υπεύθυνες για την εφαρμογή των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Με τις μεταρρυθμιστικές αποκεντρωτικές πολιτικές, επαναξιολογείται και ανακατατάσσονται οι δυο βαθμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, Περιφέρειες και Δήμοι, αναφορικά με την ευθύνη συμμετοχής και υλοποίησης των αναπτυξιακών πολιτικών, αναλαμβάνοντας πιο ενεργό ρόλο στον επανακαθορισμό των προτεραιοτήτων της χωρικής και ευρύτερης χωρικής αρμοδιότητας τους. .
- Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση των περιφερειακών πολιτικών : Η περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα είναι απότοκος των επενδυτικών προγραμμάτων που, κατά το μάλλον ή ήττον, υλοποιούνται μέσω της χορήγησης ευρωπαϊκών κονδυλίων. Σε ότι αφορά την τρέχουσα περίοδο, η Ελλάδα έχει αναπροσαρμόσει το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που διέπει τη χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων στη χώρα, συμπεριλαμβανομένων της θεσμικής δημιουργίας καθώς και των εργαλείων για τη διασφάλιση του κατάλληλου συντονισμού στις μεταξύ τους σχέσεις καθώς, πρόσθετα, με ιδιαίτερη αναφορά στην στρατηγική αφομοίωση των κεφαλαίων. Η τελειοποίηση του διοικητικού πλαισίου της

πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την αφομοίωση των κονδυλίων από την ΕΕ αποτελεί μοχλό βελτίωσης του συστήματος στο σύνολό του, καθώς συμπεριλαμβάνει πολιτικές και επενδυτικές κινήσεις που χρηματοδοτούνται μέσω του εθνικών πόρων.

Η Ελλάδα εφάρμοσε με ταχείς ρυθμούς ένα νέο πλαίσιο για την εφαρμογή των περιφερειακών πολιτικών. Τα μέτρα αποκέντρωσης που εφαρμόστηκαν τις τελευταίες τρεις δεκαετίες οδήγησαν στη δημιουργία ενός νέου επιπέδου περιφερειακών διοικήσεων που εκλέγονται άμεσα και είναι υπόλογες για την εκτέλεση των στόχων περιφερειακής ανάπτυξης. Οι αλλαγές στην αποκέντρωση και την περιφερειοποίηση στην Ελλάδα ενδυνάμωσαν τις υποεθνικές κυβερνήσεις, αναθέτοντάς τους μεγαλύτερα καθήκοντα, επιτρέποντάς τους να έχουν σημαντικότερη επιρροή στην ανάπτυξή τους.

Λόγω της πρόσφατης υιοθέτησης της αποκέντρωσης στην Ελλάδα, υπάρχει μια συνεχής διαδικασία καθορισμού και εφαρμογής περιφερειακών πολιτικών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε περιστασιακή επικάλυψη ή ασάφεια στα καθήκοντα που ανατίθενται. Η Ελλάδα πρέπει να οριοθετήσει με σαφήνεια τους ρόλους και τις αλληλεπιδράσεις των διαφόρων φορέων που εμπλέκονται στον σχεδιασμό και την εκτέλεση πολιτικών και να διασφαλίσει τον συντονισμό, καθώς επί του παρόντος εργάζεται για την αξιολόγηση, την αποσαφήνιση και ίσως την ανάθεση καθηκόντων σε περιφερειακό επίπεδο (Μουρατίδου, 2017).

Ο βαθμός στον οποίο οι ελληνικές περιφέρειες και οι δήμοι είναι πραγματικοί φορείς χάραξης πολιτικής, αντί απλώς να χαρακτηρίζονται ως τέτοιοι, εξακολουθεί να είναι περιορισμένος στη στροφή προς μια πιο τοπικά καθοδηγούμενη προσέγγιση στη χάραξη πολιτικής για την εκτέλεση πολιτικών με βάση τον τόπο. Οι ελληνικές περιφέρειες και δήμοι παρουσιάζουν λιγότερη αυτονομία σε σύγκριση με άλλα έθνη του ΟΟΣΑ, καθώς βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα χρήματα της κεντρικής κυβέρνησης και της ΕΕ για τη διεξαγωγή των δραστηριοτήτων τους. Αυτό αποδίδεται εν μέρει στο περιβάλλον μετά την ύφεση, το οποίο έχει ασκήσει σημαντική πίεση στις περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις.

Η πρόσληψη πρόσθετου προσωπικού και οι οικονομικές ελλείψεις θέτουν περιορισμούς στις περιφέρειες και τους δήμους, εμποδίζοντας την ικανότητά τους να εκπληρώσουν τις νέες αρμοδιότητές τους. Η ενίσχυση της ικανότητας των περιφερειακών και τοπικών φορέων να αναγνωρίζουν και να αξιοποιούν τα πλεονεκτήματα και τις ευκαιρίες τους είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα της σύγχρονης περιφερειακής πολιτικής. Καθώς οι

περιφερειακές κυβερνήσεις ενισχύουν τις δυνατότητές τους και αυξάνουν τα έσοδά τους από ίδιες πηγές, ο ρόλος τους ως φορείς χάραξης πολιτικής θα υποστεί μετασχηματισμό, επιτρέποντάς τους να εφαρμόζουν αποτελεσματικότερα εξατομικευμένες λύσεις που ανταποκρίνονται στις τοπικές ανάγκες.

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται σε ένα σημαντικό σύμπλεγμα εθνών, τόσο εντός όσο και εκτός του ΟΟΣΑ, που παραχωρούν σταδιακά μεγαλύτερη εξουσία και ανεξαρτησία στις υποεθνικές διοικήσεις, ιδίως στις περιφέρειες. Από τη δεκαετία του 1960, οι ευρωπαϊκές χώρες αποκεντρώνουν σταδιακά αρμοδιότητες από το εθνικό επίπεδο στον δεύτερο βαθμό διακυβέρνησης, προκειμένου να επωφεληθούν από τις οικονομίες κλίμακας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, να ενισχύσουν τον συντονισμό μεταξύ των δήμων και των ενδιάμεσων επιπέδων διακυβέρνησης και να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα, μεταξύ άλλων στόχων (<https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1960-69-el>).

Οι περιφέρειες διαδραματίζουν κρίσιμο στρατηγικό ρόλο στην εφαρμογή του συνολικού σχεδιασμού της εδαφικής ανάπτυξης, σε συντονισμό με τις τοπικές και εθνικές κυβερνήσεις. Η ενίσχυση του ελληνικού δεύτερου βαθμού διοίκησης θα πρέπει να θεωρηθεί ως στρατηγική επιλογή με στόχο την ενίσχυση της παραγωγικότητας και την προώθηση της ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς σε ολόκληρη την επικράτεια.

Το 1997, η ελληνική κυβέρνηση εφάρμοσε τη μεταρρύθμιση Καποδίστριας (νόμος 2539/1997), σηματοδοτώντας ένα σημαντικό ορόσημο. Η μεταρρύθμιση αυτή εφάρμοσε μια αναδιοργάνωση των διοικητικών διαιρέσεων της χώρας, με αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των τοπικών αρχών (δήμων και κοινοτήτων) και την αύξηση των εξουσιών που παραχωρούνται στους δήμους. Στόχος της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η επικαιροποίηση και ο εξορθολογισμός της οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης των δήμων. Αποτελούσε συνιστώσα μιας συνολικής πρωτοβουλίας που αποσκοπούσε στην ενίσχυση της ανοικτότητας και τη μείωση της διαφθοράς, ιδίως σε επίπεδο δήμων.

Το κρατικό πρόγραμμα του 2000 επικεντρώθηκε στην ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών και στην εφαρμογή προηγμένων τεχνικών διοικητικού ελέγχου. Στόχευε επίσης στην ενίσχυση των πρακτικών οικονομικής διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών, στον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών και στην προώθηση της συμμετοχής των πολιτών.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη (νόμος 3852/2010) που εφαρμόστηκε το 2010 αναδιαμόρφωσε την κατανομή των αρμοδιοτήτων προς όφελος των περιφερειακών

διοικήσεων. Η πρωτοβουλία Καλλικράτης είχε ως στόχο τον εξορθολογισμό των πόρων και των τοπικών δαπανών με την αναδιοργάνωση των θεσμών και των εδαφών. Αυτό έγινε για να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας και να ενισχυθεί η παροχή υπηρεσιών προς τους κατοίκους και τις επιχειρήσεις σε τοπικό επίπεδο. Η μεταρρύθμιση έθεσε ως προτεραιότητα την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης και τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου, οι 13 διοικητικές περιφέρειες υπέστησαν μετατροπή σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, στις οποίες τα περιφερειακά συμβούλια εκλέγονταν απευθείας. Η καθιέρωση αυτών των 13 διοικητικών περιφερειών πραγματοποιήθηκε το 1986 με την ψήφιση του νόμου αριθ. 1622/1986. Ο πρωταρχικός στόχος της δημιουργίας αυτών των περιφερειών ήταν να διευκολυνθεί ο συντονισμός των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης και η διαχείριση των διαρθρωτικών κονδυλίων της ΕΕ (Kalimeri, 2018). Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη μετέτρεψε αυτές τις διοικητικές αρχές σε αυτόνομες περιφέρειες με περιφερειακό συμβούλιο αποτελούμενο από μέλη που επιλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία. Η συμβουλευτική συνέλευση χρησιμεύει ως το διοικητικό όργανο που είναι υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων εξ ονόματος της περιφερειακής αρχής. Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από πολλές επιτροπές, όπως η οικονομική και η περιφερειακή επιτροπή, οι οποίες χρησιμεύουν για σκοπούς διαβούλευσης. Η εκτελεστική επιτροπή ασχολείται κυρίως με τον συντονισμό της πολιτικής, ενώ η οικονομική επιτροπή εποπτεύει κυρίως τα οικονομικά θέματα, τον προϋπολογισμό, τις δημόσιες συμβάσεις και τις διαδικασίες υποβολής προσφορών. Οι περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να ιδρύσουν μια περιφερειακή «αναπτυξιακή εταιρεία», η οποία είναι ένας ιδιωτικός νομικός οργανισμός, για να διευκολύνουν την προώθηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορούν να συσταθούν μη κερδοσκοπικές εταιρείες (Χλέπας, 1999).

Ο νόμος 5013/2023 εισάγει το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως ένα νέο πλαίσιο διακυβέρνησης. Ο νόμος αποσκοπεί στον εξορθολογισμό της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα.

Για την επίτευξη των σκοπών και των στόχων που προαναφέρθηκαν, το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης θεσπίζει θεσμούς για την εφαρμογή του, παρέχει τα απαραίτητα επιχειρησιακά εργαλεία, θέτει γενικές αρχές και κανόνες για την ταξινόμηση

των δημόσιων πολιτικών και αναπτύσσει μια μεθοδολογία για την κατανομή και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφέρεται σε ένα σύστημα όπου διαφορετικά διοικητικά επίπεδα συνεργάζονται, τόσο κάθετα όσο και οριζόντια, για να διασφαλίσουν την αποτελεσματική συνεργασία κατά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Αυτό διευκολύνεται από τη χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ). Η λειτουργική ταξινόμηση αναφέρεται στην κατηγοριοποίηση των δημόσιων πολιτικών με βάση τον μοναδικό δημόσιο σκοπό τους, χρησιμοποιώντας τα κριτήρια που περιγράφονται στη Διεθνή Ταξινόμηση των Λειτουργιών της Κυβέρνησης των Ηνωμένων Εθνών (COFOG).

Το εθνικό σύστημα διακυβέρνησης λειτουργεί σε τρία επίπεδα διακυβέρνησης: το εθνικό επίπεδο, το οποίο περιλαμβάνει τόσο κεντρικές όσο και αποκεντρωμένες αρχές, και το τοπικό επίπεδο, το οποίο είναι οργανωμένο σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο. Εθνικό πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης: Το σύστημα αυτό οργανώνει τις δημόσιες πολιτικές με βάση το διεθνές πρότυπο COFOG. Καταγράφει, κατηγοριοποιεί, κατανέμει και παρακολουθεί αυτές τις πολιτικές για την ενίσχυση του συντονισμού, της αλληλεπίδρασης και της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), αυτό ισχύει για όλους τους νομικούς οργανισμούς ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, ανεξάρτητα από τη σχέση τους με τη Γενική Κυβέρνηση.

Για την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ορίζονται οι ακόλουθοι θεσμοί **(α)** ο Υπουργός Εσωτερικών, ως Συντονιστής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σύμφωνα με το άρθρο 8, **(β)** ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ως Κεντρικό Σημείο Αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 9, **(γ)** οι αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς κάθε Υπουργείου, καθώς και οι εκπρόσωποι των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, ως επιμέρους Σημεία Αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 10, **(δ)** το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ως συμβουλευτικό όργανο, σύμφωνα με το άρθρο 11, **(ε)** η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανισμών της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ως Επιχειρησιακό Κέντρο

Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 15, (στ) τα κατά περίπτωση όργανα συντονισμού της δημόσιας πολιτικής, σύμφωνα με το άρθρο 16.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, θα αναπτυχθούν ορισμένα εργαλεία, όπως :

- το εθνικό σχέδιο στρατηγικής και το σχέδιο δράσης που αναφέρονται στο άρθρο 9
- το σύστημα πληροφόρησης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που αναφέρεται στο άρθρο 9 παράγραφος 3
- το σχέδιο δράσης που αναφέρεται στο άρθρο 9
- το σύστημα πληροφόρησης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που αναφέρεται στο άρθρο 9

Το άρθρο 6 περιγράφει τις θεμελιώδεις έννοιες του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με το περιεχόμενό του, η οργάνωση και η λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης θα τηρεί τις θεμελιώδεις αρχές της αποτελεσματικής διοίκησης και διακυβέρνησης που περιγράφονται στο άρθρο 19 του ν. 4622/2019 (Α'133), καθώς και τις αρχές της δημοσιονομικής διαχείρισης που αναφέρονται στο άρθρο 33 του ίδιου νόμου. Σκοπός του ν. 4270/2014 (Α'143) είναι η προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και η ενίσχυση της κοινωνικής αρμονίας. Οι προαναφερόμενες αρχές εφαρμόζονται για τη διαμόρφωση και εκτέλεση νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, διοικητικών πράξεων, πολιτικών και δραστηριοτήτων που αφορούν τη δημιουργία ή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων φορέων του δημόσιου τομέα.

Σύμφωνα με το άρθρο 7, για την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, οι δημόσιες πολιτικές θα κατηγοριοποιηθούν σε λειτουργικούς τομείς σε πρώτο επίπεδο. Αυτοί οι λειτουργικοί τομείς θα αντιστοιχούν σε ευρύτερους στόχους πολιτικής.

Επιπλέον, οι λειτουργικοί τομείς διαιρούνται περαιτέρω σε θεματικές περιοχές σε ένα τρίτο επίπεδο, όπου κατανέμονται συγκεκριμένα καθήκοντα των φορέων του δημόσιου τομέα σε ένα τέταρτο επίπεδο. Τα καθήκοντα αυτά κατηγοριοποιούνται σε εκτελεστικούς, υποστηρικτικούς, επιχειρησιακούς και ελεγκτικούς ρόλους με βάση την τυπολογία τους. Κάθε αρμόδιος φορέας του δημόσιου τομέα ακολουθεί ενιαία προσέγγιση για την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η μεθοδολογία αυτή χρησιμοποιείται κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν καθήκοντα που σχετίζονται με τη διαμόρφωση πολιτικής, την εφαρμογή, την παρακολούθηση ή τον έλεγχο. Στην αρχική φάση, ο οργανισμός αναθέτει τα καθήκοντά του στη δημόσια πολιτική με βάση τη λειτουργική κατηγοριοποίηση της παρ. 1.

Το πρώτο βήμα είναι ο προσδιορισμός των φορέων που συμμετέχουν σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης. Στη συνέχεια, εξετάζεται ο στόχος και το πεδίο εφαρμογής της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής. Επίσης, εξετάζεται η διαθεσιμότητα και η καταλληλότητα των απαραίτητων πόρων για κάθε φορέα που συμμετέχει στην εκτέλεση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής. Σε επόμενο στάδιο, εάν προσδιοριστούν κοινές αρμοδιότητες σε κοινούς τομείς με βάση τη λειτουργική κατηγοριοποίηση, οι οποίες εκτελούνται από πολλαπλούς φορείς σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, είναι εφικτή η ανακατανομή και η μεταφορά αρμοδιοτήτων ώστε να διασφαλιστεί η ικανή και επιτυχής εκτέλεση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής. Σε τρίτο στάδιο, εάν προσδιοριστούν αρμοδιότητες σε κοινούς τομείς με βάση τη λειτουργική κατηγοριοποίηση, οι οποίες εκτελούνται από πολλαπλούς φορείς σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, είναι εφικτή η ανακατανομή και η μεταφορά αυτών των αρμοδιοτήτων ώστε να διασφαλιστεί η επιτυχής και αποτελεσματική εκτέλεση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής. Η ανακατανομή ή η μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης θα γίνεται κατά περίπτωση, ακολουθώντας τις αρχές που περιγράφονται στο Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που αναφέρεται στο άρθρο 6.

Η διαδικασία αυτή θα πραγματοποιείται στο πλαίσιο του άρθρου 102 του Συντάγματος, με στόχο την εξάλειψη των επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων σε παρόμοιους τομείς, την αντιμετώπιση νομοθετικών κενών και την επίλυση νομοθετικών ασάφειες (Καραμέτου, 2007).

Ο Συντονιστής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι υπεύθυνος για την εποπτεία της εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, με έμφαση σε κάθε ζήτημα που σχετίζεται με την ανακατανομή ή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προσπαθειών των φορέων του δημόσιου τομέα για την προώθηση και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης- και την εποπτεία και την παροχή καθοδήγησης στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς του άρθρου 1 του Συντάγματος.

Το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς είναι υπεύθυνο για διάφορα καθήκοντα που σχετίζονται με την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Τα καθήκοντα αυτά περιλαμβάνουν την παραλαβή, το χειρισμό και την αξιολόγηση ζητημάτων που σχετίζονται με την εφαρμογή του συστήματος, ανεξαρτήτως του επιπέδου διακυβέρνησης. Το κεντρικό σημείο αναφοράς συνεργάζεται επίσης με τα επιμέρους σημεία αναφοράς και τους συντονιστικούς φορείς για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Επιπλέον, διαβουλεύεται με τους εκπροσώπους της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας για θέματα αποκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Τέλος, το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς αξιολογεί τον σκοπό των δραστηριοτήτων του.

Οι αρμοδιότητες των επιμέρους Σημείων Αναφοράς για την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα Υπουργεία και στους άμεσα εποπτευόμενους από αυτά φορείς έχουν ως εξής (α) αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων δημόσιας πολιτικής και πρόταση νομοθετικών ρυθμίσεων προς το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς σχετικά με την ανακατανομή ή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης β) συνεργασία με το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς για τη συλλογή δεδομένων, πληροφοριών και γνώσεων σχετικά με θέματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης-και γ) προετοιμασία ετήσιων εκθέσεων προόδου των εργασιών τους και υποβολή τους στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς στο πλαίσιο των σχεδίων δράσης που περιγράφονται στο άρθρο 9.

Για την εποπτεία της εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα διάφορα επίπεδα, εκπρόσωποι των αποκεντρωμένων διοικήσεων της χώρας, δηλαδή της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, ορίζονται ως Ατομικά Σημεία Αναφοράς.

Σύμφωνα με το Άρθρο 11, το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δημιουργείται ως συνεργατικός συμβουλευτικός φορέας, υπό την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών. Σκοπός του είναι η εκπόνηση συστάσεων προς τον Υπουργό Εσωτερικών για θέματα που αφορούν την ανακατανομή ή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Το Εθνικό Συμβούλιο συγκροτείται με διάταγμα του Υπουργού Εσωτερικών και αποτελείται από τα μέλη που αναφέρονται παρακάτω, καθώς και τους αντίστοιχους αναπληρωτές τους. Κατά συνέπεια, στο συμβούλιο συμμετέχει: ένας

αντιπρόσωπος από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Υποθέσεων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ένας εκπρόσωπος από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ένα άτομο από τη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, ένας εκπρόσωπος από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, ένας εκπρόσωπος από την Ένωση Περιφερειών Ελλάδας και ένα άτομο από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, που υπηρετεί στο Υπουργείο Εσωτερικών. Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος δεν παρίσταται, δεν είναι διαθέσιμος ή αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του, τις αρμοδιότητες του Προέδρου αναλαμβάνει ο Γενικός Γραμματέας Εσωτερικών και Οργάνωσης του Υπουργείου Εσωτερικών. Ο διορισμός των τακτικών και αναπληρωματικών μελών γίνεται από τους αρμόδιους υπουργούς και φορείς. Ο Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έχει την αρμοδιότητα να ορίζει τον εκπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Η διάρκεια της θητείας των μελών είναι διετής. Το Εθνικό Συμβούλιο απευθύνει πρόσκληση στον ικανό Γενικό Γραμματέα ή Ειδικό Γραμματέα του αντίστοιχου Υπουργείου, με βάση το εκάστοτε θέμα, να παρίσταται στις συνεδριάσεις του και να συμμετέχει ενεργά ασκώντας δικαίωμα ψήφου. Το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προσκαλεί εκπροσώπους από υπουργεία, δήμους, περιφέρειες, ανεξάρτητες αρχές, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και εμπειρογνώμονες με αναγνωρισμένη εμπειρογνωμοσύνη για ενημέρωση, διαβούλευση και συνεργασία, ανάλογα με την ημερήσια διάταξη της συνεδρίασης.

Σύμφωνα με το Άρθρο 12, το Εθνικό Συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με τη δημιουργία πολιτικών για την ενθάρρυνση της υιοθέτησης του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, προκειμένου να βελτιωθεί η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των οργανισμών του δημόσιου τομέα, ανεξάρτητα από το επίπεδο διακυβέρνησής τους, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Παροχή γνώμης, όταν ζητείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, σχετικά με τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων, ιδίως σε περιπτώσεις όπου υπάρχει επικάλυψη, αλληλοεπικάλυψη ή αναποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, με σκοπό τη διερεύνηση επιλογών για τον επανασχεδιασμό, τον εξορθολογισμό και την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων αυτών. Το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης συντάσσει ετήσια έκθεση στην οποία περιγράφονται λεπτομερώς οι δράσεις του, την οποία υποβάλλει στον Υπουργό Εσωτερικών κατά το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους. Οι ετήσιες εκθέσεις δημοσιεύονται στον ιστότοπο της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών.

Όπως ορίζει το Άρθρο 13, το Εθνικό Συμβούλιο θα εδρεύει στο Υπουργείο Εσωτερικών και θα υποστηρίζεται στη λειτουργία του από το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που αναφέρεται στο άρθρο 16. Το Εθνικό Συμβούλιο θα συγκαλείται σε μηνιαία βάση ως τακτικό φαινόμενο και επιπλέον, κατόπιν αιτήματος του Προέδρου ή του Υπουργού Εσωτερικών, για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου θέματος.

Ακόμη, το Εθνικό Συμβούλιο θα λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκεια του κανονικού ωραρίου εργασίας των αρμόδιων Υπηρεσιών ή σε περιόδους που καλύπτονται από υπερωριακή απασχόληση.

Ο Υπουργός Εσωτερικών έχει την αρμοδιότητα να αποδέχεται πλήρως ή εν μέρει, να απορρίπτει ή να ζητά πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με την άποψη του Εθνικού Συμβουλίου, όπως περιγράφεται στην παράγραφο β. του άρθρου 12, παράγραφος 1. Εάν η γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου εγκριθεί, ο Υπουργός Εσωτερικών θα προχωρήσει σύμφωνα με τη μέθοδο που αναφέρεται στην παράγραφο. Τμήμα 1 του νόμου αριθ. 5.

Σύμφωνα με το άρθρο 15, το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης θα λειτουργήσει η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανισμών, που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα. Κύρια αρμοδιότητά του είναι η καταγραφή και ταξινόμηση των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων της διοίκησης που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ακολουθώντας τη λειτουργική ταξινόμηση.

Το επιχειρησιακό κέντρο είναι επιφορτισμένο με την παροχή παρατηρήσεων επί κάθε νομοθετικής διάταξης ή κανονιστικής πράξης που θα μπορούσε να επηρεάσει το πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, θα αξιολογεί κατά πόσον οι προτεινόμενες ρυθμίσεις ευθυγραμμίζονται με τις θεμελιώδεις αρχές του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Επιπλέον, θα αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια των απαιτούμενων πόρων, ιδίως των ανθρώπινων πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής, ώστε να διασφαλιστεί η επιτυχής εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων. Πριν από την υποβολή τους στη Βουλή, το επιχειρησιακό κέντρο υποχρεούται να παρέχει τις γνωμοδοτήσεις του επί των νομοθετικών ρυθμίσεων στον Γενικό Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα. Επιπλέον, το επιχειρησιακό κέντρο πρέπει επίσης να παρέχει τις γνωμοδοτήσεις του επί των σχεδίων των 7 οργανισμών που αναφέρονται στο άρθρο 20 του ν. 4622/2019 (Α' 133) πριν αυτά αποσταλούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας για περαιτέρω εξέταση.

Το Επιχειρησιακό Κέντρο θα προσφέρει επιστημονική, τεχνική και διοικητική υποστήριξη στο Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και στον Υπουργό Εσωτερικών. Ακόμη, υποχρεούται να υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις στον Γενικό Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου Τομέα το αργότερο μέχρι τον Φεβρουάριο του επόμενου έτους από το έτος αναφοράς.

Το Επιχειρησιακό Κέντρο βασίζεται στο Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο δημιουργείται και διαχειρίζεται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Το σύστημα αυτό έχει σχεδιαστεί για τη συλλογή και ανταλλαγή δεδομένων σχετικά με την παρακολούθηση της εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, καθώς και για κάθε θέμα που αφορά την ανακατανομή και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Το άρθρο 16 ορίζει τους συντονιστικούς φορείς που είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Οι συντονιστικοί φορείς για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών θα δημιουργούνται ανάλογα με τις ανάγκες, με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου για το συγκεκριμένο θέμα Υπουργού. Οι φορείς αυτοί θα είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση και τη συστηματική παρακολούθηση συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών που προσδιορίζονται στην κοινή απόφαση. Η σύσταση αυτών των φορέων συνάδει με τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, καθώς περιλαμβάνει αρμοδιότητες που κατανέμονται μεταξύ διαφόρων κυβερνητικών φορέων και επιπέδων, με βάση τη λειτουργική ταξινόμηση. Κάθε συντονιστικό όργανο για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής περιλαμβάνει όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, ανεξάρτητα από το επίπεδο διακυβέρνησης. Η δομή οργανώνεται με βάση τα σημεία αναφοράς σε εθνικό επίπεδο, συγκεκριμένα σε κεντρικό και αποκεντρωμένο, καθώς και σε τοπικό επίπεδο, διαρθρωμένο σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο. Πρωταρχικός στόχος του συντονιστικού οργάνου για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής είναι να διαμορφώνει, να αξιολογεί εκ των προτέρων και να επιβλέπει την πρόοδο της εφαρμογής ενός τετραετούς σχεδίου δράσης για ένα συγκεκριμένο θεματικό πρόβλημα δημόσιας πολιτικής που περιγράφεται στη συλλογική απόφαση του κοινοβουλίου. Η εφαρμογή των σχεδίων δράσης δημόσιας πολιτικής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών. Τα σχέδια αυτά θα πρέπει να οργανώνονται με βάση στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους και θα πρέπει να προσδιορίζουν τις επιμέρους δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και να περιγράφουν τους απαιτούμενους πόρους και τις μεθόδους χρηματοδότησης για την υλοποίησή τους. Τα μέτρα αυτά θα δημιουργηθούν και θα τεθούν

σε εφαρμογή με συγκεκριμένο στόχο την πρόταση νέων νόμων ή κανονισμών ή τη βελτίωση της εκτέλεσης της σχετικής δημόσιας πολιτικής.

Ο Υπουργός Εσωτερικών έχει την αρμοδιότητα να καθορίζει το περιεχόμενο και την έκταση κάθε επιπέδου της λειτουργικής ταξινόμησης των δημόσιων πολιτικών. Επιπλέον, ο Υπουργός μπορεί επίσης να αποφασίζει για κάθε άλλο θέμα που σχετίζεται με τη μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης που αναφέρονται στο άρθρο 7.

Επίσης, πρέπει να εφαρμοστεί ένα σύστημα για την ταξινόμηση, τεκμηρίωση, κατηγοριοποίηση, ανάθεση και παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών σύμφωνα με το Διεθνές Πρότυπο COFOG. Αυτό θα ενισχύσει τον συντονισμό, την αλληλεπίδραση και τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης.

Το Πρότυπο Διοικητικής Οργάνωσης και Λειτουργίας περιλαμβάνει τις ακόλουθες διατάξεις:

- τυποποιεί κανονισμούς για την κατανομή και την ανάθεση καθηκόντων μεταξύ των οργανισμών του δημόσιου τομέα, ανεξάρτητα από το επίπεδο διακυβέρνησής τους.
- τονίζει την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων του δημόσιου τομέα,
- ωθεί σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης στη χώρα.
- ορίζει ότι τα επίπεδα διακυβέρνησης τα οποία **περιλαμβάνουν**:
 1. Τα Υπουργεία, τα οποία περιλαμβάνουν τις Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις (ΕΔΔ) και τα Εθνικά Δημόσια Ιδρύματα (ΕΔΙ) που συνεργάζονται με άλλα διοικητικά επίπεδα, περιλαμβάνουν επίσης τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.
 2. Περιφερειακές αρχές σε υποεθνικό επίπεδο.
 3. τοπικές αρχές επιπέδου I - Δήμοι.
 4. προτείνει την κατηγοριοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε λειτουργικούς τομείς (ΑOs) και λειτουργικούς τομείς (FS)
 5. προτείνει την εξειδίκευση των Τοπικών Περιβαλλοντικών Σχεδίων (ΤΠΣ) και των Τοπικών Αρχών (ΤΑ) σε συγκεκριμένους θεματικούς τομείς εξειδίκευσης.
 6. προτείνει την εξέταση της συσχέτισης μεταξύ των Τοπικών Αρχών (ΤΑ), των θεματικών τομέων εμπειρογνωμοσύνης και των αντίστοιχων διοικητικών επιπέδων τους.

(Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, 2023, Παπατόλιας, 2023).

2.2.Ανάλυση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου

Α. Η απόφαση της ΚΕΔΕ και η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Αξίζει να σημειωθεί η εξαιρετικά πρόσφορη και ευρηματική έννοια της "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" στην πρόσφατη απόφαση 374/23.07.2020 του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ, η οποία αφορά σε συλλογικό όργανο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας, είναι επιβεβλημένη η εισαγωγή της έννοιας των δημόσιων πολιτικών και των συγκεκριμένων λειτουργιών σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών αυτών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, είναι ζωτικής σημασίας για τα διάφορα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης να συνεργάζονται κατά την εκτέλεση της δημόσιας διαχείρισης, γεγονός που μας φέρνει στην έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αυτό συνεπάγεται τη χρήση "σχεσιακών εργαλείων", τα οποία είναι θεσμοί που οργανώνουν και διευκολύνουν τη συλλογική λειτουργία του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας (Παπατόλιας, 2023).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφέρεται στην κατανομή διαφόρων διοικητικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα κυβέρνησης και διοίκησης. Αυτό περιλαμβάνει καθήκοντα όπως ο σχεδιασμός, ο καθορισμός, η εξασφάλιση πόρων, η εφαρμογή, η παρακολούθηση, η εποπτεία και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Σκοπός είναι να διασφαλιστεί ότι τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης συνεργάζονται και συνεργάζονται αποτελεσματικά. Επιπλέον, διεθνείς φορείς, όπως ο ΟΟΣΑ, έχουν επίσης καθορίσει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να δώσει προτεραιότητα στην καθιέρωση οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των κυβερνητικών υπηρεσιών και κάθετου συντονισμού μεταξύ των διοικητικών επιπέδων για κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι συχνά υπάρχει σύγχυση μεταξύ των όρων "Πολυεπίπεδη Διοίκηση" και "Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση". Η "πολυεπίπεδη διοίκηση" αναφέρεται στην κατάσταση όπου πολλαπλά διοικητικά επίπεδα είναι υπεύθυνα για μια δημόσια πολιτική. Από την άλλη πλευρά, η "πολυεπίπεδη διακυβέρνηση" αναφέρεται σε ένα σύστημα όπου τα επίπεδα αυτά συνεργάζονται μεταξύ τους χρησιμοποιώντας σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Κατά συνέπεια, τα τρία διοικητικά επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό και δημοτικό) δεν αποτελούν ένα απλό σύνολο, αλλά μάλλον μια συνεκτική δομή που αποτελείται από ισότιμους συνεργάτες.

Η απόφαση της ΚΕΔΕ υπογραμμίζει ότι ο περιβαλλοντικός νόμος 4685/2020 της χώρας μας περιλαμβάνει την πρώτη νομοθετική ρύθμιση της "Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" ως κεφάλαιο Γ (άρθρα 26 έως 43). Η νομοθεσία αυτή αναφέρεται ειδικά στη διαχείριση των Προστατευόμενων Περιοχών (ΠΠ) και περιγράφει τις απαραίτητες διατάξεις (ν.4685/2020/ΦΕΚ Α'92).

Το Εθνικό Σύστημα Διακυβέρνησης για τις Προστατευόμενες Περιοχές αποτελείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τον Οργανισμό Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, πέντε συναρμόδια Υπουργεία, 24 περιφερειακές Μονάδες Διαχείρισης ΠΠ, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες και Δήμους. Το σύστημα αυτό λαμβάνει υποστήριξη από περιβαλλοντικές οργανώσεις. Το Σύστημα Διακυβέρνησης χρησιμοποιεί διάφορα εργαλεία, όπως η Εθνική Στρατηγική και το Πενταετές Σχέδιο Δράσης, το Χρηματοδοτικό Πρόγραμμα, τα Σχέδια Διαχείρισης των Π.Π., οι Προγραμματικές Συμφωνίες και το Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης (Π.Σ.Δ.) των Προστατευόμενων Περιοχών. Ακόμη, στο πλαίσιο αυτό συντάσσονται Προγραμματικές Συμφωνίες με τις Περιφέρειες και τους Δήμους για τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των Προστατευόμενων Περιοχών. Και αναπτύσσεται τριετές Σχέδιο Δράσης για τη διασφάλιση της εφαρμογής του Νόμου.

Β. Η «Επιτροπή Κοντιάδη» και οι επιπτώσεις της στο επιτελικό κράτος.

Μετά την εφαρμογή του νόμου 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, η κυβέρνηση ανακοίνωσε την πρόθεσή της να ενισχύσει τις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικητικές δομές στο πλαίσιο της στρατηγικής της για την επιτελική διακυβέρνηση. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στην αρχή της "επικουρικότητας" και αντλεί έμπνευση από τις ισχυρές αποκεντρωμένες δομές που υπάρχουν στις προηγμένες ευρωπαϊκές χώρες. Η νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία είχε ανακοινωθεί νωρίτερα, φαίνεται ότι θα τεθεί σε εφαρμογή στις αρχές του 2020 μέσω της δημιουργίας μιας εξειδικευμένης επιτροπής εμπειρογνομόνων με την ονομασία "Επιτροπή Κοντιάδη". Οι κύριοι στόχοι της επιτροπής ήταν να αποσαφηνίσει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής Κυβέρνησης και να ενισχύσει την επιρροή της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Παπατόλιας, 2023).

Η Επιτροπή προτείνει τα ακόλουθα μέτρα:

(α) υιοθέτηση ενός μοντέλου "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" για τη λειτουργική μεταρρύθμιση και δημιουργία ενός "μηχανισμού εφαρμογής" για την αξιολόγηση της άσκησης των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης

(β) μεταφορά συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στους ΟΤΑ δεύτερου επιπέδου

(γ) μεταφορά συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στην Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας (ΠΦΥ) και τη Δημόσια Υγεία στους ΟΤΑ δεύτερου επιπέδου με τη δικτύωση κατακερματισμένων φορέων ΠΦΥ και τη μεταφορά της διαχείρισης του Δικτύου στις Περιφέρειες

(δ) μεταφορά συγκεκριμένων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων στις υπηρεσίες εκπαίδευσης στις τοπικές αρχές πρώτου και δεύτερου επιπέδου.

Η περίληψη εργασίας της Επιτροπής περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός "μηχανισμού για τη σταδιακή εκτέλεση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης", έναν "οδικό χάρτη" για την εφαρμογή του νόμου, μια αρχική εκδοχή της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές πρώτου και δεύτερου επιπέδου στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης, καθώς και μια προσπάθεια "ανάλυσης των οικονομικών επιπτώσεων" της μεταρρύθμισης.

Η Επιτροπή δηλώνει επίσημα τη μετάβαση από το πιο συγκεντρωτικό κράτος της Ευρώπης σε ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό κράτος με σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η μετάβαση αυτή θεωρείται μοντέλο λειτουργικής μεταρρύθμισης και βασίζεται σε συγκεκριμένη μεθοδολογία και μηχανισμό εφαρμογής. Περιλαμβάνει τη συνεχή αξιολόγηση και τη μεταφορά λειτουργιών και αρμοδιοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου αποσκοπεί στον ρητό καθορισμό των βασικών αρχών για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στο κατάλληλο διοικητικό επίπεδο. Η μεταφορά αυτή θα περιλαμβάνει την κατανομή πόρων, προσωπικού και υποδομών διαφόρων τύπων. Στόχος είναι η προώθηση της χρηστής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει τον επαναπροσδιορισμό των αρμοδιοτήτων και τη διατήρηση ισχυρών σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας διοίκησης. Η ολοκλήρωση αυτή διευκολύνεται μέσω θεσμών που διαχειρίζονται αυτές τις σχέσεις και διασφαλίζουν την αποτελεσματική συνεργασία τους ως ενιαίο διοικητικό σύστημα. Οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών αξιοποιούνται επίσης για την υποστήριξη αυτής της διαδικασίας.

Η Επιτροπή δίνει προτεραιότητα στη μεταφορά αρμοδιοτήτων στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης, οι οποίοι έχουν ιδιαίτερη σημασία για την καθημερινή ζωή των πολιτών.

Στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται αποτελεσματικά στο διοικητικό επίπεδο που βρίσκεται πλησιέστερα στον πολίτη. Η μέθοδος αποσκοπεί στην έναρξη μιας συνεχούς μεταρρύθμισης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων στη δημόσια διοίκηση, που θα περιλαμβάνει όλα τα επίπεδα και τη δημόσια πολιτική (Παπατόλιας, 2023).

Η δήλωση δηλώνει ρητά ότι κάθε προσπάθεια συστηματικής ανακατανομής των αρμοδιοτήτων πρέπει να στηρίζεται στον ορισμό της εκτελεστικής λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης. Η λειτουργία αυτή θα πρέπει να περιορίζεται στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, στην καθοδήγηση της δράσης των κρατικών θεσμών και στον καθορισμό των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας τους. Κατά συνέπεια, συνιστάται η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων και ανάληψης δράσης στο ανώτατο επίπεδο να δοθεί είτε στις αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους είτε στα δύο επίπεδα διακυβέρνησης. Η πρωταρχική προϋπόθεση για την κατανομή είναι ότι όλες οι αρμοδιότητες που έχουν οριστεί για το κράτος θα πρέπει να δοθούν στην περιφερειακή διοίκηση του κράτους, εφόσον είναι επίσης κατάλληλες για την εφαρμογή τους σε περιφερειακό επίπεδο. Ωστόσο, σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει να δίνονται στις τοπικές αρχές.

Επιπλέον, τονίζεται ότι οποιαδήποτε διατήρηση ή μεταβίβαση ικανοτήτων θα πρέπει να γίνεται με συνέπεια και με τρόπο που να αποτρέπει τη διαίρεσή τους, λαμβάνοντας υπόψη το λειτουργικό κριτήριο της οργάνωσης στο πλαίσιο της προσέγγισης του Επιτελικού Κράτους. Η Επιτροπή εισήγαγε μια μεθοδολογία για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στις τοπικές αρχές. Η μεθοδολογία αυτή περιλαμβάνει ένα "λειτουργικό κριτήριο" για την αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων. Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο, όλες οι αρμοδιότητες που αφορούν "λειτουργίες δημόσιας πολιτικής" θα πρέπει να κατηγοριοποιούνται ως "μέρη" ενός ευρύτερου και συνεκτικού συστήματος δημόσιας πολιτικής. Οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει να υπόκεινται στις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και δεν θα πρέπει να περιορίζονται στον υπουργό.

Προτείνεται ο αρμόδιος υπουργός να μεταβιβάζει τις αρμοδιότητές του σε άλλα επίπεδα διακυβέρνησης, ακολουθώντας το παραδοσιακό μοντέλο διοικητικής ιεραρχίας. Αυτό θα απαιτούσε τη δημιουργία μιας απαραίτητης "βάσης δεδομένων" για την καταγραφή και τη συνεπή επεξεργασία αυτών των αρμοδιοτήτων. Προτείνεται η εισαγωγή νομικής διάταξης που θα καθιερώνει αυτή τη μεθοδολογική προσέγγιση ως το επίσημο πρότυπο για τον προσδιορισμό, την επιλογή, τη μεταβίβαση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της άσκησης των αρμοδιοτήτων.

Η πρόταση αυτή καθιστά αναγκαία τη δημιουργία ενός μόνιμου κεντρικού μηχανισμού που θα επιβλέπει τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές και θα παρακολουθεί συνεχώς το σύστημα κατανομής. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να έχει την εξουσία να παρεμβαίνει και να προβαίνει στις αναγκαίες προσαρμογές ανάλογα με τις ανάγκες.

Η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός "Συμβουλίου Ανάθεσης" που θα λειτουργεί στο πλαίσιο της CSA. Σκοπός του θα είναι να διασφαλίσει τη συνέχεια και να διατηρήσει τη θεσμική γνώση. Το συμβούλιο θα έχει λειτουργική ανεξαρτησία από κυβερνητικά όργανα και διοικητικές αρχές και θα υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως περιγράφεται στον κοινοβουλευτικό κανονισμό.

Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός αυτόνομου τμήματος στο πλαίσιο της APSP για να λειτουργήσει ως αυτός ο μηχανισμός. Τόνισε την ανάγκη να τροποποιηθεί ο εφαρμοστέος νόμος για την επίτευξη αυτού του στόχου και να τροποποιηθεί ο εκτελεστικός κρατικός νόμος ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εποπτεία και ο συντονισμός των κυβερνητικών δράσεων στο θέμα αυτό.

Σε αυτή την προσέγγιση, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση θα έχει αυξημένο ρόλο, καθώς θα είναι υπεύθυνη για το λειτουργικό περιεχόμενο των δημόσιων υπηρεσιών. Αυτό δίνει έμφαση στον διακομματικό και εθνικό χαρακτήρα της διοικητικής μεταρρύθμισης και της ανάθεσης καθηκόντων. Στόχος του Συμβουλίου είναι να συγκεντρώσει και να τεκμηριώσει τις αρμοδιότητες που ιδρύονται, καταργούνται ή μεταβιβάζονται μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, καθώς και για την επίλυση διαφορών που σχετίζονται με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων αυτών.

Ακόμη, κάθε Υπουργείο υποχρεούται να δημοσιεύει με συνέπεια όλες τις αρμοδιότητές του στην προαναφερθείσα κεντρική "βάση δεδομένων". Το Υπουργείο Εσωτερικών θα αναπτύσσει επίσης "πακέτα αρμοδιοτήτων" για μεταφορά, απλούστευση ή κατάργηση με βάση τις προτάσεις των συλλογικών φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ), καθώς και της δημόσιας διοίκησης και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Ο υπουργός Εσωτερικών θα παρουσιάσει αυτές τις "δέσμες" στο Κοινοβούλιο. Η παρουσίαση θα περιλαμβάνει μια πρόταση, μια μελέτη κανονιστικών επιπτώσεων και μια

τεκμηριωμένη έκθεση από το νέο αυτόνομο τμήμα της ΑΑΔΕ. Αυτό θα γίνεται μία φορά το χρόνο και το αργότερο δύο μήνες πριν από την υποβολή του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι τόσο οι φυσικοί όσο και οι μη φυσικοί πόροι που είναι απαραίτητοι για την άσκηση των εν λόγω καθηκόντων θα μεταβιβαστούν μαζί με τις εξουσίες και ότι οι πόροι αυτοί θα ποσοτικοποιηθούν με ακρίβεια στην προαναφερθείσα μελέτη. Αναμενόταν ότι η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων θα έλυνε τη σύγκρουση μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα εξυπηρετούσε πρακτικά τα συμφέροντα των κατοίκων και του Ελληνικού Δημοσίου (Παπατόλιας, 2023).

Η έννοια της "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" χρησιμοποιείται ως μέσο για την καθιέρωση διασυνδεδεμένων σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια: (α) κατηγοριοποίηση των τομέων πολιτικής με βάση το επίπεδο εκτελεστικής εξουσίας τους, διακρίνοντας μεταξύ εκείνων με υψηλό βαθμό εκτελεστικής εξουσίας (π.χ. αρμοδιότητες εθνικής άμυνας ή δικαιοσύνης) και εκείνων με κυρίως εκτελεστικό χαρακτήρα (β) μεταφορά αρμοδιοτήτων ως ενιαίο σύνολο λειτουργιών σε ένα ή περισσότερα επίπεδα διοίκησης, με γνώμονα τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Είναι σημαντικό να καθοριστεί ποιο διοικητικό επίπεδο είναι το καταλληλότερο για την εφαρμογή μιας συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής

Η Επιτροπή τονίζει ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων υπερβαίνει μια απλή τυπική θεσμική αλλαγή και απαιτεί τη θέσπιση συγκεκριμένων διοικητικών όρων για την ανάθεση και την εφαρμογή τους. Συγκεκριμένα, είναι απαραίτητη: (α) η ενσωμάτωση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων στα επίσημα έγγραφα του "φορέα υποδοχής" με τις κατάλληλες προσαρμογές (β) η ακριβής αξιολόγηση της απόδοσης των διοικητικών και λειτουργικών πτυχών στον "φορέα υποδοχής", όπως το προσωπικό, ο εξοπλισμός και οι οικονομικοί πόροι (γ) η μεταφορά των θεσμικών αρχείων ή της "θεσμικής μνήμης" από τον φορέα που μεταβιβάζει (δ) η διερεύνηση τυχόν αρνητικών επιπτώσεων σε άλλες δομές και ο προσδιορισμός μέτρων για την πρόληψη τυχόν δυσλειτουργιών και (ε) η συμμετοχή του κεντρικού εποπτικού μηχανισμού για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις προαναφερθείσες παραμέτρους και την επιβολή των αναγκαίων διορθωτικών ενεργειών.

Επιπλέον, η ανακατανομή των καθηκόντων πρέπει να έχει προγραμματικό χαρακτήρα και να κατοχυρώνεται νομοθετικά, με προβλέψεις για πολλαπλές μεθόδους εφαρμογής που θα

δρομολογούνται σε κατάλληλα χρονικά διαστήματα και διακριτές φάσεις. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση εισάγει την έννοια της "διοικητικής λειτουργίας" ως σημαντικό κριτήριο για την οργάνωση του κράτους και τον καθορισμό του κατάλληλου "επιπέδου διοίκησης" και των πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Αυτό θεωρείται καινοτόμος πτυχή από την Επιτροπή.

Τα "επίπεδα διοίκησης" του κράτους ορίζονται ως η Κεντρική Διοίκηση, η οποία αποτελείται από τα Υπουργεία, τις αυτόνομες δημόσιες υπηρεσίες, τις Ανεξάρτητες Αρχές και τις αποκεντρωμένες λειτουργίες του κράτους, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού (περιφέρειες) και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται σε αυτήν, και η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού (δήμοι) με τα αντίστοιχα νομικά τους πρόσωπα. Αντίθετα, κάθε "δημόσια πολιτική" αποτελείται από "επιμέρους τομείς πολιτικής", οι οποίοι αποτελούν ξεχωριστούς τομείς κυβερνητικής δράσης σε διάφορους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας.

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί την παραδοσιακή κατηγοριοποίηση του πρώην εκτελεστικού κράτους για να οριοθετήσει το πεδίο των αρμοδιοτήτων, κάνοντας διάκριση μεταξύ "εκτελεστικών" αρμοδιοτήτων (που αφορούν τη χάραξη πολιτικής και τη συνολική ρύθμιση), "εκτελεστικών" αρμοδιοτήτων (που σχετίζονται με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών και υποδομών), "υποστηρικτικών" αρμοδιοτήτων (που αποσκοπούν στη διασφάλιση θεσμικών λειτουργιών) και "ελεγκτικών" αρμοδιοτήτων (που περιλαμβάνουν επιθεωρήσεις και τη χορήγηση εγκρίσεων ή αδειών).

Γ. Οι τομείς πολιτικής που αφορούν τη λειτουργικότητα

Με βάση το λειτουργικό κριτήριο που χρησιμοποιείται στις διεθνείς (ΟΗΕ, ΟΟΣΑ), ευρωπαϊκές (σύνθεση του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ) και εθνικές (σύνθεση του Συμβουλίου Υπουργών) κωδικοποιήσεις σχετικά με τις κυβερνητικές λειτουργίες, καθώς και με την κατανομή των αρμοδιοτήτων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, μεταρρύθμιση Καλλικράτης), προτείνονται συγκεκριμένοι τομείς πολιτικής που αντιπροσωπεύουν με ακρίβεια τις κυβερνητικές δράσεις με γνώμονα τις αρχές της χρηστής και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τα "πεδία" που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης περιλαμβάνουν τις Γενικές Υποθέσεις, την Εθνική Άμυνα, την Εξωτερική Πολιτική, την Κρατική Οικονομική Διαχείριση και την Προστασία του Πολίτη όσον αφορά την αστυνόμευση και την ασφάλεια (εξαιρουμένης της Πολιτικής Προστασίας).

Η Δικαιοσύνη και η Μετανάστευση εμπíπτουν στη δικαιοδοσία της Κεντρικής Διοίκησης, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά στα ισχύοντα νομικά κείμενα. Άλλα επίπεδα διοίκησης ασκούν ταυτόχρονη δικαιοδοσία για ορισμένες αρμοδιότητες, μαζί με τον υποτομέα της Πολιτικής Προστασίας. Κάθε τομέας δημόσιας πολιτικής αποτελείται από πολλές λειτουργικές αρμοδιότητες, οι οποίες είναι πράξεις που αποσκοπούν στην επίτευξη ενός δημόσιου στόχου. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται από διαφορετικά επίπεδα δημόσιας διοίκησης. Το κείμενο του χρήστη είναι ήδη απλό και ακριβές. Δεν απαιτούνται αλλαγές.

Η σύσταση του ανεξάρτητου "Συμβουλίου Προσωπικού για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων" στο ΚΠΑ είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική συγκέντρωση, τεκμηρίωση και αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα της διοίκησης. Το εν λόγω συμβούλιο θα είναι υπεύθυνο για τη συνεχή καταγραφή των ικανοτήτων και τη διασφάλιση της απρόσκοπτης ενσωμάτωσής τους στους διάφορους τομείς πολιτικής, διασφαλίζοντας έτσι τη συνοχή των διοικητικών λειτουργιών. Σκοπός του Συμβουλίου αυτού ήταν η δημιουργία ενός ευέλικτου και συμβατού συστήματος που θα συνδέει όλες τις διοικητικές οντότητες. Επιτρέπει τη συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις αρμοδιότητες κάθε οντότητας, κατηγοριοποιημένες ανά διοικητικό επίπεδο. Επιπλέον, προσφέρει άμεση και συνεχή ανατροφοδότηση σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση των αρμοδιοτήτων, διευκολύνοντας τη διαχείριση και την ομαδοποίησή τους με βάση τους τομείς δημόσιας πολιτικής (Παπατόλιας, 2023).

Κρίθηκε απαραίτητο να δημιουργηθεί ένας οδικός χάρτης που θα ακολουθούσε τον μεταρρυθμιστικό νόμο, ώστε να διασφαλιστεί η ταχεία εκτέλεση των προτεινόμενων αλλαγών. Ο Χάρτης είναι ένα συνοπτικό έγγραφο που παρέχει πρακτικές οδηγίες σχετικά με τους ρόλους, τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα των ενεργειών κατά τη μεταβατική περίοδο προσαρμογής σε ένα νέο οργανωτικό και επιχειρησιακό περιβάλλον. Περιλαμβάνει: (α) τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής και των στόχων της μεταρρύθμισης για κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής, (β) την παροχή λεπτομερούς περιγραφής των απαιτούμενων ενεργειών για κάθε τομέα πολιτικής και διοικητικό φορέα, όπως η έκδοση κανονιστικών πράξεων που θεσπίζουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, (γ) την περιγραφή των απαραίτητων ενεργειών για κάθε τομέα πολιτικής και διοικητικό φορέα, συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης κανονιστικών πράξεων που θεσπίζουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, και (δ) την παροχή λεπτομερούς περιγραφής των απαραίτητων ενεργειών που πρέπει να γίνουν από την Επιτροπή.

Για τη διευκόλυνση της παρακολούθησης της εφαρμογής του οδικού χάρτη, προτάθηκε η δημιουργία ενός μηχανισμού υποστήριξης, που αναφέρεται ως "βάση δεδομένων". Αυτή η βάση δεδομένων θα αποτελείται από πίνακες που θα περιγράφουν τους διάφορους φορείς και τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους. Θα περιλαμβάνει επίσης εργαλεία για την αναζήτηση και ανάκτηση πληροφοριών (ερωτήματα), καθώς και τη δημιουργία εκθέσεων για τη διοίκηση. Επιπλέον, ο οδικός χάρτης περιλαμβάνει "ορόσημα", τα οποία είναι νομικά καθορισμένες ημερομηνίες για την υποχρεωτική ολοκλήρωση δράσεων από συγκεκριμένους φορείς, και "ενδεικτικά χρονοδιαγράμματα" για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

Η έννοια της αρμοδιότητας, στο πλαίσιο της "δημόσιας πολιτικής", περιλαμβάνει την επιδίωξη ενός συγκεκριμένου στόχου και μπορεί να κατηγοριοποιηθεί σε τέσσερις διακριτούς τομείς: σχεδιασμός, υποστήριξη, επιχειρησιακή ή παροχή υπηρεσιών και έλεγχος. Η ανάθεση καθηκόντων σε κρατικές οντότητες γίνεται με βάση το περίπλοκο πρότυπο της "αποτελεσματικότητας της δημόσιας πολιτικής", το οποίο αναφέρεται στην επιτυχή εκτέλεση εντός ενός πλαισίου διοικητικών αρχών που λειτουργούν συντονισμένα.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η κεντρική διοίκηση έχει την αποκλειστική ευθύνη για τη δημιουργία, την παρακολούθηση και τον διορθωτικό έλεγχο των εθνικών δημόσιων πολιτικών. Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις ιδιαίτερης σημασίας για το κράτος, μπορεί να ανατεθεί στην κεντρική διοίκηση ένα συγκεκριμένο θέμα. Ωστόσο, η ευθύνη για τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των εθνικών δημόσιων πολιτικών κατανέμεται μεταξύ της Περιφερειακής Διοίκησης (η οποία περιλαμβάνει τις περιφερειακές υπηρεσίες των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων) και των Περιφερειακών και Δημοτικών Αρχών.

Επιπλέον, ενώ η ευθύνη για τη χάραξη και την εκτέλεση "τοπικών" δημόσιων πολιτικών ανήκει στις τοπικές αρχές, δεν είναι ακόμη σαφές πού διαμορφώνονται οι "εθνικές" δημόσιες πολιτικές και ποιο διοικητικό επίπεδο είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή τους. Επιπλέον, οι υποστηρικτές υποστηρίζουν ότι μια συνολική ανάλυση του ισχύοντος Συντάγματος, λαμβάνοντας υπόψη τις γραμματικές, συστηματικές, ιστορικές και τελεολογικές πτυχές του, σε συνδυασμό με τον ευρέως αναγνωρισμένο ρόλο του κράτους στη σύγχρονη κοινωνία, προσδιορίζει σαφώς συγκεκριμένους τομείς που υπάγονται αναμφισβήτητα στη δικαιοδοσία είτε της κεντρικής διοίκησης είτε των τοπικών αρχών. Σύμφωνα με την περίληψη των εργασιών της Επιτροπής, τα "ακραία όρια" του συνταγματικού πλαισίου αποτελούνται από δέκα πολιτικές που υπάγονται στην κεντρική διοίκηση.

Οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν την εξωτερική πολιτική, τη συνταγματική λειτουργία, την επιβολή του νόμου, τις εθνικές δημόσιες πολιτικές, την κρατική διοίκηση, τα θέματα ιθαγένειας, την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, την πρόληψη του εγκλήματος, τη διοίκηση της δικαιοσύνης, τις ένοπλες δυνάμεις και τον εθνικό πολιτισμό. Από την άλλη πλευρά, οι "βασικές πολιτικές" των τοπικών αρχών πρώτου βαθμού περιλαμβάνουν την πολιτική εκπροσώπηση, τη διαμεσολάβηση, τις βασικές υποδομές, την κοινωνική πρόνοια και τη διαχείριση φυσικών καταστροφών, ενώ οι τοπικές αρχές δεύτερου βαθμού επικεντρώνονται στην πολιτική εκπροσώπηση, τη διαμεσολάβηση, την οικονομική ανάπτυξη και την πολιτιστική ταυτότητα. Κατά συνέπεια, ένα ποικίλο φάσμα δημόσιων πολιτικών μπορεί να διαμορφωθεί στο πλαίσιο του εκτεταμένου ενδιάμεσου τομέα, είτε με "εκτελεστική" είτε με "νομοθετική" ιδιότητα (Παπατόλιας, 2023).

Κατά την εξέταση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων, η Επιτροπή εξετάζει δύο βασικούς παράγοντες: τη σημαντική επιρροή του "Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής" (άρθρα 43 και επόμενα του νόμου 4270/2014) και τη σταδιακή εφαρμογή του "Προϋπολογισμού Προγράμματος" (άρθρο 56). Και τα δύο αυτά ουσιώδη στοιχεία αποτελούν συνιστώσες του πανομοιότυπου εννοιολογικού πλαισίου που διέπει τη συστηματική διάταξη των δημόσιων πολιτικών στον οικονομικό σχεδιασμό. Το πλαίσιο αυτό αποτελεί επίσης τη βάση για την πρόταση ανακατανομής καθηκόντων με λειτουργικό τρόπο. Με βάση τις παρεχόμενες πληροφορίες, πιστεύεται ότι η προτεινόμενη αναδιάρθρωση των αρμοδιοτήτων, με τη χρήση της έννοιας των "τομέων" στη δημόσια πολιτική, μπορεί να συνδεθεί αποτελεσματικά με το ευρύτερο πλαίσιο εφαρμογής της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας. Η σύνδεση αυτή είναι απαραίτητη για την επιτυχή εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

Δ. Η ημιτελής νομοθεσία για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Στο πλαίσιο της διοικητικής θεωρίας, η "πολυεπίπεδη διακυβέρνηση" δηλώνει τους μηχανισμούς συνεργατικής λήψης δημόσιων αποφάσεων, όπου η εξουσία και η επιρροή κατανέμονται σε πολλά επίπεδα, περιλαμβάνοντας διάφορους αυτόνομους φορείς, είτε πρόκειται για κυβερνητικούς φορείς είτε για "εταίρους" του κοινωνικού ή του ιδιωτικού τομέα.

Ο σχεδιασμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι μια νομοθετική πολιτική που επιδιώκει να ενισχύσει την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στους κατοίκους, συμπεριλαμβάνοντας πολλά επίπεδα και φορείς της κυβέρνησης. Στόχος είναι ο

εξορθολογισμός και η βελτιστοποίηση του διοικητικού συστήματος με την ενίσχυση της αποδοτικότητας, την ελαχιστοποίηση του κόστους, την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας, την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στο εξωτερικό κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, αντί της μεταφοράς και διασποράς γραφειοκρατικών βαρών σε διάφορα διοικητικά επίπεδα.

Επί του παρόντος, υπάρχει μια παγκόσμια συζήτηση που επικεντρώνεται σε ορισμένα ζητήματα με την πραγματική εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τα θέματα αυτά περιλαμβάνουν τις προκλήσεις του ηθικού κινδύνου στη λήψη αποφάσεων και την τάση προς τον "τοπικισμό" που συχνά προκύπτει κατά την εφαρμογή της. Οι πολιτικοί και διοικητικοί επιστήμονες, οι οικονομολόγοι και οι οργανωτικοί ψυχολόγοι αναζητούν ενεργά λύσεις σε αυτές τις δυσκολίες, ενώ παράλληλα αναγνωρίζουν την επείγουσα απαίτηση για μια δομή εξουσίας που είναι λειτουργικά εξειδικευμένη. Στο πλαίσιο της Ελλάδας, η έννοια της "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" παρατηρείται κυρίως σε άτυπες διοικητικές πρακτικές, γεγονός παράδοξο, δεδομένης της έλλειψης προόδου σε επίσημα καθιερωμένα συστήματα και θεσμούς. Ο λόγος είναι ότι το ισχύον εθνικό θεσμικό πλαίσιο δεν διαθέτει τις απαραίτητες δομές, διαδικασίες και εργαλεία για τον αποτελεσματικό συντονισμό και την ευθυγράμμιση των δημόσιων πολιτικών που καλύπτουν πολλαπλούς τομείς, όπως ο χωροταξικός σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η διοίκηση. Η έλλειψη αυτή δυσχεραίνει σημαντικά την εφαρμογή αυτών των πολιτικών, όπως τονίζεται σταθερά στις σχετικές εκθέσεις του ΟΟΣΑ.

Ο πρωταρχικός στόχος του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για την "πολυεπίπεδη διακυβέρνηση" δεν είναι η επίλυση του σημαντικού ζητήματος της διφορούμενης κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών δημόσιων φορέων ή του συντονισμού διαφορετικών δημόσιων πολιτικών. Αντίθετα, αποσκοπεί στη θέσπιση μιας συστηματικής προσέγγισης για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού.

Το ΣΝ δημιουργεί την απατηλή εντύπωση ότι ξεκινάει από την αρχή, καθώς παραλείπει να αναφερθεί στους προηγούμενους προσδιορισμούς της ΚΕΔΕ και στα "πορίσματα" της πρόσφατης επιτροπής εμπειρογνομόνων. Ποιος είναι ο στόχος του νέου ρυθμιστικού πλαισίου, δεδομένου ότι το παλαιό, που είχε τις ίδιες αρχές, ήταν λιγότερο σύνθετο (άρθρα 211-212 του ν. 4555/2018) και η αποτελεσματικότητά του δεν αξιολογήθηκε ποτέ μέσω της εφαρμογής του;

Η προτεινόμενη ΚΠ είναι θεμελιωδώς ελαττωματική λόγω διαφόρων αδυναμιών. Οι αδυναμίες αυτές περιλαμβάνουν τόσο απλά νομοτεχνικά ζητήματα, όπως η προβληματική ορολογία και η απουσία παραπομπών, όσο και ουσιαστικότερα ζητήματα, όπως η ατελής μεθοδολογία και η ανεφάρμοστη εφαρμογή του "λειτουργικού" κριτηρίου για την κατανομή ισχύος. Πιο συγκεκριμένα, η πρόταση θεσμοθετεί ένα συγκεντρωτικό μοντέλο, οδηγώντας σε σύγχυση ρόλων μεταξύ του Υπουργού και του Γενικού Γραμματέα, και περιθωριοποιεί το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Η απόφαση για την ιεράρχηση των δημόσιων πολιτικών εξακολουθεί να είναι αβέβαιη λόγω της έλλειψης σαφήνειας όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές αυτές διαμορφώνονται στο ελληνικό πλαίσιο, εάν αναπτύσσονται ταυτόχρονα από διαφορετικούς φορείς και πώς διαφοροποιούνται από τα αποσπασματικά μέτρα πολιτικής.

Ακόμη απαιτούνται διευκρινίσεις σχετικά με τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για τον διαχωρισμό των λειτουργικών τομέων στο πρώτο επίπεδο ταξινόμησης, τη διαδικασία μετάβασης από τους λειτουργικούς τομείς σε θεματικούς τομείς στο δεύτερο και τρίτο επίπεδο και τον τρόπο με τον οποίο οι τομείς συνδέονται με τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων. Ο αποκλεισμός αυτός αποτελεί σημαντικό μειονέκτημα του συστήματος και αιτία αμηχανίας για όλους εκείνους που θα αναλάμβαναν να οριοθετήσουν τους ακριβείς τομείς των δημόσιων πολιτικών. Για άλλη μια φορά, ο νομοθέτης επέλεξε να χρησιμοποιήσει ένα γενικό μοντέλο οργάνωσης και μια γενική τεχνική ταξινόμησης για όλους τους διοικητικούς λόγους, αντί να εφαρμόσει ένα ειδικό σύστημα που να ταξινομεί και να αναθέτει καθήκοντα με βάση τις δημόσιες πολιτικές.

Επιπλέον, εξηγεί την προβληματική μετάβαση (άρθρο 8) από ένα νομικό πρότυπο κατηγοριοποίησης των αρμοδιοτήτων σε ένα καθαρά λειτουργικό, όπου κάθε δημόσιος φορέας εξουσιοδοτείται να α) να ευθυγραμμίζει τις αρμοδιότητές του με τις δημόσιες πολιτικές του εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (που θα δημιουργηθεί), β) να προσδιορίζει τους φορείς που εμπλέκονται σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης, γ) να αξιολογεί τον σκοπό και την έκταση της σχετικής δημόσιας πολιτικής, καθώς και τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια των πόρων για κάθε φορέα που εμπλέκεται στην εφαρμογή της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Με βάση αυτές τις απαιτήσεις, ένας δημόσιος φορέας θα πρέπει να κατανέμει τις αρμοδιότητές του στα συγκεκριμένα θεματικά πεδία ενός λειτουργικού τομέα, ο οποίος με τη σειρά του υπάγεται σε έναν ευρύτερο λειτουργικό τομέα. Επιπλέον, κάθε οργανισμός θα

πρέπει να παρέχει λεπτομερή περιγραφή των ατόμων ή των ομάδων που εμπλέκονται σε κάθε αρμοδιότητα, καθώς και του επιπέδου ετοιμότητάς τους για την εκτέλεσή τους. Στη συνέχεια, θα πρέπει να αξιολογήσει τον στόχο και την έκταση της υπό εξέταση δημόσιας πολιτικής, καθώς και την προσβασιμότητα και την επάρκεια των απαιτούμενων πόρων που διαθέτει κάθε συμμετέχων που ασχολείται με την εφαρμογή της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Με απλά λόγια, κάθε οργανισμός πρέπει να συνδέσει τα καθήκοντά του με την πρωταρχική "λειτουργική" κατηγοριοποίηση των πολιτικών, να εντοπίσει άλλους δημόσιους φορείς που εμπλέκονται στην ίδια πολιτική και να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια των πόρων για κάθε εμπλεκόμενο φορέα. Παρ' όλα αυτά, ακόμη και αν ένας οργανισμός αποκαλύψει επιτυχώς όλα τα άλλα άτομα ή ομάδες που εμπλέκονται, παρά την ευρέως αναγνωρισμένη πολυπλοκότητα και την επικάλυψη των καθηκόντων στην εκτέλεση της πολιτικής, θα είναι εντελώς ανέφικτο να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια των απαιτούμενων πόρων κάθε συμμετέχοντος. Εδώ, αποκαλύπτεται μια σαφής διαρθρωτική αδυναμία που καθιστά αβέβαιη την πραγματική εφαρμογή της διάταξης.

Εξακολουθούν να υφίστανται πολυάριθμα άλυτα ερωτήματα, καθιστώντας το όλο πλαίσιο εξαιρετικά ασαφές και προβληματικό. Συγκεκριμένα, πώς μπορούν να διαφοροποιηθούν οι συνολικές ικανότητες μιας συλλογικής οντότητας; Περιλαμβάνονται ρητά στο πλαίσιο της ΚΥΠ, παρά την έλλειψη επικαιροποίησής της κατά την τελευταία δεκαετία; Ποιος θα επαληθεύσει ότι όλες οι ικανότητες που κατέχει κάθε οντότητα τεκμηριώνονται με ακρίβεια και κατανέμονται σωστά στους σχετικούς θεματικούς τομείς; Ποιος θα επαληθεύσει την ακριβή απεικόνιση των ενδιαφερομένων για τη συγκεκριμένη δεξιότητα; Ποια θα είναι η τύχη των εποπτευόμενων νομικών οντοτήτων που συνδέονται με κάθε οργανισμό; Θα πρέπει ο "μητρικός" φορέας να προβαίνει σε ανάλογες ενέργειες για λογαριασμό των νομικών οντοτήτων των τοπικών αρχών ή θα πρέπει να προβαίνουν οι ίδιες σε τέτοιες ενέργειες;

Με απλά λόγια, δεν είναι σαφές ποιος είναι υπεύθυνος για την έναρξη της "αναδιανομής" ή ποιος φορέας αξιολογεί τους όρους και τις προϋποθέσεις της ή μετρά την επιτυχία της εκ των υστέρων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί η διάταξη του άρθρου 8 παράγραφος 2, η οποία διευκρινίζει ότι οποιαδήποτε αναδιανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης πρέπει να τηρεί τις γενικές αρχές του Εθνικού Συστήματος και να γίνεται στο πλαίσιο του άρθρου 102 του Συντάγματος. Η απόφαση του νομοθέτη να χειριστεί το ζήτημα των συνυπευθυνότητας, τόσο λειτουργικής όσο και διαρθρωτικής, με την

παραπομπή στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του άρθρου 102 του Συντάγματος είναι αμφισβητήσιμη και μπορεί να θεωρηθεί περιττή. Αυτό που μας λείπει, επομένως, δεν είναι η υπενθύμιση των άρθρων του Συντάγματος, αλλά η στρατηγική προετοιμασία και οι συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις για την εκτέλεσή τους. Με απλά λόγια, το ΣΝ θα πρέπει να εκπληρώσει τις αρμοδιότητές του χωρίς να βασίζεται στους ισχυρούς χαρακτηρισμούς του.

Επιπλέον, αν και προτείνεται ότι η ανακατανομή ή η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης διεξάγεται βάσει των διατάξεων του άρθρου 102 του Συντάγματος σχετικά με τη "διοίκηση τοπικών υποθέσεων", δεν αναφέρεται ρητά αν η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει επίσης τη μεταφορά των πόρων που είναι απαραίτητοι για την εφαρμογή της.

Ε. Η αντιφατική λειτουργία της Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού

Σύμφωνα με το άρθρο 5, τα "όργανα" του "εθνικού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" προσδιορίζονται συγκεκριμένα ως ο Υπουργός Εσωτερικών και ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Εσωτερικών. Ως εκ τούτου, αντιλαμβανόμαστε ότι το ΣΝ αποσκοπεί στην πλήρη αξιοποίηση της έννοιας της "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" εντός της ιεραρχικής δομής του Υπουργείου Εσωτερικών. Το "επιχειρησιακό κέντρο" της "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" αναφέρεται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανισμών εντός της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού. Ωστόσο, η μονάδα αυτή έχει αποδυναμωθεί σημαντικά και δεν διαθέτει επαρκές προσωπικό. Αυτό οφείλεται στη μεταφορά των βασικών αρμοδιοτήτων της στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Ως αποτέλεσμα, το Υπουργείο διαθέτει πλέον μόνο δύο Διευθύνσεις (Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας, Διεύθυνση Διοικητικών Δομών, Διαδικασιών και Αρχείων). Στην παρούσα κατάστασή του, το Υπουργείο δεν είναι σε θέση να διαχειριστεί αποτελεσματικά τις αυξημένες απαιτήσεις αυτής της λειτουργίας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η ευθύνη για το θεμελιώδες αυτό έργο έχει ανατεθεί στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού και όχι στη Γενική Γραμματεία Εσωτερικών & Οργάνωσης του Υπουργείου Εσωτερικών. Η απόφαση αυτή είναι προφανώς παράλογη, λαμβάνοντας υπόψη τον διακριτό διαχωρισμό των καθηκόντων μεταξύ των θεμάτων προσωπικού (που αφορούν τους υπαλλήλους της Κεντρικής Διοίκησης και των τοπικών αρχών) και των οργανωτικών θεμάτων. Για ανεξήγητους λόγους που δεν σχετίζονται με καμία λογική οργανωτική δομή, το έργο της κατανομής αρμοδιοτήτων ανατίθεται στη Γραμματεία Προσωπικού αντί της Γραμματείας Οργάνωσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι η

Γραμματεία Οργάνωσης είναι υπεύθυνη για την εποπτεία των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου επιπέδου.

Η ασάφεια εντείνεται αν ληφθεί υπόψη η συσχέτιση μεταξύ του Υπουργού και του Γενικού Γραμματέα. Μετά τον προηγούμενο Αναπληρωτή Υπουργό-Συντονιστή Μεταναστευτικής Πολιτικής (2019), επανέρχεται η θέση του "Υπουργού-Συντονιστή" (άρθρο 9). Ωστόσο, δεν προσδιορίζονται οι συγκεκριμένες μέθοδοι συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των προσπαθειών των εμπλεκόμενων φορέων εκτός του ίδιου του Υπουργείου του Υπουργού.

Μια νέα θέση, που αναφέρεται ως "Άρθρο 10", έχει καθιερωθεί με διαφορετικό ρόλο, γνωστή ως "Κεντρικό Σημείο Αναφοράς". Τη θέση αυτή θα αναλάβει ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού. Δεδομένου ότι ο "Συντονιστής Υπουργός" είναι ήδη ιεραρχικά συνδεδεμένος με τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου του, η χρήση αυτού του τίτλου απλώς προσθέτει σύγχυση αντί να παρέχει σαφήνεια. Είναι εύλογο να αμφισβητηθούν οι βάσιμοι λόγοι βάσει των οποίων ο Γενικός Γραμματέας, ενεργώντας ως "κεντρικό σημείο αναφοράς", μπορεί να αξιολογήσει τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια των απαιτούμενων πόρων των εμπλεκόμενων μερών, εκτός από το δικό του Υπουργείο.

Στο ευρύτερο πλαίσιο των ευρέως αναγνωρισμένων αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο διορισμός του Γενικού Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού στο Δημόσιο Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών ως "Κεντρικού Σημείου Αναφοράς" με διευρυμένα καθήκοντα και απαιτητικά καθήκοντα είναι άγνωστος. Οι προκλήσεις επιτείνονται από το γεγονός ότι ο εν λόγω Γενικός Γραμματέας είναι επιφορτισμένος με το καθήκον της διαμόρφωσης ενός "τετραετούς στρατηγικού σχεδίου για την εκτέλεση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης". Το σχέδιο στρατηγικής έχει υποβληθεί στο Κοινοβούλιο, γεγονός που εγείρει ερωτήματα σχετικά με το νομικό του καθεστώς. Συγκεκριμένα, δεν είναι σαφές αν πρόκειται για νομοσχέδιο που πρέπει να ψηφιστεί, γεγονός που σηματοδοτεί τη μεταβίβαση της εξουσίας νομοθετικής πρωτοβουλίας από τον Υπουργό στον Γενικό Γραμματέα, ή αν πρόκειται απλώς για ένα ενημερωτικό έγγραφο που υποβάλλεται από τον Γενικό Γραμματέα στο Κοινοβούλιο χωρίς την έγκριση του Υπουργού. Η αποσαφήνιση της σχέσης μεταξύ του Υπουργού και του Γενικού Γραμματέα σε αυτόν τον τομέα καθίσταται σημαντικό ζήτημα, καθώς η έγκριση του Υπουργού είναι απαραίτητη για τα "ετήσια σχέδια δράσης" που θα εκτελέσουν το τετραετές στρατηγικό σχέδιο.

ΣΤ. Η περιορισμένη σημασία του "Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης"

Η αποτελεσματικότητα του "Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" όσον αφορά την εκπλήρωση της αποστολής του, όπως περιγράφεται στα άρθρα 12 και 13 της ΚΔ, είναι αμφίβολη λόγω του πολυμερούς χαρακτήρα του και της έλλειψης συνεχούς λειτουργίας του. Ο ρόλος του Συμβουλίου είναι να παρακολουθεί και να συλλέγει τη νομολογία των εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων, καθώς και τις συστάσεις των ανεξάρτητων αρχών, και να διεξάγει μελέτες με στόχο τη διασφάλιση του εθνικού συστήματος. Ωστόσο, εκφράζονται ανησυχίες σχετικά με την ικανότητά του να εκτελεί αποτελεσματικά αυτά τα καθήκοντα. Το Συμβούλιο υποστηρίζεται από το "Επιχειρησιακό Κέντρο" (άρθρο 14), το οποίο αποτελεί ουσιαστικά μια μετονομασμένη εκδοχή της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Οργανισμών της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού, όπως αναφέρεται στο άρθρο 16.

Το "Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" αποτελείται από εκπροσώπους όλων των Υπουργείων, των Περιφερειών και της ΚΕΔΕ. Κύρια λειτουργία του είναι η παροχή διαβουλεύσεων και η διατύπωση απόψεων και συστάσεων προς τον Υπουργό Εσωτερικών για θέματα που αφορούν την ανακατανομή ή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Μία από τις αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου είναι η ανάπτυξη πολιτικών που υποστηρίζουν την εφαρμογή του "Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" (άρθρο 13 παράγραφος 1α). Κατά την εξέταση του ορισμού του "Εθνικού Συστήματος" (άρθρο 3, στοιχείο δ)), ανακαλύπτουμε έκπληκτοι ότι περιγράφεται, κατά τρόπο περιττό, ως "το σύστημα που ταξινομεί, καταγράφει, κατηγοριοποιεί, κατανέμει και εποπτεύει τις δημόσιες πολιτικές που εφαρμόζονται σύμφωνα με το διεθνές πρότυπο COFOG, με στόχο τη βελτιστοποίηση του συντονισμού, της αλληλεπίδρασης και της συν-λειτουργίας των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης".

Επιπλέον, έχουμε το δικαίωμα να διερωτηθούμε: Πώς μπορεί ένα συμβουλευτικό όργανο (άρθρο 12) να διαθέτει ταυτόχρονα εξουσία χάραξης πολιτικής; Προκειμένου να διατηρηθεί η εσωτερική συνοχή, είναι απαραίτητο να μεταφερθούν οι δυνατότητες σχεδιασμού στο στρατηγικό επίπεδο, και συγκεκριμένα στο Κεντρικό Σημείο Αναφοράς, το οποίο είναι υπεύθυνο για την υποβολή του τετραετούς στρατηγικού σχεδίου.

Με μια ευρύτερη έννοια, είναι προφανές (όπως αναφέρεται στα άρθρα 9, 10, 11, 13 και 16) ότι δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός και κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων

μονοπρόσωπων και πολυπρόσωπων οργάνων. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη σαφών γραμμών αναφοράς και επικοινωνίας μεταξύ αυτών των οργάνων, γεγονός που οδηγεί σε συνεχή σύγχυση όσον αφορά τη μελλοντική τους λειτουργία. Θα ήταν πιο λογικό και αποτελεσματικό από οργανωτική άποψη να καταργηθούν το "Κεντρικό Σημείο Αναφοράς" και τα "Επιμέρους Σημεία Αναφοράς" και αντ' αυτού να μεταφερθούν οι "στρατηγικές" αρμοδιότητες στο "Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης" και οι "επιχειρησιακές" αρμοδιότητες στο αντίστοιχο "Επιχειρησιακό Κέντρο" με απλό και διαφανή τρόπο. Επιπλέον, θα ήταν ωφέλιμο να δημιουργηθεί μια τρίτη ομάδα ειδικών για να προσφέρει καθοδήγηση τόσο σε στρατηγικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο. Αυτή η ομάδα θα ήταν επίσης υπεύθυνη για την υποβολή προτάσεων σχετικά με την εφαρμογή "ορθών πρακτικών" και την ενίσχυση της συνολικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Εν μέσω πολλών νέων ονομάτων, πρόσθετων καθηκόντων και άγνωστων πλαισίων, η δημιουργία ενός συστήματος πληροφοριών για τη διευκόλυνση της λειτουργίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μπορεί να παραβλεφθεί. Είναι σημαντικό να αναγνωριστούν οι πιθανοί κίνδυνοι που μπορεί να αντιμετωπίσει το προτεινόμενο Εθνικό Σύστημα ως αποτέλεσμα της περιορισμένης ψηφιοποίησης ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών, όπως οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, μπορεί επίσης να υπάρξουν κίνδυνοι που συνδέονται με την υπερβολική ψηφιοποίηση άλλων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την έλλειψη ψηφιακής παιδείας του προσωπικού που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση των υποθέσεων.

Η αρχιτεκτονική και ο σχεδιασμός των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στον Υπουργό και τον Γενικό Γραμματέα δεν προωθούν την αποκέντρωση, τη δικτύωση και τη συνεργατική άσκηση της εξουσίας, που είναι απαραίτητες για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Αντίθετα, προωθούν τον συγκεντρωτισμό και την κάθετη λήψη αποφάσεων. Το άρθρο 15 παρέχει στον Υπουργό Εσωτερικών την εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις βάσει των συστάσεων του Συμβουλίου (παράγραφος 1). Επιπλέον, εάν υπάρχει συμφωνία, ο Υπουργός μπορεί να εισηγηθεί στην Κυβέρνηση τη συμπερίληψη της ανακατανομής των εξουσιών στο ΕΣΚΠ του άρθρου 49 του νόμου 4622/2019 (παράγραφος 2). Το νομοθετικό κείμενο αναφέρει ρητά ότι ο Υπουργός Εσωτερικών έχει την εξουσία να αποδέχεται πλήρως ή εν μέρει, να απορρίπτει ή να παραπέμπει τη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου. Ταυτόχρονα, το άρθρο 17 δίνει εντολή για τη σύσταση συντονιστικών οργάνων, εφόσον απαιτείται, για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Στο άρθρο 18, παράγραφος 1, παρέχεται στον Υπουργό Εσωτερικών εκτεταμένη εξουσία να καθορίζει ανεξάρτητα και αποφασιστικά το περιεχόμενο και την

έκταση κάθε επιπέδου της λειτουργικής ταξινόμησης των δημόσιων πολιτικών σύμφωνα με το άρθρο 7, καθώς και κάθε άλλο σχετικό και ουσιώδες στοιχείο.

Παρ' όλα αυτά, οι νόμοι αυτοί υπονομεύουν τις θεμελιώδεις συνταγματικές έννοιες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ενισχύουν τον συγκεντρωτισμό στην εφαρμογή πολυάριθμων, κατακερματισμένων και επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και πολιτικών. Ουσιαστικά, ενισχύεται η ανώμαλη κατάσταση την οποία η νομοθετική πρόταση προορίζεται να θεραπεύσει.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνδέεται εγγενώς με την εκτεταμένη και ουσιαστική αποκέντρωση δημόσιας εξουσίας, σε συνδυασμό με τη δημοκρατική και συνεργατική εφαρμογή της. Ωστόσο, η προτεινόμενη από την κυβέρνηση ΣΝ υπονομεύει τις βασικές αρχές αυτού του τύπου διακυβέρνησης, ευνοώντας μια συγκεντρωτική, γραφειοκρατική και αδιαφανή διοίκηση. Αυτή η πολιτική προτίμηση είναι εμφανής στο νόμο 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και αναδείχθηκε περαιτέρω στην υπόθεση των υποκλοπών.

Το προτεινόμενο ΣΝ παρουσιάζει ένα παράδοξο, καθώς, παρά τη διακήρυξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, είναι δύσκολο να διακρίνει κανείς νομοθεσία που ευθυγραμμίζεται με τις αρχές αυτού του μοντέλου διακυβέρνησης. Η διοίκηση, με δόλιο τρόπο, προσποιείται την προσήλωση σε αυτά τα ιδανικά χάριν "συμβολικών" (Καρκατσούλης 2015) ή ιδεολογικών τάσεων, αν και στην πραγματικότητα αντιτίθεται πραγματικά σε αυτά. Ουσιαστικά, προσποιείται την προσκόλληση στις αρχές, τα συνθήματα και το πολιτικό-διοικητικό αφήγημα της αντιπολίτευσης, καθώς και στα παγκοσμίως αναγνωρισμένα συμπεράσματα της διοικητικής επιστήμης και στις θέσεις των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό γίνεται για να παρουσιάσει ένα προσωπίο εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης, ενώ στην πραγματικότητα λειτουργεί με εντελώς αντιφατικό τρόπο.

Το πιο εντυπωσιακό και παράλογο στοιχείο είναι η αναφορά σε συνταγματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του σημαντικού προβλήματος της επικάλυψης αρμοδιοτήτων. Συνοψίζοντας, το ΣΝ δεν καθιερώνει ένα σύστημα "συνεργατικής διακυβέρνησης" ή "συνεργατικής λειτουργίας των διοικητικών επιπέδων". Επιπλέον, υστερεί σημαντικά σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες σε αυτούς τους τομείς και αγνοεί τις "καλές πρακτικές" ξένων κρατών. Επιπλέον, παραβλέπει τις προτάσεις που διατυπώνονται από συλλογικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης και εμπειρογνώμονες. Αντί να εφαρμόσει μια δομή "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης", στην πραγματικότητα εγκαθιδρύει ένα "πολύ επίπεδο" σύστημα

διαχείρισης της εξουσίας, που θυμίζει τον συγκεντρωτικό αυταρχισμό που συναντάται στις πιο αυθεντικές παραδόσεις του συντηρητικού κόμματος. Λόγω της εγγενούς μη πρακτικότητας και των διαρθρωτικών του μειονεκτημάτων, το μέτρο αυτό έχει ήδη κερδίσει μια περίοπτη θέση στη χορεία των αποτυχημένων νομοθετικών προσπαθειών της εποχής μετά την ανεξαρτησία

Κεφάλαιο 3^ο

“ Συγκριτική μέθοδος αξιολόγησης των κοινωνικών δομών του Δήμου Κομοτηνής πριν και μετά την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εμπειρική διερεύνηση ”

3.1 Η συγκριτική μέθοδος αξιολόγησης

Αντικείμενο της εργασίας αποτελεί η συγκριτική αξιολόγηση των κοινωνικών δομών του Δήμου Κομοτηνής πριν και μετά την εφαρμογή πολιτικών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η συγκριτική μέθοδος αφορά την εξέταση ενός αντικειμένου μελέτης σε σχέση με ένα άλλο. Το αντικείμενο μελέτης συγκρίνεται συνήθως στο χώρο ή/και στο χρόνο. Οι συγκριτικές μέθοδοι μπορεί να είναι ποιοτικές και ποσοτικές.

Για τους σκοπούς της εργασίας θα επιχειρηθεί Ποιοτική Συγκριτική Ανάλυση [Qualitative Comparative Analysis, (QCA)], η οποία αναπτύχθηκε από τον Charles Ragin, αρχικά στη δεκαετία του 1970 ως μια ερευνητική μεθοδολογία. Τελευταία, εφαρμόζεται όλο και περισσότερο στο πλαίσιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης. Η QCA είναι μια μεθοδολογία που επιτρέπει την ανάλυση πολλαπλών περιπτώσεων και πολύπλοκων καταστάσεων, και μπορεί να βοηθήσει να εξηγηθεί γιατί η αλλαγή συμβαίνει σε ορισμένες περιπτώσεις αλλά όχι σε άλλες.

Τα συνδυαστικά χαρακτηριστικά τόσο ποσοτικών όσο και ποιοτικών μεθόδων δύναται να χρησιμοποιηθούν σε έρευνες που έχουν μικρό ή μεσαίο μέγεθος δείγμα. Επίσης, η καταλληλότητα της, ειδικά όταν αντικείμενο της έρευνας είναι οι περιπτώσεις και όχι οι μεταβλητές, κρίνεται ότι μπορεί να χρησιμοποιηθεί για σύγκριση περιπτώσεων προκειμένου να διερευνηθούν σχέσεις αιτιότητας μεταξύ επεξηγηματικών παραγόντων (ανεξάρτητες μεταβλητές) και αποτελέσματος (εξαρτημένη μεταβλητή). Στην προσπάθεια να επεξηγήσουμε περισσότερο τη θέση μας, η Ποιοτική Συγκριτική Ανάλυση χρησιμοποιείται

για τον εντοπισμό επεξηγηματικών παραγόντων και συνδυασμών αυτών που αποτελούν ικανές ή/και αναγκαίες συνθήκες ενός φαινομένου.

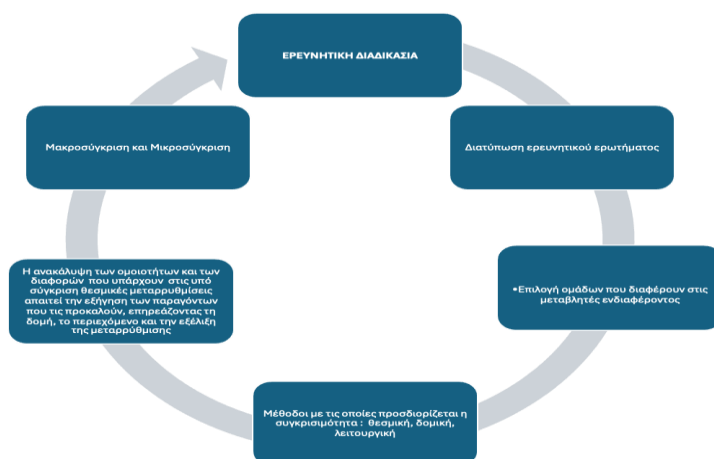
3.2 Η ερευνητική διαδικασία

Η διερεύνηση και ως εκ τούτου η απάντηση σε ένα ερευνητικό ερώτημα ή , πόσο μάλλον δε, η επίλυση ενός προβλήματος, ενδέχεται να καταγραφούν ως επιστημονική γνώση έπειτα από τον σχεδιασμό της ερευνητικής διαδικασίας, τα αποτελέσματα της οποίας θα μετασχηματιστούν σε μια επιστημονική εργασία.

Η χαρτογράφηση της ερευνητικής διαδικασίας καθορίζεται, κατά το μάλλον ή ήττον, από την γνωσιολογική στρατηγική του ερευνητή που οδηγεί αφενός στη διατύπωση του ερευνητικού ερωτήματος και αφετέρου στην έρευνα και καταγραφή της λύσης.

Εν προκειμένω, σταχυολογώντας τόσο λεκτικά όσο και σχηματικά, την ερευνητική διαδικασία που ακολουθήσαμε παραθέτουμε τα κάτωθι :

- Διατύπωση ερευνητικού ερωτήματος
- Επιλογή ομάδων που διαφέρουν στις μεταβλητές ενδιαφέροντος
- Μέθοδοι με τις οποίες προσδιορίζεται η συγκρισιμότητα : θεσμική, δομική, λειτουργική
- Η ανακάλυψη των ομοιοτήτων και των διαφορών που υπάρχουν στις υπό σύγκριση θεσμικές μεταρρυθμίσεις απαιτεί την εξήγηση των παραγόντων που τις προκαλούν, επηρεάζοντας τη δομή, το περιεχόμενο και την εξέλιξη της μεταρρύθμισης
- Μακροσύγκριση και Μικροσύγκριση



3.3 Στόχοι Έρευνας

Ο στόχος της έρευνας αποσκοπεί στην διευκρίνιση των επιστημονικών ερωτήσεων . Ο κύριος στόχος της έρευνας είναι η ανακάλυψη της αλήθειας που είναι κρυμμένη ή έως σήμερα δεν έχει ανακαλυφθεί .

Παρότι κάθε ερευνητική μελέτη έχει το δικό της επικείμενο σκοπό, μπορεί κάλλιστα να διατυπώσουμε την σκέψη ότι οι ερευνητικοί στόχοι εμπίπτουν σε μια σειρά από ειδικές ή γενικές ομάδες που όλες κατατείνουν στο ίδιο αποτέλεσμα.

Οι στόχοι της έρευνας στην παρούσα μελέτη είναι:

- Προσέγγιση των γνωσιακών κείμενων με στόχο την αξιολόγηση τους .
- Ανάδειξη της σπουδαιότητας (σημασιολογική, νομική, κοινωνική, Δομών Υπηρεσιών των ΟΤΑ ειδικά σε περιόδους κρίσης και όχι μόνο.
- Εντοπισμός των λειτουργιών κριτήριων και ταξινόμηση τους
- Αποσαφήνιση του λειτουργικού και ως εκ τούτου του εφαρμοστού χαρακτήρα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε αντίθεση με τις διατάξεις του οικείου νομοθετήματος π.χ. σύμφωνα με το Διεθνές Πρότυπο Ταξινόμησης των Λειτουργιών της Κυβέρνησης (classification of the Functions of Government -COFOG)

3.4 Ερευνητικό Ερώτημα

Τα ερευνητικό ερώτημα, που επιχειρείται να απαντηθεί κατά τη διερεύνηση του θέματος, είναι η λειτουργία των κοινωνικών δομών του Δήμου Κομοτηνής πριν και μετά το θεσμικό πλαίσιο που δημιουργεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και πώς μετά την εφαρμογή της; Θα διερευνηθούν επίσης οι ομοιότητες και οι διαφορές μεταξύ των δυο θεσμικών καταστάσεων;

3.5 Επεξεργασία Ανάλυσης Δεδομένων

Η επεξεργασία των δεδομένων θα γίνει με την βοήθεια της συγκριτικής αξιολόγησης των διάφορων, των προσθηκών και των χαρακτηριστικών των δυο νομικών πλαισίων σε επίπεδο δίκαιου και σε επίπεδο διοίκησης με την χρήση συγκριτικών πινάκων.

Στόχος μας είναι η συστηματική σύγκριση των Ευρωπαϊκών και Ελληνικών νομικών θεσμών με κύριο σκοπό την παρακολούθηση της εξέλιξης της πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

“ Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και κοινωνικές δομές : η περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής ”

4.1 Εισαγωγή

Αναμφίβολα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε πρωτοβάθμιο επίπεδο διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής λόγω της τακτικής και άμεσης αλληλεπίδρασής της με τα άτομα. Με την πάροδο των ετών μετά την ανεξαρτησία, οι δήμοι ανέκτησαν σταδιακά τον έλεγχο κοινωνικών ιδρυμάτων όπως οι παιδικοί σταθμοί, οι οποίοι προηγουμένως υπάγονταν στην αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης. Επιπλέον, δημιούργησαν ανεξάρτητα νέες πρωτοβουλίες, όπως τα κοινοτικά παντοπωλεία, εκμεταλλευόμενοι τα ευρωπαϊκά προγράμματα.

Ο νόμος 3852/2010 επέκτεινε τη δικαιοδοσία των Δήμων σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, η οποία τους είχε ανατεθεί προηγουμένως με τον νόμο 3463/2006 (ΚΔΚ). Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ στον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, μετά τις απαραίτητες αναθεωρήσεις, είναι οι εξής :

1. Η εκτέλεση πολιτικών ή η εμπλοκή σε δραστηριότητες που επικεντρώνονται στην προώθηση και παροχή κοινωνικής πρόνοιας για βρέφη, παιδιά και ηλικιωμένους. Πρόκειται για τη δημιουργία και διαχείριση νομικών προσώπων και ιδρυμάτων, όπως βρεφονηπιακοί και βρεφονηπιοκομικοί σταθμοί, βρεφοκομεία, ορφανοτροφεία, κέντρα ανοικτής φροντίδας και ημερήσιας φροντίδας, κέντρα αναψυχής και ψυχαγωγίας ηλικιωμένων, γηροκομεία κ.λπ. Επιπλέον, συνεπάγεται την εξέταση και εκτέλεση σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.
2. Η θέσπιση πολιτικών και η συμμετοχή σε πρωτοβουλίες και προγράμματα που εστιάζουν στην παροχή υπηρεσιών υγείας και στην προώθηση της ψυχικής ευεξίας για κοινωνικά ευάλωτες ομάδες. Αυτό περιλαμβάνει τη δημιουργία τοπικών και κοινοτικών κλινικών, προγραμμάτων αγωγής υγείας, κέντρων αποκατάστασης για άτομα με αναπηρίες, εγκαταστάσεων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικών υπηρεσιών για τα θύματα ενδοοικογενειακής και συντροφικής βίας και κέντρων πρόληψης της χρήσης ουσιών.
3. Η βοήθεια που παρέχεται σε άστεγους και οικονομικά μειονεκτούντες κατοίκους περιλαμβάνει την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων, καθώς και την παροχή

οικονομικής βοήθειας, την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης και την παροχή φροντίδας σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες διαβίωσης, σύμφωνα με τους κανονισμούς που περιγράφονται στον Κώδικα Διοικητικών Παραβάσεων.

4. Η χάραξη στρατηγικής, η οργάνωση, ο συγχρονισμός και η εκτέλεση προγραμμάτων και δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην πρόληψη της παραβατικότητας στη συγκεκριμένη περιοχή τους, με τη σύσταση τοπικών συμβουλίων αφιερωμένων στην πρόληψη της παραβατικότητας.

5. Ο συντονισμός και η εκτέλεση πρωτοβουλιών ή η συμμετοχή σε πρωτοβουλίες και προσπάθειες που αποσκοπούν στην αφομοίωση των τσιγγάνων, των επαναπατρισθέντων, των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στον κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό ιστό της τοπικής κοινότητας.

6. Η προώθηση και η ενίσχυση του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και εθελοντικών ομάδων. Οι φορείς αυτοί θα συμβάλλουν ενεργά στην επίτευξη των στόχων και στην υποστήριξη των προσπαθειών κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης εντός του Δήμου και της Κοινότητας.

7. Η εκτέλεση προγραμμάτων εμβολιασμού και η εφαρμογή τους.

8. Η τήρηση των πρωτοκόλλων καθαριότητας τόσο στα δημόσια όσο και στα ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

9. Η χορήγηση αδειών σε ιδιώτες και φιλανθρωπικές οργανώσεις για την ανάπτυξη και λειτουργία παιδικών σταθμών.

10. Η άσκηση ρυθμιστικής εποπτείας και επίβλεψης σε ιδιόκτητες εγκαταστάσεις παιδικής πρόνοιας, συγκεκριμένα σε ιδιωτικούς παιδικούς σταθμούς, καθώς και η ανάληψη ευθύνης για τη διαχείριση των εξοχικών κατοικιών παιδιών.

11. Η εποπτεία φιλανθρωπικών ομάδων και ιδρυμάτων, καθώς και την έγκριση των προϋπολογισμών τους, την παρακολούθηση και τη ρύθμιση των επιχορηγήσεων που παρέχονται σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα με κοινωφελείς σκοπούς.

12. Παροχή οικονομικής βοήθειας σε άτομα που αντιμετωπίζουν πρόβλημα έλλειψης στέγης, εκμίσθωση ακινήτων, επιβολή κανονισμών που σχετίζονται με θέματα κοινωνικής στέγασης και επιβολή προστίμων για τη μη συμμόρφωση με τους κατάλληλους νόμους.

13. Αρμοδιότητες που περιλαμβάνουν τον διορισμό μελών του διοικητικού συμβουλίου και την εποπτεία και ρύθμιση της λειτουργίας των ιδρυμάτων παιδικής προστασίας και οικογενειακής εκπαίδευσης, όπως κέντρα παιδικής μέριμνας, παιδικοί σταθμοί, παιδικοί εξοχικοί σταθμοί, υποκαταστήματα του ΠΙΚΠΑ και του ΚΕΠΕΠΠ.
14. Η επιλογή ιατρών για την αξιολόγηση ατόμων που εργάζονται σε εγκαταστάσεις υγειονομικής περίθαλψης, προκειμένου να εκδίδονται κάρτες υγείας.
15. Χορήγηση κάρτας αναπηρίας που εκδίδεται μετά από εισήγηση της εξουσιοδοτημένης επιτροπής πιστοποίησης αναπηρίας.
16. Χορήγηση πιστοποιητικών για την ένδειξη έλλειψης οικονομικής ικανότητας.
17. Η εκταμίευση παροχών σε άτομα με προβλήματα όρασης, ακοής και ομιλίας, σε άτομα χωρίς ασφάλιση που είναι παράλυτα από τη μέση και κάτω, σε άτομα χωρίς ασφάλιση που είναι παράλυτα από τον αυχένα και κάτω, σε άτομα που έχουν χάσει άκρα, σε άτομα με νοητική αναπηρία, σε άτομα που δεν μπορούν να εργαστούν, άτομα με εγκεφαλική παράλυση, άτομα που δεν προστατεύονται από νόμιμους κηδεμόνες, άτομα με αιμολυτική αναιμία και άτομα με βαριές αναπηρίες, καθώς και άλλα άτομα που δικαιούνται κοινωνική προστασία, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 57/1973 (ΦΕΚ 149 Α'), την αντίστοιχη νομοθεσία και τους σχετικούς κανονισμούς.
18. Η παροχή δωρεάν στέγασης με σκοπό τη φιλοξενία ατόμων που αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα.
19. Ο προσδιορισμός των δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής.
20. Η λήψη αποφάσεων σχετικά με την κοινωνική πρόνοια.
21. Η εξουσιοδότηση για τη δημιουργία και λειτουργία δημοτικών και ιδιωτικών παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών.
22. Η έκδοση αδειών για τη διενέργεια λαχειοφόρων αγορών, εκδηλώσεων συγκέντρωσης χρημάτων και φιλανθρωπικών αγορών.
23. Η εφαρμογή δημοτικών υγειονομικών κανόνων και η επιβολή δράσεων που αφορούν τη δημόσια υγεία.
24. Η διάδοση πληροφοριών στο κοινό σχετικά με θέματα που αφορούν τη δημόσια υγεία.

25. Η διαδικασία χορήγησης αδειών σε ιδιωτικά ιδρύματα που παρέχουν φροντίδα σε ηλικιωμένους ή άτομα με ανεπανόρθωτες αναπηρίες.
26. Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς που προβαίνουν σε μη εξουσιοδοτημένη πώληση φαρμάκων, καθώς και σε γιατρούς και φαρμακοποιούς που κατέχουν ή συμμετέχουν στην πώληση δειγμάτων φαρμάκων.
27. Ο οργανισμός είναι υπεύθυνος για την ατομική ή συνεργατική οργάνωση εξειδικευμένων πρωτοβουλιών για τη διαφύλαξη και ενίσχυση της δημόσιας υγείας στη δικαιοδοσία του, όπως περιγράφεται στην παράγραφο. Άρθρο 14, παρ. 7 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197 Α').
28. Η εκτέλεση πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων των ζώων.
29. Η εφαρμογή ή άρση υγειονομικών μέτρων, λόγω εμφάνισης σοβαρής επιδημικής νόσου, για την έκδοση πιστοποιητικών μεταφοράς ζώων.
30. Η επιλογή ιατροδικαστή του ΟΓΑ για την εξυπηρέτηση των ΕΠΑ του νομού.
31. Η επιλογή των ατόμων που θα υπηρετήσουν στο Διοικητικό Συμβούλιο των Ταμείων Πρόνοιας Πολυτέκνων και Παιδικής Μέριμνας γίνεται με βάση την ένταξή τους στο δήμο όπου εδρεύουν τα ταμεία.
32. Ο έλεγχος και η φροντίδα των αδέσποτων ζώων

Οι Δήμοι υλοποιούν κατά κύριο λόγο την προώθηση των κοινωνικών πολιτικών μέσα από τα Τμήματα ή Αυτοτελή Γραφεία Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού είναι αρμόδια για την ανάπτυξη και την εκτέλεση κοινωνικών πολιτικών, πολιτικών ισότητας των φύλων και πρωτοβουλιών για τη δημόσια υγεία εντός του δήμου. Αυτό το επιτυγχάνουν εφαρμόζοντας κατάλληλα μέτρα και ρυθμίζοντας τις σχετικές δραστηριότητες. Ταυτόχρονα, τα Γραφεία έχουν την ευθύνη της προώθησης και ρύθμισης θεμάτων που αφορούν την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, την προώθηση της δια βίου μάθησης και την ανάπτυξη πολιτιστικών, αθλητικών και νεανικών προγραμμάτων. Οι μεγάλες αστικές περιοχές διαθέτουν μια Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας και Δημόσιας Υγείας που περιλαμβάνει πολλά τμήματα, όπως Κοινωνική Πολιτική και Ισότητα των Φύλων, Προνοιακές Παροχές, Κοινωνική Βοήθεια και Προστασία και Προαγωγή της Δημόσιας Υγείας.

Τα ΝΠΔΔ, προσφέρουν υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης, αλληλεγγύης και εκπαίδευσης. Παραδείγματα πρωτοβουλιών περιλαμβάνουν κοινοτικά ιατρεία, κέντρα υποστήριξης γυναικών, προγράμματα αιμοδοσίας, προγράμματα προώθησης του εθελοντισμού, προγράμματα κοινωνικής προστασίας και προσπάθειες για τη στήριξη μειονεκτούντων κοινωνικών ομάδων που κινδυνεύουν ή αντιμετωπίζουν κοινωνικό αποκλεισμό. Η Διεύθυνση Παιδικής Μέριμνας και Εκπαίδευσης περιλαμβάνει διάφορα τμήματα, συγκεκριμένα το Τμήμα Υγείας (Ιατρικής) και Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης, το Τμήμα Προσχολικής Εκπαίδευσης (γραφεία βρεφονηπιακών σταθμών), το Τμήμα Προγραμμάτων για το Παιδί, την Οικογένεια και τη Νεολαία και το Τμήμα Κέντρου Δια Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ). Οι πόροι του μη κερδοσκοπικού οργανισμού (ΜΚΟ) μπορούν να προέρχονται από διάφορες πηγές, όπως η ετήσια τακτική επιχορήγηση του δήμου, τυχόν έκτακτες επιχορηγήσεις, εισφορές, επιχορηγήσεις, δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες, έσοδα από την αξία των αγαθών ή υπηρεσιών που παρέχει ο ΜΚΟ, έσοδα από την ίδια του την περιουσία και συμμετοχή σε εθνικά προγράμματα χρηματοδότησης ή προγράμματα χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) χρηματοδοτεί προγράμματα όπως η "Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής".

Τα Κέντρα Κοινότητας είναι καινοτόμα κοινωνικά ιδρύματα που δημιουργήθηκαν από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Τα Κέντρα Κοινότητας κατασκευάστηκαν στους δήμους της χώρας και χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2014-2020. Το Κέντρο Κοινότητας ενός δήμου αποτελεί την κύρια διασύνδεση μεταξύ των πολιτών και των κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχει ο δήμος. Ο πολίτης που αντιμετωπίζει κοινωνικά ζητήματα, όπως η έλλειψη στέγης, η οικονομική ανασφάλεια και η ανεργία, λαμβάνει ολοκληρωμένες πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμά του σε διάφορες παροχές, καθώς και τους θεσμούς, τις υπηρεσίες και τα προγράμματα που είναι διαθέσιμα για κοινωνική στήριξη σε τοπικό, περιφερειακό ή εδαφικό επίπεδο. Επιπλέον, τα κοινοτικά κέντρα προσφέρουν συμβουλευτικές υπηρεσίες που αφορούν πολλά θέματα, όπως αναζήτηση εργασίας, ευκαιρίες για τη νεολαία, προβλήματα ενδοοικογενειακής κακοποίησης, εκπαιδευτική βοήθεια για παιδιά και εφήβους, καθώς και συντονισμό τοπικών εκπαιδευτικών και ενημερωτικών συγκεντρώσεων. Ορισμένα Κοινοτικά Κέντρα σε δήμους που βρίσκονται σε ορεινές ή νησιωτικές περιοχές διαθέτουν επίσης μια κινητή μονάδα που εξυπηρετεί τους κατοίκους σε πιο απομονωμένες περιοχές.

Επιπλέον, υπάρχουν Κοινοτικά Κέντρα που διαθέτουν ειδικά τμήματα που καλύπτουν ειδικά τις ανάγκες των Ρομά και των μεταναστών. Το πλαίσιο παρέμβασης των δήμων της χώρας στην εφαρμογή πολιτικών πρόνοιας έχει διευρυνθεί ώστε να ευθυγραμμιστεί με τα κριτήρια των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας των χωρών της ΕΕ. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες κρίσιμες ανησυχίες και προκλήσεις, οι οποίες περιγράφονται στην επόμενη ενότητα.

Τα κύρια εμπόδια που συναντούν οι δήμοι στην εκτέλεση της τοπικής κοινωνικής πολιτικής είναι (ΚΕΔΕ, 2012):

- Η υποβάθμιση του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής, η οποία προκύπτει από μια σειρά κρίσεων, όπως η οικονομική κρίση από το 2008 και μετά, η πανδημική κρίση και η εμφάνιση φυσικών καταστροφών που προκαλούνται από την κλιματική αλλαγή σε διάφορες περιοχές της χώρας (Kotios et al., 2012).

- Η παρατεταμένη οικονομική κρίση στην Ελλάδα από το 2008, σε συνδυασμό με τις οικονομικές δυσκολίες που προέκυψαν από την πανδημία από το 2019, οδήγησε σε σημαντική πτώση διαφόρων κοινωνικών δεικτών. Σε αυτούς περιλαμβάνονται υψηλά ποσοστά ανεργίας, ιδίως μεταξύ των νέων, μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος, αύξηση του αριθμού των ατόμων που ζουν κάτω ή κοντά στο όριο της φτώχειας, δυσκολίες στην αποπληρωμή δανείων και αυξημένος κοινωνικός αποκλεισμός. Η κλιμακούμενη κοινωνική κρίση έχει εντείνει την επιτακτική ανάγκη για αύξηση των κοινωνικών δαπανών. Επιπλέον, έχει οδηγήσει σε αύξηση της ανάγκης για τοπικά μέτρα πολιτικής που αφορούν την κοινωνική πρόνοια και την απασχόληση. Αντίθετα, η ύφεση οδήγησε σε μείωση των δημόσιων εσόδων και σε επακόλουθες περικοπές των δημόσιων δαπανών, περιορίζοντας σημαντικά τη διαθεσιμότητα κονδυλίων για προγράμματα απασχόλησης, κοινωνικές πρωτοβουλίες και κοινωνικές παροχές. Η τοπική κοινωνική πολιτική πρέπει να λειτουργεί εντός των περιορισμών και του πλαισίου που περιγράφηκε, καθώς είναι ο πόρος στον οποίο βασίζονται οι πολίτες που έχουν ανάγκη.

- Δυσμενείς δημογραφικές στατιστικές, που χαρακτηρίζονται από συνεχή μείωση του νεανικού πληθυσμού και αύξηση του πληθυσμού των ηλικιωμένων. Η πλειονότητα των κοινοτήτων της χώρας βιώνει το φαινόμενο της αύξησης του ηλικιωμένου πληθυσμού. Κατά συνέπεια, θα υπάρξει μεγαλύτερη ζήτηση για εγκαταστάσεις και συστήματα που θα εξυπηρετούν τον ηλικιωμένο πληθυσμό τα επόμενα χρόνια, καθώς και αυξημένη ανάγκη για πρωτοβουλίες που θα ενθαρρύνουν τα νέα άτομα να παραμείνουν στις κοινότητές τους.

Ταυτόχρονα, αυξάνεται η ζήτηση για πρόσθετες παροχές και υπηρεσίες που απευθύνονται σε οικογένειες και παιδιά, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της γήρανσης του πληθυσμού.

- Κλιμακούμενη κοινωνική περιθωριοποίηση. Λόγω μιας σειράς κρίσεων και της μετανάστευσης, ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες έχουν βιώσει μια έξαρση του ζητήματος του αποκλεισμού τόσο από την αγορά εργασίας όσο και από τις κοινωνικές δραστηριότητες. Ως εκ τούτου, και σε αυτή τη συγκεκριμένη κατάσταση, υπάρχει αυξανόμενη ανάγκη για εμπλοκή της τοπικής κοινωνικής πολιτικής.

- Το επίμονο ζήτημα της χρηματοδότησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει δημιουργήσει ένα ολοκληρωμένο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών, όπως τα επιδόματα πρόνοιας, η "Μεταφορά μαθητών" και η "Βοήθεια στο σπίτι". Οι υπηρεσίες αυτές υποστηρίζονται από δαπανηρές δομές και υποδομές, ορισμένες από τις οποίες χρηματοδοτήθηκαν αρχικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τώρα συντηρούνται από την εθνική χρηματοδότηση. Συνήθως, η κοινωνική πολιτική των δήμων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους πόρους του ΚΠΣ, συχνά εις βάρος άλλων πρωτοβουλιών, και από τους πόρους του ΕΚΤ, στους οποίους οι δήμοι συμμετέχουν όλο και περισσότερο από τότε που η ΕΤΑΑ ανέλαβε τη διαχείριση των προγραμμάτων του ΕΚΤ. Δεδομένων των αυξανόμενων απαιτήσεων και των σημαντικών ευθυνών που επωμίζεται η τοπική αυτοδιοίκηση, είναι επιτακτική ανάγκη να εξορθολογιστούν διεξοδικά οι δαπάνες και παράλληλα να διερευνηθούν πρόσθετες πηγές χρηματοδότησης.

- Οι προκλήσεις που αφορούν την οργάνωση, τον συντονισμό και τον στρατηγικό σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων

Η γεωγραφική-οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας χαρακτηρίζεται από ανομοιομορφία, καθώς και η χωρική κατανομή των κοινωνικών υποδομών και υπηρεσιών εντός των περιφερειακών ενοτήτων και των δήμων (Φραγκίστα, 2020).

Ο κατακερματισμός των δράσεων από μεμονωμένους φορείς, συλλόγους και ομάδες σε τοπικό επίπεδο, καθώς και η απουσία συλλογικής δράσης και συμμετοχής είναι ένα σημαντικό πρόβλημα. Οι παρεμβάσεις, που διευκολύνονται κυρίως από ευρωπαϊκά προγράμματα, συνήθως δεν βασίζονται σε κανέναν κεντρικό ή τοπικό σχεδιασμό.

Η έλλειψη σαφούς διαφοροποίησης μεταξύ των θεσμικών οργάνων που είναι υπεύθυνα για τον σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής και εκείνων που είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή

της οδηγεί σε επικαλύψεις στην παροχή υπηρεσιών και σε έλλειψη συντονισμού των παρεμβάσεων. Οι κοινωνικές δράσεις του ΕΣΠΑ διαμορφώνονται σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, αποκλείοντας τη συμμετοχή των δήμων. Ωστόσο, οι δήμοι είναι στη συνέχεια υπεύθυνοι για την εκτέλεση των δράσεων αυτών ως δικαιούχοι. Ένα παράδειγμα αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων παρατηρείται στον τομέα της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, όπου αρκετές δημοτικές δομές, όπως δημοτικά ιατρεία, κινητές μονάδες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, κέντρα πρόληψης και δημοτικά κοινωνικά φαρμακεία, δεν είναι δικτυωμένες με το Εθνικό Σύστημα Υγείας ΚΕΔΕ(Φραγκίστα, 2020).

Η κατανομή των καθηκόντων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης, των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της, των Περιφερειών και των Δήμων χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα, η οποία ήταν ιδιαίτερα εμφανής από τα αρχικά στάδια εφαρμογής του "Καλλικράτη".

Η έλλειψη ολοκληρωμένης προσέγγισης του περιφερειακού και τοπικού σχεδιασμού και της εκτέλεσης των κοινωνικών προγραμμάτων, σε συνδυασμό με την ατελή καθιέρωση της κοινωνικής εταιρικής σχέσης.

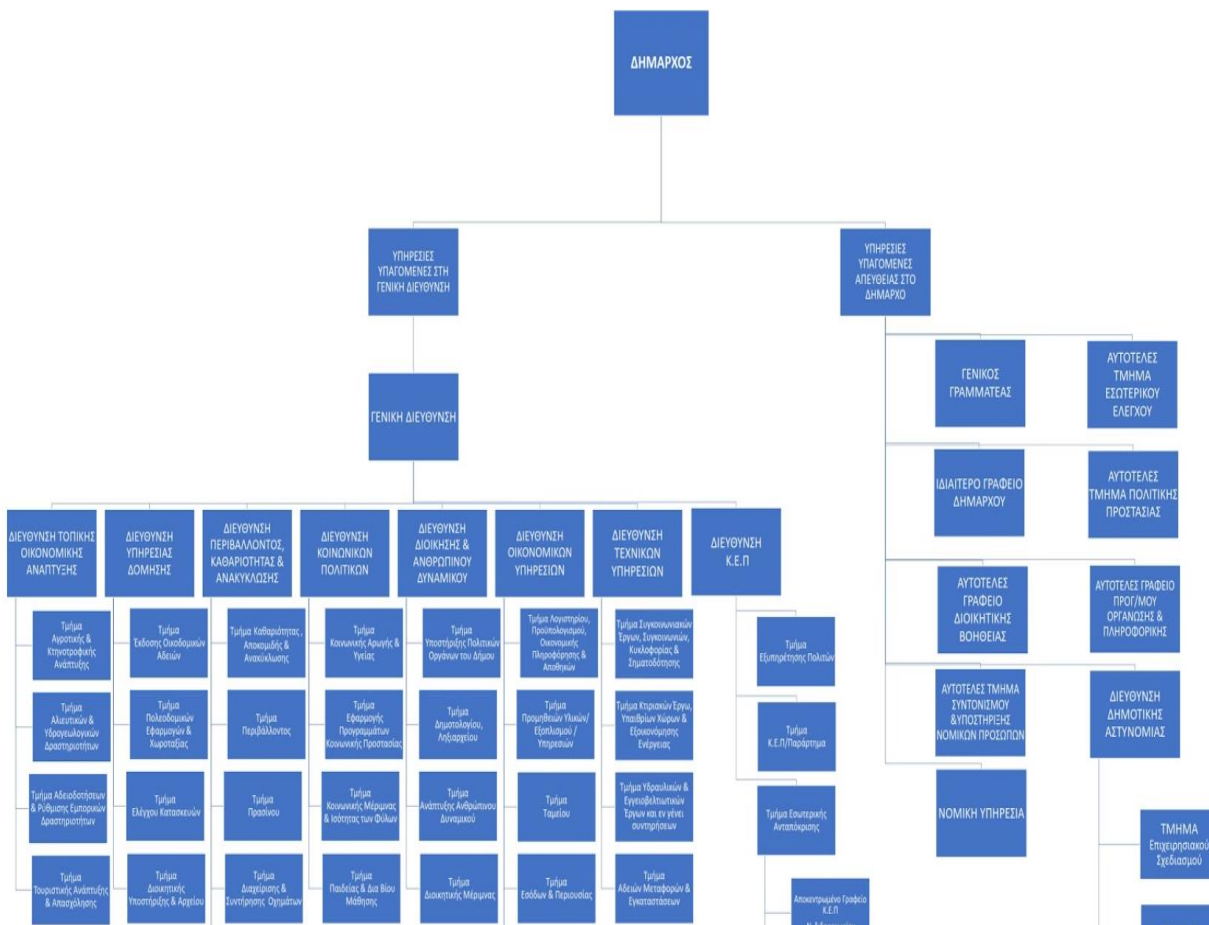
Τέλος, σημαντικές ελλείψεις αποτελούν:

1. Η απουσία δομημένης πολιτικής κατάρτισης και εξειδίκευσης των εργαζομένων.
2. Η ανεπαρκής διαθεσιμότητα του κατάλληλου τεχνικού εξοπλισμού.
3. Η ανεπαρκής και ακατάλληλη κτιριακή υποδομή.

4.2 Ο Δήμος Κομοτηνής

Ο Δήμος Κομοτηνής με έδρα και πρωτεύουσα του Δήμου, ανήκει στην περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Δημιουργήθηκε με το πρόγραμμα Καλλικράτης ,ύστερα από την συνένωση των δήμων Κομοτηνής, Αιγείρου και Νέου Σιδηροχωρίου. Εκτείνεται στα 644.66 τ.χλμ με πληθυσμό 65.243 κάτοικους σύμφωνα με την απογραφή του 2021. Πρωτεύουσα και έδρα του Δήμου είναι η Κομοτηνή με πληθυσμό 54.165 κατοίκους .

4.3 Οι υπηρεσίες του Δήμου Κομοτηνής



Σχήμα 2 .Οργανόγραμμα Δήμου Κομοτηνής πηγή : www.komotini.gr

Οι οριζόντιες υπηρεσίες του Δήμου σχεδιάζουν και υλοποιούν δράσεις που αφορούν το σύνολο των υπηρεσιών και λειτουργιών του . Ενώ οι κάθετες υπηρεσίες σχεδιάζουν και υλοποιούν δράσεις από τα αντίστοιχα τμήματα.

4.4 Κοινωνικές δομές του Δήμου Κομοτηνής

Η Διεύθυνση Κοινωνικών Πολιτικών είναι υπεύθυνη για τη χάραξη και εκτέλεση κοινωνικών πολιτικών, πολιτικών που προωθούν την ισότητα των φύλων και πολιτικών που διασφαλίζουν και προάγουν τη δημόσια υγεία εντός της δικαιοδοσίας του Δήμου. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της εφαρμογής των απαραίτητων μέτρων και της ρύθμισης των σχετικών δραστηριοτήτων. Ταυτόχρονα, η Διεύθυνση είναι υπεύθυνη για την προώθηση και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την προώθηση της

συνεχούς μάθησης και τον σχεδιασμό και την εκτέλεση πολιτιστικών, αθλητικών και νεανικών πρωτοβουλιών. Οι ακριβείς υποχρεώσεις της Διεύθυνσης, σε σχέση με την αποστολή της, καθορίζονται από τις σχετικές διατάξεις Νόμων, Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

Η Διεύθυνση Κοινωνικών Πολιτικών στεγάζεται στο πολυλειτουργικό κέντρο, κτίριο ιδιοκτησίας του Δήμου Κομοτηνής. Το κτίριο αυτό κατασκευάστηκε με χρηματοδότηση από την Κοινοτική Πρωτοβουλία Urban II Ε.Π. "Κομοτηνή: Βιώσιμη Πόλη για Όλους". Στο κέντρο στεγάζονται διάφορες κοινωνικές υπηρεσίες, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και φορείς όπως ο ΟΚΑΝΑ, οι κοινωνικοί λειτουργοί του Δήμου, οι δομές ανοιχτής φροντίδας και η διοικητική προϊσταμένη αρχή των δομών ανοιχτής φροντίδας του Δήμου Κομοτηνής, ΚΕΜΕΑ. Επιπλέον, στο κέντρο στεγάζονται τα ΚΑΠΗ, και παιδικός σταθμός.

Η εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής και η λειτουργία του κοινωνικού κράτους είναι μονόδρομος, ιδιαίτερα αυτή την περίοδο. Ο Δήμος Κομοτηνής έχει μια πλούσια ιστορία εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής μέσω της κοινωνικής υπηρεσίας, καθώς και των εκπαιδευτικών και αθλητικών του εγκαταστάσεων.

Ο Δήμος Κομοτηνής καταστρώνει και εκτελεί στρατηγικές για την παροχή αποτελεσματικής βοήθειας στους κατοίκους του, ιδιαίτερα σε αυτούς που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Στόχος είναι να αποτρέψει την περιθωριοποίηση των κοινωνικά μειονεκτούντων ατόμων στον κοινωνικό αποκλεισμό και να εργαστεί ενεργά για την επανένταξη των περιθωριοποιημένων ατόμων.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού, αξιοποιεί το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό και προωθεί συνεργασίες με κοινωνικούς φορείς, εθελοντικές οργανώσεις και το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης. Ταυτόχρονα, βελτιστοποιεί την αξιοποίηση όλων των προσβάσιμων πόρων από ευρωπαϊκά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.

- Κοινωνική Πολιτική Παιδεία και Αθλητισμός
- Γραφείο εργασιακής συμβουλευτικής και υποστήριξης
- Κοινωνικές Υπηρεσίες
- Υπηρεσίες Πρόνοιας
- Υπηρεσίες Παιδείας
- Αθλητικές Δράσεις

4.5 Κοινωνικές Υπηρεσίες

Οι Κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου Κομοτηνής περιλαμβάνουν :

-Κέντρο Σίτισης

Η λειτουργία του κέντρου Σίτισης ξεκίνησε άτυπα ως συσσίτιο στις εγκαταστάσεις του Α ΚΑΠΗ του Δήμου Κομοτηνής, εξυπηρετώντας ηλικιωμένους άπορους κατοίκους του Δήμου. Το 2008, το κέντρο μεταφέρθηκε στο Κτήριο Σίτισης, εξυπηρετώντας όλους του πολίτες που έχουν ανάγκη σίτισης διανέμοντας δωρεάν γεύματα . Ενώ το 2011 εκγριθηκε ο κανονισμός λειτουργίας του με το υπ' αριθμ. 71/2011 ΑΟΕ. Στο κέντρο σιτίζονται καθημερινά 150 πολίτες με την εθελοντική βοήθεια δημοτών.

- Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας και Ισότητας των Φύλων.

Ενημέρωση σχετικά με τις παροχές και τα προγράμματα που είναι διαθέσιμα σε άπορους κατοίκους και άτομα που αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα ή υφίστανται ανισότητα.

- Παροχή των τροφίμων

Οι πόροι του δήμου και οι εθελοντές δίνουν παροχές τροφίμων. Κάθε χρόνο, περίπου 600 οικογένειες λαμβάνουν βοήθεια.

- Εκπαιδευτικό υλικό και ακαδημαϊκοί πόροι

Περιλαμβάνει επίσης τη διανομή ενδυμάτων και εκπαιδευτικού υλικού. Στελεχώνεται από μια τριάδα εθελοντών που βοηθούν όλους όσοι επισκέπτονται το τμήμα και χρειάζονται αυτά τα είδη. Ετησίως, πάνω από 400 οικογένειες προμηθεύονται βασικά πράγματα από την αποθήκη ενδυμάτων. Επιπλέον, κατά την έναρξη κάθε ακαδημαϊκού έτους, περίπου 50 παιδιά εφοδιάζονται με σχολικά είδη.

- Προμήθεια καυσίμων

Κατά τη διάρκεια της χειμερινής περιόδου, περισσότερες από 250 οικογένειες λαμβάνουν ουσιαστική οικονομική βοήθεια με τη μορφή καυσίμων.

- Υπηρεσίες θεραπείας και καθοδήγησης, καθώς και παροχή γνώσεων και συμβουλών

Σε καθημερινή βάση, πολίτες με πολλαπλά προβλήματα ζητούσαν βοήθεια από το πρόγραμμα. Το 2011 υπήρξαν 455 αιτήσεις, ενώ το 2012 υπήρξαν 582 αιτήσεις. Λαμβάνουν ολοκληρωμένη κοινωνική υποστήριξη, συμβουλευτική και συναισθηματική βοήθεια.

Επιπλέον, προσφέρουμε πληροφορίες και διευκολύνουμε τη δικτύωση με διάφορους φορείς στην πόλη μας.

- Υποστηρικτική Διδασκαλία που παρέχει ενθάρρυνση, βοήθεια και καθοδήγηση στους μαθητές.

Κατά τη διάρκεια του ακαδημαϊκού έτους παρέχεται δωρεάν Συμπληρωματική - Υποστηρικτική Διδασκαλία. Η εφαρμογή της ενισχυτικής - υποστηρικτικής διδασκαλίας ξεκίνησε το 2013, με την ενεργό συμμετοχή εθελοντών εκπαιδευτικών. Οι καθιερωμένες τάξεις περιλαμβάνουν παιδιά του Γυμνασίου και του Λυκείου. Η επιλογή τους καθορίζεται με κοινωνιολογικά κριτήρια, όπως το να έχουν άνεργο γονέα, να ανήκουν σε οικογένεια με χαμηλό εισόδημα ή να είναι μονογονεϊκή οικογένεια. Συνολικά 35 μαθητές ήταν αποδέκτες αυτής της φιλανθρωπικής πρωτοβουλίας το έτος 2013.

- Συγκεντρώσεις ή περιστάσεις στις οποίες οι άνθρωποι συναντιούνται για να αλληλεπιδράσουν και να κοινωνικοποιηθούν.

Μια αναδύομενη πρωτοβουλία που υλοποιείται είναι οι "Κοινωνικές Διαδρομές", μια ακολουθία εκπαιδευτικών εκδηλώσεων.

- Κέντρα βοήθειας για τους Ρομά και τους ευάλωτους πληθυσμούς

Ο Δήμος Κομοτηνής λειτουργεί δύο κέντρα βοήθειας ειδικά σχεδιασμένα για την παροχή βοήθειας σε Ρομά και ευάλωτες ομάδες. Σκοπός αυτών των εγκαταστάσεων είναι να προσφέρουν ολοκληρωμένη ιατρική και κοινωνική φροντίδα. Ο κύριος στόχος αυτών των κέντρων είναι να ενθαρρύνουν την παροχή πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής προστασίας στους Έλληνες Ρομά και άλλες ευάλωτες ομάδες, με απώτερο σκοπό τη διευκόλυνση της κοινωνικής τους ένταξης. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί με την αξιοποίηση των πόρων και των πλεονεκτημάτων του εθνικού συστήματος υγείας και κοινωνικής φροντίδας και με την εξοικείωση του πληθυσμού-στόχου με τις δημόσιες υπηρεσίες που παρέχει το κράτος (Αχμέτογλου, 2015).

-Το πρόγραμμα Βοήθεια στο σπίτι

Το πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι" είναι μια εξαιρετικά σημαντική κοινωνική πρωτοβουλία που, λόγω της τεράστιας επιρροής της στην τοπική κοινωνία, επιμένει να παρέχει βασικές υπηρεσίες υγείας στους κατοίκους της Κομοτηνής μέχρι σήμερα. Αυτή τη στιγμή

λειτουργούν πέντε μονάδες που καταγράφουν πάνω από 200 περιστατικά, ενώ έχουν εξυπηρετηθεί πάνω από 250 άτομα.

Η πρωτοβουλία "Βοήθεια στο Σπίτι" απευθύνεται σε ηλικιωμένα άτομα που δεν έχουν πλήρη αυτάρκεια, καθώς και σε άτομα με κινητικές δυσκολίες και ειδικές προκλήσεις. Προτεραιότητα δίνεται σε όσους ζουν μόνοι τους, δεν έχουν επαρκή οικογενειακή υποστήριξη ή δεν έχουν επαρκές εισόδημα για να έχουν πρόσβαση στις απαραίτητες υπηρεσίες για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

Στόχος του προγράμματος είναι η ενίσχυση της ευημερίας των ηλικιωμένων ατόμων και των ατόμων που αντιμετωπίζουν κινητικά προβλήματα ή άλλες ειδικές προκλήσεις (άτομα με αναπηρία), δίνοντάς τους τη δυνατότητα να ζουν αυτόνομα και με σεβασμό, παρέχοντας παράλληλα υποστήριξη στις οικογένειές τους και προωθώντας την απασχόληση εξειδικευμένου και ειδικευμένου προσωπικού.

Το πρόγραμμα προσφέρει συμβουλευτική και ψυχιατρική θεραπεία, νοσηλευτικές υπηρεσίες, υποστήριξη των οικογενειών και συντροφιά. η Δομή εξυπηρετεί όλη τη δικαιοδοσία του Δήμου Κομοτηνής.

-ΚΑΠΗ

Το Κέντρο Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων του Δήμου Κομοτηνής. Ο Δήμος Κομοτηνής περιλαμβάνει τέσσερα κέντρα ΚΑΠΗ: δύο που βρίσκονται εντός της πόλης της Κομοτηνής, ένα στην Καλλίστη του Δημοτικού Διαμερίσματος Αιγείρου και ένα στο Δημοτικό Διαμέρισμα Σιδηροχωρίου.

-Ξενώνας Φιλοξενίας στο Δήμο Κομοτηνής που παρέχει προσωρινή στέγαση σε γυναίκες που έχουν υποστεί σωματική, ψυχολογική, οικονομική ή σεξουαλική βία, μαζί με τα παιδιά τους. Επιπλέον, ο ξενώνας έχει ως στόχο να προσφέρει συμβουλευτική υποστήριξη στα άτομα αυτά.

Ο Ξενώνας θα λειτουργεί σε 24ωρη βάση, συμπεριλαμβανομένων των Σαββατοκύριακων και των αργιών, καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Ο Ξενώνας μπορεί να φιλοξενήσει μέχρι 20 άτομα, συγκεκριμένα γυναίκες που είναι θύματα βίας και τα παιδιά τους. Είναι εξοπλισμένος με εγκαταστάσεις για άτομα με ειδικές ανάγκες, εξόδους κινδύνου, πόρτες ασφαλείας και σύστημα πυρόσβεσης/πυρασφάλειας. Ταυτόχρονα, διαθέτει όλες τις βασικές ξενοδοχειακές ανέσεις, καθώς και συστήματα ασφαλείας, συναγερμούς και άμεση σύνδεση με την

Ελληνική Αστυνομία. Ο Ξενώνας βρίσκεται υπό συνεχή επιτήρηση, 24 ώρες την ημέρα, 365 ημέρες το χρόνο.

Πρωταρχικός στόχος είναι η παροχή προσωρινής στέγασης σε γυναίκες που έχουν βιώσει κάθε είδους βία, μαζί με τα παιδιά τους. Οι γυναίκες που είναι θύματα κακοποίησης και πληρούν τα απαραίτητα κριτήρια, θα απευθύνονται στον Ξενώνα Φιλοξενίας Γυναικών που έχουν βιώσει βία, σε συνεργασία με τους αρμόδιους συμβουλευτικούς φορείς. Επιπλέον, ανεξάρτητες γυναίκες που ζητούν βοήθεια στο καταφύγιο, χωρίς αναφορά από συμβουλευτική υπηρεσία, θα γίνονται δεκτές εφόσον πληρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας. Ταυτόχρονα, κατά τη διαμονή στον ξενώνα, πρέπει να πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως περιγράφονται στον Κανονισμό Λειτουργίας των ξενώνων, που θα καταρτιστεί από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων(Γκουργκούνη, 2022)

Στην περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής, η διακυβέρνηση της πόλης συμπεριλαμβάνει συνεργασία και συντονισμό με πολλαπλά επίπεδα κυβέρνησης, από τον τοπικό δήμο μέχρι το εθνικό επίπεδο και τον περιφερειακό έλεγχο.

Το κύριο στοιχείο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η συνεργασία μεταξύ αυτών των διαφόρων επιπέδων για τη λήψη αποφάσεων και την υλοποίηση πολιτικών που αφορούν την πόλη. Στην περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής, αυτό μπορεί να σημαίνει ότι υπάρχει συνεργασία με τον Περιφερειακό Συμβούλιο Θράκης, την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, το Υπουργείο Εσωτερικών και άλλους φορείς για την ανάπτυξη και την υλοποίηση πολιτικών που επηρεάζουν την πόλη.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επιτρέπει την αποτελεσματική διαχείριση πολύπλοκων και διασυννοριακών ζητημάτων, καθώς επιτρέπει τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ διαφόρων φορέων και επιπέδων κυβέρνησης προκειμένου να επιτευχθούν κοινοί στόχοι. Στην περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής, αυτό μπορεί να αφορά θέματα όπως η περιβαλλοντική διαχείριση, η οικονομική ανάπτυξη και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι ένα διακυβερνητικό μοντέλο που υπογραμμίζει τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, όπως ο τοπικός, περιφερειακός, εθνικός και διεθνής επίπεδο. Στην περίπτωση του Δήμου Κομοτηνής, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εφαρμόζεται για τη διαχείριση των κοινωνικών δομών και υπηρεσιών. Ας εξετάσουμε πώς επηρεάζει αυτή η προσέγγιση τις κοινωνικές δομές του Δήμου Κομοτηνής:

1. Συνεργασία με πολλαπλά επίπεδα κυβέρνησης: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει ότι ο Δήμος Κομοτηνής συνεργάζεται με την περιφερειακή και εθνική κυβέρνηση, καθώς και με άλλους δήμους και φορείς για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτή η συνεργασία μπορεί να επιτρέψει την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων και την εξασφάλιση υψηλής ποιότητας υπηρεσιών για τους πολίτες.
2. Ανάγκη για συντονισμό: Στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ο συντονισμός μεταξύ διάφορων φορέων είναι κρίσιμος. Αυτό σημαίνει ότι ο Δήμος Κομοτηνής πρέπει να συνεννοείται με τις περιφερειακές, εθνικές και τοπικές αρχές για τον καλύτερο συντονισμό των κοινωνικών υπηρεσιών και των προγραμμάτων.
3. Ευελιξία και προσαρμοστικότητα: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να επιτρέψει στο Δήμο Κομοτηνής να ανταποκρίνεται σε τοπικές ανάγκες και προκλήσεις με πιο ευέλικτες λύσεις και προγράμματα που προσαρμόζονται στην τοπική πραγματικότητα.
4. Συμμετοχή των πολιτών: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την ανάπτυξη πολιτικών. Οι πολίτες μπορούν να έχουν φωνή στις αποφάσεις που επηρεάζουν τις κοινωνικές δομές και τις υπηρεσίες.

Συνολικά, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στον Δήμο Κομοτηνής επιτρέπει τη βελτίωση της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών μέσω της συνεργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

“Συμπεράσματα/προτάσεις”

5.1 Συμπεράσματα

Η εκτέλεση των πρωτοβουλιών αποκέντρωσης στην Ελλάδα κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας νέας βαθμίδας περιφερειακών διοικήσεων. Οι διοικήσεις αυτές εκλέγονται άμεσα και είναι υπεύθυνες για την υλοποίηση των στόχων περιφερειακής ανάπτυξης. Οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης στην

Ελλάδα έχουν μεταβιβάσει εξουσία στις υποεθνικές διοικήσεις, προικίζοντάς τες με αυξημένες αρμοδιότητες και δίνοντάς τους τη δυνατότητα να έχουν ισχυρότερο αντίκτυπο στην ανάπτυξή τους.

Ο βαθμός στον οποίο οι ελληνικές περιφέρειες και οι δήμοι έχουν πραγματική εξουσία λήψης αποφάσεων, σε αντίθεση με το να ορίζονται απλώς ως τέτοιοι, εξακολουθεί να είναι περιορισμένος κατά τη μετάβαση προς μια πιο τοπικά προσανατολισμένη προσέγγιση στη χάραξη πολιτικής για την εφαρμογή πολιτικών που βασίζονται στον τόπο. Οι ελληνικές περιφέρειες και δήμοι παρουσιάζουν μειωμένη αυτονομία σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, καθώς εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων τους. Αυτό μπορεί να αποδοθεί εν μέρει στις οικονομικές συνθήκες που ακολούθησαν την κρίση, οι οποίες άσκησαν σημαντική πίεση στις περιφερειακές και δημοτικές διοικήσεις. Οι περιφέρειες και οι δήμοι αντιμετωπίζουν περιορισμούς στην εκπλήρωση των διευρυμένων αρμοδιοτήτων τους λόγω της πρόσληψης πρόσθετου προσωπικού και της έλλειψης οικονομικών πόρων.

Η ενίσχυση της ικανότητας των περιφερειακών και τοπικών φορέων να εντοπίζουν και να αξιοποιούν τα πλεονεκτήματα και τις ευκαιρίες τους είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα της σύγχρονης περιφερειακής πολιτικής. Καθώς οι περιφερειακές κυβερνήσεις ενισχύουν τις ικανότητές τους και αυξάνουν τους δικούς τους οικονομικούς πόρους, η λειτουργία τους ως φορέων χάραξης πολιτικής θα υποστεί μετασχηματισμό, επιτρέποντάς τους να παρέχουν πιο αποτελεσματικές και προσαρμοσμένες λύσεις που ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες τοπικές απαιτήσεις.

Ο Δήμος Κομοτηνής συμμετέχει σε συνεργατικές και συντονισμένες προσπάθειες με διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης, από τον τοπικό δήμο έως τις εθνικές και περιφερειακές αρχές, για τη διαχείριση της πόλης. Το πρωταρχικό στοιχείο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η συνεργασία μεταξύ διαφόρων επιπέδων εξουσίας για τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή πολιτικών που αφορούν την πόλη. Όσον αφορά το Δήμο Κομοτηνής, αυτό συνεπάγεται συνεργασία με το Περιφερειακό Συμβούλιο Θράκης, την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, το Υπουργείο Εσωτερικών και άλλους φορείς για τη διαμόρφωση και εκτέλεση πολιτικών που έχουν αντίκτυπο στην πόλη. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση διευκολύνει την αποτελεσματική διαχείριση περίπλοκων και διακρατικών θεμάτων, επιτρέποντας τη συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ διαφορετικών

φορέων και επιπέδων διακυβέρνησης για την επίτευξη κοινών στόχων. Όσον αφορά το Δήμο Κομοτηνής, τα θέματα αυτά μπορεί να αφορούν την περιβαλλοντική διαχείριση, την οικονομική πρόοδο και την παροχή κοινωνικής πρόνοιας.

5.2 Προτάσεις

Στην Ελλάδα, η πρόσφατη υιοθέτηση της αποκέντρωσης οδήγησε σε μια συνεχή διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής περιφερειακών πολιτικών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε περιστασιακές επικαλύψεις ή ασάφειες στα καθήκοντα που ανατίθενται.

Η Ελλάδα πρέπει να καθορίσει σαφή όρια και να προσδιορίσει τις αρμοδιότητες και τις αλληλεπιδράσεις των διαφόρων φορέων που εμπλέκονται στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της πολιτικής.

Είναι ζωτικής σημασίας να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός συντονισμός, ιδίως όταν καταβάλλονται προσπάθειες για την αξιολόγηση, την αποσαφήνιση και ενδεχομένως την ανάθεση δραστηριοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο.

Όσον αφορά τον Δήμο Κομοτηνής, η περίπτωση του οποίου μελετήθηκε, αναγκαία κρίνεται η άμεση η ενίσχυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ούτως ώστε να διασφαλιστεί:

- Η προώθηση κρατικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων στο Δήμο
- Η συνεργασία με άλλους Δήμους και την Περιφέρεια για συλλογικές δράσεις
- Η επικοινωνία και η άμεση διευθέτηση υποθέσεων που ανακύπτουν σε σχέση με την τοπική διοίκηση

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αχμέτογλου, Ι. (2015). *Η οργάνωση του χώρου στην κοινωνία των Ρομά στην Ελλάδα: περίπτωση μελέτης: οικισμός Ηφαίστου Δήμου Κομοτηνής* (Bachelor's thesis).
2. Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
3. Γκουργκούνη, Α. (2022). Αξιολόγηση των στελεχών των κοινωνικών δομών ως προς την αντιμετώπιση της βίας κατά των γυναικών. Συμβουλευτικό κέντρο του Δήμου Αλεξανδρούπολης, Δήμου Κομοτηνής, Δήμου Καβάλας.
4. Marks, G. (1993). An actor-centred approach to multi-level governance. *Regional & Federal Studies*, 6(2), 20-38.
5. Kalimeri, V. (2018). The Kallikrates vs the Kapodistrias reforms in Greece: a story of moderate success. *Politics in Central Europe*, 14(1), 65-76.
6. Καραμέτου, Ρ. (2016). Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού.
7. Καρκατσούλης Π. (2015). Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 7, 205–224. <https://doi.org/10.12681/sas.633>
8. ΚΕΔΕ (2012). «Δελτίο Τύπου Συνεδρίασης ΔΣ ΚΕΔΕ Τα προβλήματα των δήμων εν μέσω προεκλογικής περιόδου και ο κίνδυνος οικονομικής κατάρρευσης». Διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www.karagilanis.gr/images/site/1010/8614_deltio_typou_synedriashs_ds_kede.pdf
9. Kotios, A., & Roukhanas, S. (2012). The Greek crisis and the crisis in Eurozone's governance. In *Greece's Horizons: Reflecting on the Country's Assets and Capabilities* (pp. 91-105). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
10. Μουρατίδου, Δ. (2017). Η ελληνική νομοθεσία για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση (Ν. 4048/2012) υπό το πρίσμα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Better Regulation.
11. Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and methods for the study of multi-level environmental governance*. CIFOR.

12. Παπατόλιας, Α. (2023). Θεωρία και Πράξη της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, Συντονιστής Κύκλου δημόσιας διοίκησης ΕΝΑ, Κείμενο εργασίας με αφορμή το πρόσφατο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών
13. Rosenau, J. N. and Durfee, M. (1995) *Thinking Theory Thoroughly: Coherent Approaches to an Incoherent World*, Boulder, CO: Westview Press.
14. Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and methods for the study of multi-level environmental governance*. CIFOR.
15. Schakel, A. H. (2020). Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767-775. <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
16. Schakel, A. et al. (2018), *Τελική έκθεση για την ενημέρωση του δείκτη περιφερειακών αρχών (RAI) για σαράντα πέντε χώρες (2010-2016)* , <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5562196f-3d3a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>.
17. Τράπεζα Πληροφοριών Νομοθεσίας, Enomothesia (2023). Ψηφίστηκε το νομοσχέδιο για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση <https://www.e-nomothesia.gr/law-news/psephisteke-nomoskhedio-gia-ten-poluepipede-diakibernisi.html>
18. Φραγκίστα, Β. (2020). Ανάλυση χωρο-κοινωνικών ανισοτήτων στην Ελλάδα και τη Λέσβο με εφαρμογή μεθόδων γεωπληροφορικής. Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
19. Χλέπας, Ν. Κ. (1999). Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. *Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.