

*11<sup>ο</sup> Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο μεταξύ ΕΚΔΔΑ, ΑΔΕΔΥ και Κοινωνικού Πολύκεντρου ΑΔΕΔΥ,  
στο πλαίσιο υλοποίησης της Προγραμματικής Συμφωνίας  
μεταξύ Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ΕΚΔΔΑ και ΑΔΕΔΥ*

## **ΜΕΛΕΤΗ**

**«Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα.»**

### **ΟΜΑΔΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ:**

*Αναστάσιος Αναστασίου (Συντονιστής)*

*Γιώργος Γιαννακόπουλος (Μέλος)*

*Παρασκευή Δραμαλιώτη (Μέλος)*

*Αντώνης Καρβούνης (Μέλος)*

*Βασίλης Λαμπρακάκης (Μέλος)*

*Δήμητρα Σιαχάμη (Μέλος)*

### **ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ:**

*Πηνελόπη Φουντεδάκη, Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας,  
Πάντειον Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών*

*Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης,  
Πάντειον Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών*

**ΑΘΗΝΑ, ΕΚΔΔΑ**

**ΜΑΡΤΙΟΣ 2018**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

### ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ (Αντώνης Καρβούνης)

##### Η ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

- I. Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε Ενωσιακό Επίπεδο
- II. Η κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Παράγωγο Ενωσιακό Δίκαιο
- III. Η κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Ενωσιακό Ήπιο Δίκαιο
  - A. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος
  - B. Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών
  - Γ. Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ (Αντώνης Καρβούνης)

##### ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

- I. Πληροφόρηση και Διαβούλευση για Ενωσιακές Πολιτικές
  - A. Κοινή Τεχνική Πλατφόρμα Συνεργασίας για το Περιβάλλον
  - B. Ηλεκτρονικό Σύστημα Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά
- II. Συμμετοχή Ενδιαφερόμενων Φορέων στη Χάραξη Πολιτικών
  - A. Πλαίσιο Αναφοράς για Ευρωπαϊκές Βιώσιμες Πόλεις (RFSC)
  - B. Διάυλος Παρακολούθησης της Στρατηγικής ΕΕ2020 (EU2020 Monitoring Platform)
  - Γ. Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας (The Subsidiarity Monitoring Network)
  - Δ. Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM)
  - E. Διάσκεψη των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών για την Ανατολική Εταιρική Σχέση (CORLEAP)
- III. Αποτελεσματικότητα στην Εφαρμογή Πολιτικών
  - A. Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας (EIP)
  - B. Σύμφωνο των Δημάρχων
  - Γ. Εδαφικά Σύμφωνα
  - Δ. Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (CLLD)
  - E. Οι Μακροπεριφερειακές Στρατηγικές της ΕΕ

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ (Δήμητρα Σιαχάμη - Αναστάσιος Αναστασίου)

##### Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- I. Το ευρωπαϊκό πρότυπο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

- II. Το ήπιο δίκαιο (soft law) ως μέσο εφαρμογής της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης
- III. Οι συνταγματικοί θεσμοί της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης ως έκφραση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης
- IV. Η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές στη νομική θεωρία και τη νομολογία: Ένα αμφιλεγόμενο και ανεπίκαιρο ερμηνευτικό ζήτημα
- V. Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα
  - A. Θεσμική Αναδρομή: 1981 – 2009
  - B. Το σχέδιο Καλλικράτης και η αποτύπωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης
  - Γ. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ (Γιώργος Γιαννακόπουλος - Βασίλης Λαμπρακάκης)**

#### **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

- I. Η οικονομική διάσταση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης
- II. Η διάρθρωση της Γενικής Κυβέρνησης
- III. Δημοσιονομικό αποτέλεσμα
- IV. Λογιστική ενοποίηση – Ενδοκυβερνητικές συναλλαγές
  - A. Ορισμός λογιστικής ενοποίησης
  - B. Ενδοκυβερνητικές συναλλαγές ΟΤΑ
- V. Οικονομική αυτοτέλεια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πηγές Εσόδων
  - A. Αρμοδιότητες ΟΤΑ σε θέματα οικονομικής πολιτικής
  - B. Τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ για την άσκηση οικονομικής πολιτικής
  - Γ. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
  - Δ. Ίδια έσοδα των ΟΤΑ
  - E. Φορολογική εξουσία των ΟΤΑ
- VI. Μορφές ελέγχου του Κράτους στην οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ
  - A. Υπηρεσίες ελέγχου σε Υπουργεία
  - B. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του Κράτους
  - Γ. Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ
  - Δ. Ελεγκτικό Συνέδριο
- VII. Σύννοψη - Συμπεράσματα

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ (Αναστάσιος Αναστασίου - Δήμητρα Σιαχάμη)**

#### **Η ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ**

- I. Οι Ανεξάρτητες Αρχές
- II. Η ιδιαίτερη περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων
- III. Τα Ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ (Παρασκευή Δραμαλιώτη)**

***Η ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΝΕΟ ΣΗΜΕΙΟ ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗΣ  
ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ***

**I. Η ανάδυση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό περιβάλλον: Νέα μορφή διασύνδεσης μεταξύ του κράτους και των διοικουμένων**

**II. Το πρόβλημα της ολοένα αυξανόμενης παραγωγής ρυθμίσεων και η πολυεπίπεδη ρυθμιστική διακυβέρνηση**

*A. Η αύξηση της ρυθμιστικής ύλης*

*B. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στην ΕΕ*

*Γ. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στον ΟΟΣΑ*

**III. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στην Ελλάδα**

*A. Η αντίχρεση του προβλήματος: Η αβάσταχτη ελαφρότητα του νομοθετείν*

*B. Προσπάθειες για τη βελτίωση του νομοθετείν*

***ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ (Παρασκευή Δραμαλιώτη)***

***Η ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ***

**I. Πολυεπίπεδη κρίση και Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση**

**II. Εκφάνσεις της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα κείμενα των Μνημονίων**

***ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ***

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚΑΓΕ	Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών
ΑΜΣ	Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης
ΓΓΚΔ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓΚ	Γενική Κυβέρνηση
ΔΑ	Διαχειριστικές Αρχές
ΔΕΠ	Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΑΔΠ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Προμηθειών
ΕΓΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛΤΑ	Ελληνικά Ταχυδρομεία
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΟΕΣ	Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΠΤΑ	Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΤΘΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΣΚ	Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΚΑΕ	Κωδικός Αριθμός Εσόδου/Εξόδου
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
ΚΕΚ	Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΟΚ	Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜμΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν	Νόμος
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΕΕ	Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη
ΟΠΔ	Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
ΟΣΔΕ	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΔ	Ομάδες Τοπικής Δράσης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Σ	Σύνταγμα
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΔΕ	Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΥΥΠ	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
ΣΟΕΕ	Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑ	Ταμείο Αλιείας
ΤΑΠΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου
ΤΒ	Τεχνική Βοήθεια
ΤΕΙ	Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΤΠΔ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΓΟΣ	Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος

ΥΔΔΑΔ	Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΜΕ	Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων
ΦΕΦΝΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΑΔΑ	Χώροι Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων

## ***ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ***

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής του και ισόρροπης ανάπτυξης του ρόλου του ως γνωμοδοτικού συμβούλου του Κράτους σε θέματα δημόσιας διοίκησης, παράλληλα με εκείνον του στρατηγικού φορέα ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, έχει αναλάβει την υλοποίηση συγκεκριμένων ερευνητικών/μελετητικών δράσεων, οι οποίες εντάσσονται στο Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο μεταξύ του ΕΚΔΔΑ, της ΑΔΕΔΥ και του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ. Επισημαίνεται ότι, με το Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο, το οποίο υπογράφεται κατ' έτος δυνάμει της Προγραμματικής Συμφωνίας μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου (εκπροσωπούμενου από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης), του ΕΚΔΔΑ και της ΑΔΕΔΥ, εξειδικεύονται οι εκπαιδευτικές και ερευνητικές/μελετητικές δράσεις για την υλοποίηση της Προγραμματικής Συμφωνίας.

Ειδικότερα, στο Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο που υπεγράφη μεταξύ των εταίρων για το έτος 2017, μεταξύ άλλων, συνομολογήθηκε η εκπόνηση, με ευθύνη του ΕΚΔΔΑ, μελέτης με τίτλο «*Η συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα.*», αντανακλώντας έτσι την εκθετική αύξηση στον δημόσιο διάλογο των σχετικών με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφορών. Για τις ανάγκες εκπόνησης της μελέτης, με απόφαση του ΔΣ του ΕΚΔΔΑ συγκροτήθηκε Ομάδα Έργου αποτελούμενη από πρόσωπα με εξειδικευμένη επιστημονική κατάρτιση και συναφή επαγγελματική εμπειρία, ενώ για τις ανάγκες αξιολόγησης της μελέτης ως προς την επάρκεια της επιστημονικής τεκμηρίωσης και την τήρηση των απαιτούμενων προδιαγραφών ορίστηκαν, δυνάμει της ανωτέρω απόφασης, ως εμπειρογνώμονες μέλη ΔΕΠ εγνωσμένου κύρους.

Ο σκοπός της μελέτης, όπως προδιαγράφεται στο φυσικό αντικείμενο του έργου, συνίσταται στην αποτύπωση της διάρθρωσης και οργάνωσης της διοικητικής ύλης (κρατικές, περιφερειακές και τοπικές υποθέσεις) και στην ανίχνευση των εκφάνσεων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε θεσμικό και οργανωτικό επίπεδο και υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ειδικότερα, οι θεμελιώδεις παράμετροι, επί των οποίων εδράζεται η μεθοδολογία εκπόνησης της μελέτης και με βάση τις οποίες κλήθηκε να εργαστεί η Ομάδα Έργου, περιλαμβάνουν την αναλυτική καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, μέσω της ιστορικής αναδρομής και επισκόπησης των οροσήμων στη διαχρονική εξέλιξη του θεσμού, τη συγκριτική ανάλυση με χρήση καλών πρακτικών (best practices) στο πλαίσιο όσμωσης της εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης και διοικητικής «κουλτούρας»/πρακτικής, την ανάδειξη τυχόν παθογενειών και στρεβλώσεων και τη διάγνωση αναγκών για τυχόν παρεμβάσεις στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, αλλά και σε οργανωτικό, λειτουργικό και επιχειρησιακό επίπεδο.

Περαιτέρω, καθ' όλη τη χρονική διάρκεια υλοποίησης του μελετητικού έργου πραγματοποιήθηκαν διαδοχικές συσκέψεις εργασίας μεταξύ των μελών της Ομάδας Έργου, παρουσία και των Εμπειρογνώμωνων/Αξιολογητών, με σκοπό την επίβλεψη της πορείας εκτέλεσης του έργου, την



επίλυση τυχόν ζητημάτων και την παροχή κατευθυντήριων οδηγιών. Μέσω της εποικοδομητικής ανταλλαγής απόψεων διαμορφώθηκε μεταξύ όλων των μελών της Ομάδας Έργου η απαραίτητη συναντίληψη ως προς την ειδικότερη μεθοδολογία προσέγγισης του ερευνητικού αντικειμένου της μελέτης. Η διαμορφωθείσα συναντίληψη μετουσιώνεται στους κεντρικούς θεματικούς άξονες της μελέτης, που εστιάζουν:

- στη θεσμική κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πρωτογενές, παράγωγο και ήπιο ενωσιακό δίκαιο και στην ανάδειξη συναφών καλών πρακτικών (best practices) σε επίπεδο ΕΕ,
- στην ανίχνευση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στους συνταγματικούς θεσμούς της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη μητροπολιτική διοίκηση, καθώς και στις ανεξάρτητες αρχές και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης,
- στη διερεύνηση της οικονομικής διάστασης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με ιδιαίτερη έμφαση στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης και
- στην εξέταση ζητημάτων ρυθμιστικής διακυβέρνησης και καλής νομοθέτησης, με παράλληλη ειδική μνεία στις εκφάνσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα μνημονιακά νομοθετήματα (Ν. 3845/2010, 4046/2012 και 4336/2015).

Θερμές ευχαριστίες απευθύνουμε προς την κα Π. Φουντεδάκη, Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας Παντείου Πανεπιστημίου, και τον κο Ι. Ψυχάρη, Καθηγητή Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου, για την επιστημονική επικουρία και τη συμβουλευτική καθοδήγηση καθ' όλη τη χρονική διάρκεια υλοποίησης του μελετητικού έργου. Εκφράζουμε δε την προσδοκία τα πορίσματα της εκπονηθείσας μελέτης να εισφέρουν προστιθέμενη αξία στην αποτελεσματική διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και, επιπρόσθετα, να αποτελέσουν το έναυσμα για γόνιμη και κριτική σκέψη ενόψει της δρομολογούμενης συνταγματικής αναθεώρησης.

## **I. Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε Ενωσιακό Επίπεδο**

Η συνταγματική θεμελίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε ενωσιακό επίπεδο βρίσκεται στο άρθρο 4 παρ. 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας (ΣΕΕ): *Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών - μελών ενώπιον των Συνθηκών, καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφύης με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.* Κατά κοινή ομολογία, θα πρέπει να επιδεικνύεται κατά περίπτωση ότι η *συνταγματική δομή* αντανακλά την *εθνική ταυτότητα* και ιδιαίτερα ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντανακλά την ταυτότητα και απολαμβάνει την προστασία του άρθρου 4 παρ. 2 της ΣΕΕ. Ωστόσο, οι καταστατικοί χάρτες ορισμένων κρατών - μελών (για παράδειγμα της Αυστρίας, του Βελγίου, της Φινλανδίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας, της Σουηδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου) επιβεβαιώνουν τον ισχυρισμό ότι η περιφερειακή και η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν αναπόσπαστο μέρος της *συνταγματικής ταυτότητάς* τους, αν όχι της *εθνικής ταυτότητάς* τους. Όμως, πώς προστατεύεται νομικά η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση σε ενωσιακό επίπεδο;

### **(α) Η Εδαφική Συνοχή στόχος της πολιτικής συνοχής της ΕΕ**

Επίσης, για πρώτη φορά στην ιστορία της, η ΕΕ αναγνωρίζει ρητά την «εδαφική συνοχή» ως βασικό της στόχο, παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 της ΣΕΕ: «Η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών - μελών». Στόχος της εδαφικής συνοχής είναι η εξασφάλιση αρμονικής, βιώσιμης και πολυκεντρικής ανάπτυξης, συμπληρώνοντας και ενισχύοντας την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Το περιεχόμενο που δίνεται στην έννοια της εδαφικής συνοχής συνδέεται με την ανάγκη για διαμόρφωση ολοκληρωμένων χωρικών πολιτικών, αναγνωρίζοντας τη σημασία της ενεργοποίησης του αναπτυξιακού δυναμικού των περιφερειών μέσα από μια *τοποκεντρική* (place-based) προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτό, η ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης σε κάθε στάδιο και επίπεδο του αναπτυξιακού προγραμματισμού, σε συνδυασμό με τη δικτύωση και τη συνεργασία μεταξύ των συνοριακών ή μη περιφερειών της ΕΕ, διασφαλίζει την ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας και δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες χωρικής ανάπτυξης και χωρικής συνοχής.

### **(β) Συμμετοχή Περιφερειών και Πόλεων στη Νομοπαραγωγική Διαδικασία**

Οι διατάξεις της ΣΕΕ σχετικά με τον συμβουλευτικό ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) στη νομοπαραγωγική διαδικασία κατοχυρώνουν τη συμμετοχή των περιφερειών και των πόλεων της ΕΕ στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 4 *το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούνται από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και από την Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα.*

Σε αυτό το πλαίσιο, κατοχυρώνεται η συμμετοχή εκπροσώπων των περιφερειακών αρχών (ομοσπονδιακών κρατών) «σε υπουργικό επίπεδο» στις εργασίες του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 2 της ΣΕΕ: *Το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους - μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος έχει την εξουσία να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους - μέλους, το οποίο εκπροσωπεί και να ασκεί το δικαίωμα ψήφου.*

### **(γ) Η ΕτΠ θεματοφύλακας της Επικουρικότητας**

Πέραν του διευρυμένου και κατοχυρωμένου συμβουλευτικού ρόλου της ΕτΠ κατά τη θέσπιση της νομοθεσίας της ΕΕ, η Συνθήκη της Λισαβόνας αναβαθμίζει περαιτέρω τη θέση των δήμων και των περιφερειών στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ και ενισχύει τον θεσμικό ρόλο του αντιπροσωπευτικού τους οργάνου. Η ΕτΠ διαθέτει πλέον το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ σε δύο περιπτώσεις: α) προκειμένου για την προάσπιση των θεσμικών της προνομίων και β) προκειμένου για την αίτηση ακύρωσης κάθε νέας νομοθετικής πράξης της ΕΕ που κρίνει ότι παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας σε τομείς όπου προβλέπεται η διαβούλευση με την ΕτΠ, βάσει της νέας Συνθήκης της ΕΕ.

Ο Πρόεδρος της ΕτΠ ή επιτροπή της ΕτΠ που είναι επιφορτισμένη με το καθήκον της κατάρτισης σχεδίου γνωμοδότησης, μπορούν να εισηγηθούν την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ επί παραβάσει της αρχής της επικουρικότητας από ορισμένη νομοθετική πράξη, αναφορικά με την οποία η Συνθήκη της ΕΕ προβλέπει την υποχρεωτική διαβούλευση με την ΕτΠ. Η σύνοδος ολομέλειας της ΕτΠ, η οποία συγκαλείται πέντε φορές ανά έτος, θα λάβει σχετική απόφαση με βάση την πλειοψηφία των ψηφισάντων. Σε περίπτωση υιοθέτησης παρόμοιας εισήγησης, την προσφυγή ασκεί ο Πρόεδρος εκ μέρους της ΕτΠ. Όταν η σύνοδος ολομέλειας της ΕτΠ αδυνατεί να λάβει απόφαση εντός της προθεσμίας των δύο μηνών που ορίζει η Συνθήκη της Λισαβόνας, το Προεδρείο της ΕτΠ μπορεί να αποφασίσει δια πλειοψηφίας των ψηφισάντων, κατόπιν σχετικής πρότασης του Προέδρου της ΕτΠ. Σε περίπτωση ψήφισης μιας τέτοιας απόφασης, ο Πρόεδρος πρέπει να ασκήσει την προσφυγή εκ μέρους της ΕτΠ και να υποβάλει ερώτημα σχετικό με τη συνέχιση ή μη της προσφυγής στην επόμενη σύνοδο ολομέλειας.

Τα μέλη της ΕτΠ μπορούν να παρέμβουν σε διάφορα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ:

*Κατά το προνομοθετικό στάδιο: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει νομοθετική πρόταση*

- Η ΕτΠ διοργανώνει διαβουλεύσεις με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές
- Η ΕτΠ συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αξιολόγηση του αντίκτυπου της πρότασης

*Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκρίνει τη νομοθετική πρόταση και ΟΦΕΙΛΕΙ να ζητήσει τη γνώμη της ΕτΠ*

- Η ΕτΠ συνεργάζεται με τα εθνικά και τα περιφερειακά κοινοβούλια, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

*Η νομοθετική πρόταση συζητείται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ*

- Η ΕτΠ διοργανώνει διαβουλεύσεις με τις ενώσεις που εκπροσωπούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και με τους εταίρους που συμμετέχουν στο Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας
- Οι επιτροπές της ΕτΠ προβαίνουν στην κατάρτιση γνωμοδότησης
- Τα μέλη της ΕτΠ συνεδριάζουν – εν ολομειλία – για να ψηφίσουν και να εγκρίνουν την επίσημη γνωμοδότηση της ΕτΠ επί της νομοθετικής πρότασης

*Μια νομοθετική πρόταση τροποποιείται σημαντικά από τα άλλα όργανα της ΕΕ*

- Η ΕτΠ εγκρίνει αναθεωρημένη γνωμοδότηση

*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θέτουν σε εφαρμογή τη νέα νομοθεσία της ΕΕ*

- Η ΕτΠ παρακολουθεί την εφαρμογή της νομοθεσίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο
- Σε περίπτωση μη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στην εγκριθείσα νομοθεσία, η ΕτΠ έχει δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την Εφαρμογή των Αρχών της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας, *η Επιτροπή προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν υποβάλει πρόταση ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης. Κατά τις διαβουλεύσεις αυτές πρέπει να συνεκτιμάται, κατά περίπτωση, η περιφερειακή και τοπική διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων. Η συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη νομοθετική διαδικασία προβλέπεται και στο άρθρο 6 παρ. 1 του Πρωτοκόλλου: Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας έξι εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα εθνικού κοινοβουλίου να συμβουλευθεί κατά περίπτωση τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες.*

Παρά την κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ και το συνταγματικό πλαίσιο για τη συμμετοχή των περιφερειακών και των τοπικών αρχών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, η ΕΕ δεν δύναται να υποχρεώσει τα κράτη - μέλη να δημιουργήσουν κανάλια συμμετοχής για τις υπο-εθνικές αρχές. Η ΕΕ μπορεί να δίνει ευκαιρίες, αλλά εναπόκειται στα κράτη - μέλη, τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που προσφέρονται σε ενωσιακό επίπεδο για να διαμορφώσουν την ατζέντα της δημόσιας πολιτικής. Επομένως, η κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν εξαντλείται μόνον στο πρωτογενές δίκαιο. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση «*οι όροι για χρηστή πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εξαρτώνται από τα ίδια τα κράτη - μέλη. Οι αρχές και οι μηχανισμοί διαβούλευσης, ο συντονισμός, η συνεργασία και η αξιολόγηση που προτείνονται σε κοινοτικό επίπεδο θα πρέπει πρώτα να εφαρμοστούν στα κράτη - μέλη*».

## **II. Η κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Παράγωγο Ενωσιακό Δίκαιο**

*(α) Κανονισμός αριθ. 1233/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 15ης Δεκεμβρίου 2010 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 663/2009, για τη θέσπιση προγράμματος ενίσχυσης της οικονομικής ανάκαμψης με τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδοτικής συνδρομής για έργα στον τομέα της ενέργειας*

Στη σκέψη 3 του προοιμίου του Κανονισμού, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, που ορίζεται ως «συνεργασία μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης» είναι απολύτως απαραίτητη για την περαιτέρω ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την προώθηση της ενεργειακής απόδοσης. Ο ορισμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως «συνεργασία» ενσωματώνει την ιδέα μιας συντονισμένης δράσης μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης για την επίτευξη ευρωπαϊκών στόχων για την ενέργεια, καθώς και την ιδέα ότι τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη - μέλη θα σεβαστούν τον ρόλο των υποεθνικών αρχών σε σχέση με αυτούς τους στόχους. Για παράδειγμα, στη σκέψη 4 και στο Παράρτημα II του ως άνω Κανονισμού προβλέπεται, επίσης, ειδικό χρηματοδοτικό μέσο για την ανάπτυξη έργων εξοικονόμησης ενέργειας, ενεργειακής απόδοσης και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Με αυτή τη χρηματοδοτική διευκόλυνση πρέπει να στηρίζεται η εκτέλεση έργων υπέρ της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και να διευκολύνεται η χρηματοδότηση επενδυτικών έργων υπέρ της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας από τις τοπικές, περιφερειακές και εθνικές δημόσιες αρχές, ιδιαίτερα στις αστικές περιοχές. Επομένως, ο Κανονισμός αριθ. 1233/2010 εστιάζει στη διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που συνδέεται με τη μετάφραση των ευρωπαϊκών στόχων σε τοπικές/περιφερειακές δράσεις. Μέσω της χρηματοδοτικής διευκόλυνσης η ΕΕ επιδιώκει να αναβαθμίσει τον ρόλο των περιφερειών και των πόλεων στον τομέα της ενέργειας.

*(β) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006*

Πρόκειται για τον Κανονισμό στον οποίο συναντούμε την πιο ξεκάθαρη διατύπωση της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, η οποία θεωρείται «αρχή» που μαζί με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θα πρέπει να γίνονται σεβαστές από τα κράτη - μέλη, όταν καταρτίζουν σύμφωνα εταιρικής σχέσης με τις υπο-εθνικές αρχές και άλλους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς για την υλοποίηση της πολιτικής, της οικονομικής, της κοινωνικής και της εδαφικής συνοχής της ΕΕ. Στον εν λόγω Κανονισμό η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσεγγίζεται με διαδικαστικούς όρους (όπως θα δούμε στη συνέχεια και στη Λευκή Βίβλο της ΕτΠ). Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του Κανονισμού, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά μια μέθοδο διακυβέρνησης που περιγράφει τη συμμετοχή δημόσιων, υπο-εθνικών αρχών και φορέων της κοινωνίας πολιτών: «Σύμφωνα με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τα κράτη - μέλη προωθούν τη συμμετοχή των αναφερόμενων στην παράγραφο 1

εταίρων (αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές, αρμόδιες αστικές και άλλες δημόσιες αρχές, οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών, περιλαμβανομένων των περιβαλλοντικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση των διακρίσεων) στην εκπόνηση συμφώνων εταιρικής σχέσης και τη σύνταξη εκθέσεων προόδου σε όλη τη διάρκεια της προετοιμασίας και της εφαρμογής των προγραμμάτων».

Αυτό προϋποθέτει τον συντονισμό μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης: «Σύμφωνα με το άρθρο 5, η αρχή της εταιρικής σχέσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τηρείται από τα κράτη - μέλη προκειμένου να διευκολύνουν την επίτευξη της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της Ένωσης για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Προκειμένου να τηρούνται οι εν λόγω αρχές, απαιτείται *συντονισμένη δράση, ιδίως μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης*, η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, συμπεριλαμβανομένης της επιχειρησιακής και θεσμικής συνεργασίας, όσον αφορά την προετοιμασία και την εφαρμογή του συμφώνου εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων».

Περαιτέρω, ο Κανονισμός περιέχει ενδείξεις σχετικά με τη λογική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου απαιτείται ο σεβασμός για τις αρχές της εταιρικής σχέσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης «για τη διευκόλυνση της επίτευξης της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής και της υλοποίησης των προτεραιοτήτων της Ένωσης για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Αντιστοίχως, σύμφωνα με τον ενωσιακό νομοθέτη, η εταιρική σχέση με τις υπο-εθνικές αρχές δικαιολογείται από την ανάγκη της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής. Παρόμοια, ο Κανονισμός υπογραμμίζει ότι τελικός σκοπός μιας εταιρικής σχέσης στο πλαίσιο της ενωσιακής περιφερειακής πολιτικής είναι «η εξασφάλιση του ενστερνισμού των παρεμβάσεων από τα ενδιαφερόμενα μέρη και η αξιοποίηση της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας των σχετικών συντελεστών» (σκέψη 11 Προοιμίου). Η έκφραση «ενστερνισμού των παρεμβάσεων από τα ενδιαφερόμενα μέρη» υποδηλώνει ότι η συμμετοχή των υπο-εθνικών αρχών στην ενωσιακή περιφερειακή πολιτική θα συνεισέφερε στην αποδοχή αυτών των πολιτικών, δηλαδή στη νομιμοποίησή τους («ownership») και στην αποτελεσματικότητά τους.

Η συμπερίληψη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως αρχής της ενωσιακής περιφερειακής πολιτικής ξεδιαλώνει τις όποιες αμφιβολίες για τη νομική φύση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναδεικνύεται ως αρχή διαδικαστικού χαρακτήρα, δηλαδή μια αρχή που προϋποθέτει μια συγκεκριμένη «μέθοδο» ή «προσέγγιση», η οποία πρέπει να γίνεται σεβαστή από τα κράτη - μέλη στον τομέα της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Σε αυτό το πλαίσιο, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως «αρχή» κατοχυρώνεται από το ενωσιακό δίκαιο. Ωστόσο, η ΕΕ δεν μπορεί να επιβάλει στα κράτη - μέλη μια συγκεκριμένη πολυεπίπεδη δομή, όσο και αν μπορεί να απαιτήσει από αυτά να σέβονται μια συγκεκριμένη «μέθοδο» ή μια «προσέγγιση» όταν υλοποιούν ευρωπαϊκές πολιτικές. Η «μέθοδος» της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συνεπάγεται

μια κατάλληλη συμμετοχή των υποεθνικών αρχών και άλλων φορέων κατά την προετοιμασία και υλοποίηση των έργων στην ενωσιακή πολιτική συνοχής. Αντί να τίθεται μια σειρά κανόνων, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναδεικνύεται ως μια αρχή και ειδικότερα μια «διαδικαστική αρχή», υποδεικνύοντας γενικά τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται και υλοποιούνται οι αποφάσεις. Η προστιθέμενη αξία της μεθόδου αυτής είναι η αυξημένη νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα της ενωσιακής περιφερειακής πολιτικής.

*(γ) Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με τον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων*

Το άρθρο 5 του Κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων παρείχε τη νομική βάση για την υιοθέτηση μιας πράξης κατ' εξουσιοδότηση, για έναν ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση (ECCP), ο οποίος θα βοηθούσε τα κράτη - μέλη να οργανώσουν μια ουσιαστική εταιρική σχέση με τους οικείους φορείς. Στον Κανονισμό αριθ. 240/2014 η εταιρική σχέση πρέπει να εξεταστεί σε στενή σχέση με την *προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*: «Οι εταίροι θα πρέπει να συμμετέχουν στην κατάρτιση και την εφαρμογή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να θεσπίζονται βασικές αρχές και ορθές πρακτικές για την έγκαιρη, ουσιαστική και διαφανή διαβούλευση των εταίρων σχετικά με την ανάλυση των προκλήσεων και των αναγκών που πρέπει να αντιμετωπιστούν, την επιλογή των στόχων και των προτεραιοτήτων για την αντιμετώπισή τους και τις δομές συντονισμού, καθώς και τις συμφωνίες πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών» (σκέψη 6 Προοιμίου).

Οι κύριες αρχές του ECCP περιλαμβάνουν τα εξής:

- οι επιλεγμένοι εταίροι θα πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικοί των οικείων φορέων,
- οι διαδικασίες επιλογής θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και να λαμβάνουν υπόψη τα θεσμικά και νομικά πλαίσια των κρατών - μελών,
- οι εταίροι θα πρέπει να συμμετέχουν στην κατάρτιση και την εφαρμογή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να θεσπίζονται ελάχιστες διαδικαστικές απαιτήσεις για την έγκαιρη, ουσιαστική και διαφανή διαβούλευση (δηλαδή επαρκής χρόνος για διαβούλευση, διαθέσιμα έγγραφα κ.λπ.),
- οι εταίροι θα πρέπει να εκπροσωπούνται στις επιτροπές παρακολούθησης των προγραμμάτων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου (δηλαδή κατάρτιση, εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση),
- η αποτελεσματική εφαρμογή μιας εταιρικής σχέσης θα πρέπει να διασφαλιστεί με την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των οικείων εταίρων μέσω δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων που απευθύνονται στους κοινωνικούς εταίρους και τις οργανώσεις που αντιπροσωπεύουν την κοινωνία των πολιτών και που συμμετέχουν στα προγράμματα,
- η ανταλλαγή πείρας και η αμοιβαία μάθηση θα πρέπει να διευκολύνονται, ιδιαίτερα μέσω της συγκρότησης μιας κοινότητας πρακτικής για την εταιρική σχέση που θα καλύπτει όλα τα ταμεία ESI,

- ο ρόλος των εταίρων κατά την εφαρμογή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης, καθώς και οι επιδόσεις και η αποτελεσματικότητα της εταιρικής σχέσης κατά την προγραμματική περίοδο θα πρέπει να αξιολογούνται.

Και στον εν λόγω Κανονισμό η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποβλέπει στη μείωση των ελλείψεων συντονισμού και λειτουργικότητας κατά τον σχεδιασμό των πολιτικών, καθότι μειώνει την αποσπασματική προσέγγιση: «Για να διασφαλίσουν τη διαφανή και αποτελεσματική συμμετοχή των οικείων εταίρων, τα κράτη - μέλη και οι διαχειριστικές αρχές προβαίνουν σε διαβούλευση μαζί τους σχετικά με τη διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα της κατάρτισης της συμφωνίας εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων... Στην περίπτωση που έχουν συναφθεί επίσημες συμφωνίες μεταξύ των διαφόρων υπο-εθνικών επιπέδων διακυβέρνησης, το κράτος - μέλος λαμβάνει υπόψη τις εν λόγω συμφωνίες πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σύμφωνα με το θεσμικό και νομικό του πλαίσιο» (άρθρο 5).

*(δ) ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 5ης Ιουλίου 2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)*

Σύμφωνα με την ΕτΠ, οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) παρέχουν ενδιαφέρουσες προοπτικές ως «εργαστήρια» πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως ζητείται στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της ΕτΠ (βλ. παρακάτω). Οι ΕΟΕΣ δημιουργήθηκαν βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και λειτουργίας αυτών των ομίλων.

Τα μέλη, τα οποία εν δυνάμει μπορούν να ιδρύσουν έναν ΕΟΕΣ προσδιορίζονται στο άρθρο 3 του Κανονισμού, του οποίου τα όρια ωστόσο διευρύνθηκαν σημαντικά μετά την τροποποίηση με τον Κανονισμό 1302/2013/ΕΕ (άρθρο 1 παρ. 3). Έτσι, σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη, οι οντότητες που μπορούν να γίνουν μέλη ΕΟΕΣ είναι τα κράτη - μέλη ή αρχές σε εθνικό επίπεδο, οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου, καθώς και οι επιχειρήσεις, στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ), σύμφωνα με το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο.

Η προσθήκη των δύο τελευταίων κατηγοριών φορέων είναι προφανές, ότι επιδιώκει κατά τρόπο ευθύ την αποτελεσματικότερη δράση των ΕΟΕΣ στα θέματα κοινωνικής πολιτικής, δεδομένου ότι στο πεδίο δράσης των φορέων αυτών κατ' εξοχήν εντάσσονται τομείς, όπως η εκπαίδευση και η κατάρτιση, οι υπηρεσίες ιατρικής περίθαλψης, οι κοινωνικές ανάγκες σε σχέση με την υγεία και τη μακροχρόνια μέριμνα και τη φύλαξη παιδιών, η πρόσβαση και επανένταξη στην αγορά εργασίας, η κοινωνική στέγαση και η κοινωνική ένταξη ευάλωτων ομάδων.



Περαιτέρω διεύρυνση των εν δυνάμει μελών των ΕΟΕΣ επιτυγχάνει ο Κανονισμός 1302/2013/ΕΕ (άρθρο 1 παρ. 4), όταν σε αυτά συναριθμεί και φορείς αντίστοιχους των προαναφερθέντων φορέων που προέρχονται από το έδαφος, πέραν των δύο τουλάχιστον κρατών - μελών, και μιας ή περισσότερων τρίτων χωρών που συνορεύουν με τουλάχιστον ένα από τα κράτη - μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εξόχως απόκεντρων περιοχών τους, εφόσον τα εν λόγω κράτη - μέλη και τρίτες χώρες εκτελούν από κοινού δράσεις εδαφικής συνεργασίας ή εφαρμόζουν προγράμματα που στηρίζονται από την Ένωση.

Στόχος των ΕΟΕΣ είναι η διευκόλυνση και η προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας μεταξύ των μελών του για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της υλοποίησης έργων και προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, συγχρηματοδοτούμενα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής. Σε αυτά τα προγράμματα θα πρέπει να προστεθούν και τα ανταγωνιστικά ευρωπαϊκά προγράμματα (π.χ. Europe for Citizens, Life, Horizon2020, Erasmus+ κ.ά.), για τα οποία επιδεικνύεται εκ μέρους των Ομίλων ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού η απόφαση ίδρυσης ΕΟΕΣ λαμβάνεται με πρωτοβουλία των προτιθέμενων μελών του. Τα ιδρυτικά κείμενα ενός ΕΟΕΣ είναι η σύμβαση και το καταστατικό του. Πρόκειται για δύο διακεκριμένα μεταξύ τους νομικά κείμενα, με ξεχωριστό περιεχόμενο το καθένα. Για τον Κανονισμό και τα δύο αυτά κείμενα είναι αναγκαία για να αποκτήσει ο ΕΟΕΣ, με την καταχώρηση ή δημοσίευσή τους, νομική υπόσταση. Έτσι, κάθε προτιθέμενο μέλος γνωστοποιεί στο κράτος - μέλος, δυνάμει του δικαίου του οποίου έχει συσταθεί, την πρόθεσή του να συμμετάσχει σε έναν ΕΟΕΣ και αποστέλλει στο εν λόγω κράτος - μέλος αντίγραφο της προτεινόμενης σύμβασης και του καταστατικού, τα οποία αναφέρονται στα άρθρα 8 και 9 του Κανονισμού. Το εν λόγω κράτος - μέλος, κατά λόγο της διοικητικής του οργάνωσης και συνταγματικής του δομής, δηλαδή κατά το εθνικό αυτού δίκαιο, εγκρίνει ή μη τη συμμετοχή του προτιθέμενου μέλους. Περαιτέρω, ο Κανονισμός (άρθρο 4 παρ. 3) προβλέπει για το κράτος - μέλος μια προθεσμία έξι μηνών για να εγκρίνει την υποψηφιότητα. Αν το διάστημα αυτό παρέλθει άπρακτο, δηλαδή δεν διατυπωθούν αντιρρήσεις εκ μέρους της αρμόδιας αρχής του κράτους - μέλους, θεωρείται ότι η συμμετοχή του υποψήφιου μέλους έχει εγκριθεί. Πρόκειται για μια συντόμευση των υφιστάμενων σχοινοτενών διαδικασιών, οι οποίες δεν μπορούν πάντα να υποκαθίστανται από τη σιωπηρή συγκατάθεση της διοίκησης, ιδίως καθόσον αυξάνεται ο αριθμός των κρατών, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των οποίων συμμετέχουν σε έναν ΕΟΕΣ, καθότι οι τρίτοι εταίροι (π.χ. πιστωτικά ιδρύματα, ανάδοχες εταιρείες και εργαζόμενοι) ζητούν περισσότερες νομικές εγγυήσεις.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό (άρθρο 4 παρ. 3α), το κράτος - μέλος της έδρας οφείλει, σε διαβούλευση με τα άλλα ενδιαφερόμενα κράτη - μέλη, να εξετάσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 3α του Κανονισμού, στην περίπτωση που υπάρχουν υποψήφια μέλη από μια ή περισσότερες τρίτες χώρες, και αν αυτές έχουν εγκρίνει τη συμμετοχή του σύμφωνα με ισοδύναμους όρους και διαδικασίες με εκείνους που θεσπίζονται από τον Κανονισμό ή μέσω

συμφωνίας που έχει συναφθεί μεταξύ του κράτους - μέλους και της τρίτης χώρας. Τα μέλη συννομολογούν τη σύμβαση του άρθρου 8 και διασφαλίζουν τη συμφωνία αυτής με τις εγκρίσεις που δίνονται από τα κράτη - μέλη, ενώ και κάθε τροποποίησή της, εκτός της περίπτωσης εισόδου νέου μέλους, χρήζει ομοίως της εγκρίσεως αυτών. Ο ΕΟΕΣ αποκτά νομική προσωπικότητα, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κανονισμού, από την ημέρα της καταχώρησης ή της δημοσίευσης της συμβάσεως και των καταστατικών, όποια από τις δύο ημερομηνίες προηγείται, σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο του κράτους - μέλους στο οποίο ο ΕΟΕΣ έχει την έδρα του.

Μέχρι σήμερα, δέκα χρόνια ακριβώς μετά την έναρξη της ισχύος (1 Αυγούστου 2007) του Κανονισμού 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), ο αριθμός των ΕΟΕΣ έχει φθάσει τους 69 σε ευρωπαϊκό επίπεδο με αυξητικές τάσεις βάσει του αριθμού των Ομίλων που βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας. Στη χώρα μας ο ΕΟΕΣ Αμφικτυονία (2008) και ο ΕΟΕΣ ΕΥΞΕΙΝΗ ΠΟΛΗ-Δίκτυο Ευρωπαϊκών Πόλεων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (2012) προέρχονται από την πρώτη γενιά των Ομίλων που αξιοποίησαν προγενέστερες συνεργασίες και δικτυώσεις των μελών τους (μετεξέλιξη διεθνών δικτύων πόλεων), γι' αυτό και αποτελούν μια ξεχωριστή κατηγορία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτούς προστέθηκε πρόσφατα (2017) και ο ΕΟΕΣ ΕΛΙΚΑΣ-Α.Μ.Κ.Ε.

Σε θεσμικό επίπεδο, τρία χρόνια μετά την προθεσμία (22 Ιουνίου 2014) που είχε τεθεί στα κράτη - μέλη της ΕΕ για να εξετάσουν τη δυνητική προσαρμογή τους στο αναθεωρημένο κανονιστικό πλαίσιο, η χώρα μας, κατόπιν πρωτοβουλίας του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), με το Ν. 4483/2017 (ΦΕΚ 107/τ. Α'/31.07.2017) προσαρμόστηκε σε όσα ορίζονται σχετικά στον τροποποιητικό Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τους ΕΟΕΣ, μαζί με 20 κράτη - μέλη της ΕΕ που, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, έχουν ήδη κάνει προσπάθειες προσαρμογής στο νέο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο για τους Ομίλους. Πράγματι, με τις διατάξεις των άρθρων 108 - 114 του Ν. 4483/2017 επιχειρήθηκε, όχι απλώς η περιττή αναπαραγωγή των όσων προβλέπει η θεσμική αρχιτεκτονική της πολιτικής συνοχής της ΕΕ της Προγραμματικής Περιόδου 2014 - 2020 για τους ΕΟΕΣ, ούτε ασφαλώς η στείρα επικέντρωση στο κανονιστικό πλαίσιο που αφορά τη λειτουργία τους, αλλά κυρίως ο εμπλουτισμός της κείμενης νομοθεσίας με ρυθμίσεις που παρέχουν τα μέσα και τη δυνατότητα σε αυτούς τους Ομίλους, που έχουν την έδρα τους στη χώρα μας, να ανταποκριθούν στον προβλεπόμενο από την ενωσιακή νομοθεσία αναπτυξιακό ρόλο τους. Με τις νέες διατάξεις ρυθμίστηκαν ζητήματα που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τους σκοπούς, τις δράσεις, τη διαδικασία έγκρισης της συμμετοχής φορέων σε ΕΟΕΣ, το προσωπικό και τις οικονομικές εισφορές των μελών.

Η διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βρέθηκε στο επίκεντρο της δρομολόγησης, της θέσπισης και της διαχείρισης ενός ΕΟΕΣ. Πράγματι, όπως υπογραμμίστηκε ανωτέρω, ο ΕΟΕΣ επιτρέπει τη συμμετοχή, σύμφωνα με μια μεταβλητή θεσμική γεωμετρία, των δημόσιων αρχών βάσει των επιπέδων αρμοδιότητάς τους και την προώθηση μιας διευρυμένης εταιρικής σχέσης με τους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες.

Ωστόσο, μολονότι ο ΕΟΕΣ αποτελεί θεσμικό όργανο του ενωσιακού δικαίου που δημιουργήθηκε ειδικά για να διευκολύνει την εδαφική συνεργασία εντός της ΕΕ (και οι κανονισμοί που ρυθμίζουν τα ευρωπαϊκά κονδύλια προωθούν την υλοποίησή του με σκοπό την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία), βέβαιο είναι ότι η πραγματικότητα απέχει αρκετά από τις εύλογες προσδοκίες που ώθησαν τον ενωσιακό νομοθέτη να κάνει αυτό το τόσο σημαντικό νομικό βήμα. Η πολυεπίπεδη δομή των ΕΟΕΣ συνιστά μάλλον την εξαίρεση στον κανόνα: στην πλειονότητά τους, πρόκειται για συμπράξεις μεταξύ εταίρων από το ίδιο διοικητικό επίπεδο. Πράγματι, η σύνθεση των ΕΟΕΣ χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία αρκετών περιφερειακών ή τοπικών εταίρων, με σαφώς μικρότερη, προς το παρόν, συμμετοχή των εθνικών φορέων. Ενώ σε αρκετούς ΕΟΕΣ προβλέπεται ένας ισχυρός ρόλος των αντιπροσωπευτικών οργάνων, σε ορισμένους άλλους εφαρμόζεται μια ακόμα πιο συμμετοχική προσέγγιση με μηχανισμούς – ενίοτε – για την αρτιότερη σύνδεση με την κοινωνία των πολιτών (π.χ. η Συνέλευση των Πολιτών στο Ίστερ Γκράνουμ ή η Διάσκεψη των Δημάρχων στην Eurométropole Λιλ-Κορτρέικ-Τουρνέ). Η διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταξύ των εταίρων ενός ΕΟΕΣ έχει εξελιχθεί σε παιχνίδι εύθραυστων ισορροπιών και ελέγχων σε θέματα όπως η στελέχωση, η έδρα και οι γλώσσες εργασίας τους. Παράλληλα, τα ζητήματα που αφορούν τις μακροπεριφέρειες δεν βρίσκονται στον κύκλο των ενδιαφερόντων των ΕΟΕΣ μέχρι σήμερα. Εν μέρει αυτό αποδίδεται στο γεγονός ότι αρκετές έδρες των ΕΟΕΣ δεν βρίσκονται στην εδαφική επικράτεια των μακροπεριφερειών. Ωστόσο, κάτι τέτοιο οφείλεται αφενός στην έλλειψη συνειδητοποίησης και γνώσης από την πλευρά των ΕΟΕΣ του μακροπεριφερειακού χαρακτήρα αρκετών δράσεων που ήδη υλοποιούν και αφετέρου στην έλλειψη διάθεσης συντονισμού και συνεργασίας των αρμόδιων εθνικών αρχών που εμπλέκονται στις μακροπεριφερειακές στρατηγικές με τους επικεφαλής των ΕΟΕΣ.

### **III. Η κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο Ενωσιακό Ήπιο Δίκαιο**

#### ***A. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος***

Στις 25 Ιουλίου 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μια Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση<sup>1</sup>. Η Λευκή Βίβλος προτείνει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων όσον αφορά την πολιτική προκειμένου να επιτύχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών και οργανώσεων στη χάραξη και την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Προωθεί τη μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδοσία και ευθύνη των συμμετεχόντων.

Με το κείμενο αυτό η Επιτροπή έδωσε το δικό της δείγμα γραφής ως προς το πλαίσιο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της διευρυμένης Ευρώπης, η οποία φιλοδοξεί να διαδραματίζει ηγετικό ρόλο στις νέες προκλήσεις και τις αλλαγές που συντελούνται στον σύγχρονο κόσμο.

Το κείμενο αυτό προτείνει αλλαγές στους κανόνες, τις διαδικασίες και συμπεριφορές που αναφέρονται στον τρόπο άσκησης της εξουσίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη Λευκή Βίβλο

---

<sup>1</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση Μία Λευκή Βίβλος*, COM 428 final, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 2001

αναφέρεται ότι η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση χρειάζεται να μεταρρυθμιστεί προς την κατεύθυνση δημιουργίας κανόνων, διαδικασιών και συμπεριφορών που συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής στον τρόπο άσκησης των κοινών πολιτικών.

Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση επιδιώκει να κατανοηθεί ως μια πρόταση στην κατεύθυνση μείωσης του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος. Η πρόθεση αυτή της Επιτροπής διακηρύσσεται επανειλημμένα στο κείμενο της Λευκής Βίβλου μέσω και της αποσαφήνισης του όρου «Διακυβέρνηση». Σύμφωνα με το κείμενο της Λευκής Βίβλου, «Διακυβέρνηση» σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζουν τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η χρηστή διακυβέρνηση εδράζεται σωρευτικά σε πέντε αρχές:

- διαφάνεια: τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στη διαφάνεια και την κοινοποίηση των αποφάσεών τους·
- συμμετοχή: οι πολίτες πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν πιο συστηματικά στην εκπόνηση και την υλοποίηση των πολιτικών·
- ευθύνη: πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος του κάθε συντελεστή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων· κάθε εμπλεκόμενος συντελεστής πρέπει, στη συνέχεια, να αναλαμβάνει τον ρόλο που του αναλογεί·
- αποτελεσματικότητα: οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή και να παράγουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα·
- συνοχή: οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση παρουσιάζουν πολύ μεγάλη διαφοροποίηση και απαιτείται συνεχής προσπάθεια για να εξασφαλίζεται η συνοχή τους.

Οι προαναφερόμενες βασικές αρχές είναι σημαντικές για την εγκαθίδρυση μιας περισσότερο δημοκρατικής διακυβέρνησης. Υπογραμμίζουν τη σημασία της Δημοκρατίας και του Κράτους Δικαίου στα κράτη - μέλη, αλλά μπορούν να εφαρμοστούν σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης - παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό.

Η εφαρμογή αυτών των πέντε αρχών ενισχύει την εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, συστατικών στοιχείων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο. Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες: η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στη διαδραστικότητά τους.

Από τη στιγμή της χάραξης μιας πολιτικής έως την εφαρμογή της, η επιλογή του επιπέδου στο οποίο γίνονται οι ενέργειες (από το ευρωπαϊκό έως το τοπικό) και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους. Αυτό σημαίνει ότι, πριν εγκαινιαστεί μια πρωτοβουλία, είναι ουσιαστικής σημασίας να ελέγχεται συστηματικά α) αν

είναι πράγματι αναγκαία η δημόσια δράση, β) αν το ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το πλέον κατάλληλο και γ) αν τα λαμβανόμενα μέτρα είναι αναλογικά προς τους εν λόγω στόχους.

Με βάση τις προηγούμενες αρχές, τα στοιχεία που συγκροτούν τη νέα πολιτική για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση είναι:

- Η μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και η διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων. Μέτρα που συμβάλλουν προς την κατεύθυνση αυτή είναι η επίκαιρη ηλεκτρονική πληροφόρηση για την προετοιμασία μιας πολιτικής σε όλα τα στάδια, η θέσπιση συστηματικότερου διαλόγου με τους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων καθώς και με την κοινωνία των πολιτών και η μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.
- Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών που οδηγούν σε καλύτερης ποιότητας ρυθμίσεις και αποτελέσματα. Για τον σκοπό αυτό, προτείνονται νέες μεθοδολογίες εντοπισμού της αναγκαιότητας των πολιτικών/διοικητικών κανονιστικών παρεμβάσεων, όπως είναι η κοινωνική διαβούλευση και η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων. Αυτές οι γνωστές και δοκιμασμένες μέθοδοι, από την εφαρμογή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στον αγγλοσαξωνικό χώρο επί μια εικοσαετία, υιοθετήθηκαν μόλις πρόσφατα από την Κοινότητα. Ας σημειωθεί, ωστόσο, ότι η εφαρμογή των αρχών της κανονιστικής μεταρρύθμισης συναντά τον δισταγμό πολλών κρατών - μελών, τα οποία εμμένουν σε πολιτικές κρατικού προστατευτισμού, περιχαράκωσης και κακώς εννοούμενου εθνικού συμφέροντος. Άμεσα συνδεδεμένη με το προηγούμενο πεδίο πολιτικής είναι η αποσαφήνιση του κοινοτικού λαβυρίνθου σε σχέση με τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων που θα επιφορτιστούν με την εφαρμογή των προτεινόμενων μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Η πρόταση της Επιτροπής η οποία επέσυρε έντονη κριτική, εστιάζεται στην «αναζωογόνηση της κοινοτικής μεθόδου», σύμφωνα με την οποία καθένα από τα κοινοτικά όργανα πρέπει να επικεντρωθεί στα βασικά του καθήκοντα: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην εφαρμογή των πολιτικών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην παραγωγή της κοινοτικής νομοθεσίας και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον έλεγχο εφαρμογής των πολιτικών και του προϋπολογισμού της Ένωσης. Σύμφωνα με αυτό το σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα πρέπει να περιοριστούν στην παραγωγή της πρωτογενούς ευρωπαϊκής νομοθεσίας και στη διευκρίνιση ουσιαστικών στοιχείων της πολιτικής, αφήνοντας το εκτελεστικό σκέλος – που σημαίνει και την αρμοδιότητα έκδοσης δευτερογενών κανονιστικών ρυθμίσεων – στις δικαιοδοσίες της Επιτροπής (σε αυτή την αρμοδιότητα έκδοσης δεν θα πρέπει, εννοείται, να αναμειγνύονται οι εθνικοί εκπρόσωποι, ούτε να παρεμβάλλονται οι ατέρμονες διαδικασίες που προβλέπονται από την Επιτροπολογία).
- Η οργανωτική αναδιάρθρωση των κοινοτικών δομών με στόχο τη διασφάλιση της κοινοτικής στρατηγικής και της συνοχής των πολιτικών. Ο επαναπροσδιορισμός των οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους μέσα από την αναδιάρθρωση των κοινοτικών δομών δεν αφορά μόνο τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων που παράγονται από τα κοινοτικά όργανα, αλλά και την αποτελεσματικότητα του συνόλου των εφαρμοζόμενων πολιτικών.

- Η επικουρία στις προσπάθειες της Επιτροπής και των κοινοτικών οργάνων να αντιμετωπίσουν τη θηριώδη γραφειοκρατία των Βρυξελλών, η οποία έμμεσα κατονομάζεται ως εμπόδιο στην επίτευξη των κοινοτικών επιλογών και στόχων. Τα δίκτυα διασύνδεσης επιχειρήσεων, κοινοτήτων και ερευνητικών κέντρων και η αντίστοιχη ενίσχυση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και του τρίτου τομέα, εν γένει αποτελούν το καλύτερο αντίβαρο.

Θα μπορούσε κανείς να ομαδοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις της Λευκής Βίβλου σε δύο κατηγορίες: στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών, με λέξεις κλειδιά τη νομιμοποίηση, τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τη σαφήνεια και στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ενίσχυση του επαγγελματισμού και της αποτελεσματικότητας, με λέξεις κλειδιά την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνοχή. Ο συνδυασμός αυτών των δύο στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελεί σταθερή μεθοδολογική και ουσιαστική προσέγγιση της Επιτροπής στο θέμα της Διακυβέρνησης και, με την ίδια σχεδόν διατύπωση, περιγράφεται στο Πρόγραμμα Δράσης για την υλοποίηση της Λευκής Βίβλου.

### ***Β. Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών***

Στην 80ή Σύνοδο της Ολομέλειάς της, που έλαβε χώρα στις 17 και 18 Ιουνίου 2009, η ΕτΠ ενέκρινε τη γνωμοδότηση της πρωτοβουλίας για την κύρωση της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση<sup>2</sup>. Αποτελεί το θεμελιακό κείμενο που ανταποκρίνεται στη βούληση της «σύμπραξης για την οικοδόμηση της Ευρώπης» και θέτει δύο μεγάλους στρατηγικούς στόχους: την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης.

Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η ΕτΠ εννοεί «τη συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών - μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Η έννοια αυτή συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων.

Αναφορικά με τον πρώτο στόχο (ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία), στη Λευκή Βίβλο διατυπώνεται η γενική αρχή ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια οικοδομείται και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση οργανώνεται με βάση τη συμμετοχή. Η συμμετοχή προσλαμβάνει δύο διαστάσεις: την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η οποία αποτελεί τον θεμέλιο λίθο της σύγχρονης δημοκρατικής λειτουργίας, και τη συμμετοχική δημοκρατία, η οποία συμπληρώνει την πρώτη. Στο πλαίσιο αυτό, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές αποτελούν τους θεματοφύλακες της δημοκρατικής νομιμότητας, καθώς λογοδοτούν άμεσα στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών, αντιπροσωπεύουν ένα πολύ ιδιαίτερο και σημαντικό μέρος της δημοκρατικής νομιμότητας στο

<sup>2</sup> Βλ. Επιτροπή των Περιφερειών, *Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της ΕΕ*, Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες 2009

εσωτερικό της ΕΕ και ασκούν σημαντικό μέρος των πολιτικών εξουσιών. Κατά συνέπεια και ενόψει του σκοπού της ενθάρρυνσης της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καλείται να συνδυάσει τη θεσμική αναγνώριση των διαφόρων επιπέδων εξουσιών στην Ευρώπη, ευνοώντας τη λειτουργία των κατάλληλων μηχανισμών για την οργάνωση της πολιτικής συνεργασίας και την τόνωση της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.

Ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της εφαρμογής του πρώτου στόχου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που έλαβε χώρα και συνεχώς εξελίσσεται, είναι το Σύμφωνο των Δημάρχων. Πρόκειται για την κυριότερη ευρωπαϊκή κίνηση στην οποία συμμετέχουν τοπικές και περιφερειακές αρχές, οι οποίες δεσμεύονται εθελοντικά να αυξήσουν την ενεργειακή απόδοση και τη χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις περιοχές τους. Με τη δέσμευσή τους, οι υπογράφωντες το Σύμφωνο σκοπεύουν να επιτύχουν ή και να υπερβούν τον στόχο της ΕΕ για μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> κατά 20% έως το 2020, καθώς επίσης να επιτύχουν μείωση κατά 20% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, βελτίωση κατά 20% της ενεργειακής απόδοσης και προσφυγή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κατά 20% επί του συνολικού ποσοστού της κατανάλωσης ενέργειας. Οι πόλεις και οι περιφέρειες ευθύνονται για περισσότερο από το μισό των παραγόμενων αερίων του θερμοκηπίου που παράγονται με τη χρήση ενέργειας στις ανθρώπινες δραστηριότητες. Υπογράφοντας το Σύμφωνο, οι δήμαρχοι δεσμεύονται εθελοντικά να υλοποιήσουν ένα σχέδιο δράσης για τη βιώσιμη ενέργεια στην κοινότητά τους. Το Σύμφωνο ευνοεί τη δικτύωση των πρωτοποριακών εμπειριών, τη διευκόλυνση της ανταλλαγής ορθών πρακτικών και την αύξηση της ευαισθητοποίησης των πολιτών και των τοπικών κοινωνικοοικονομικών παραγόντων σχετικά με τη βιώσιμη κατανάλωση ενέργειας. Αναγκαίες κρίνονται για την επίτευξη του εγχειρήματος οι συγκεκριμένες πρωτοβουλίες στις οποίες πρέπει να προχωρήσει η ευρωπαϊκή πολιτική, παρέχοντας και τη σχετική χρηματοδότηση. Ιδιαίτερως εκείνες οι τοπικές και περιφερειακές αρχές οι οποίες επιθυμούν να επενδύσουν σε προγράμματα ενεργειακής απόδοσης και προώθησης της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, πρέπει να έχουν εύκολη πρόσβαση στα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Δείγμα του αντίκτυπου της εν λόγω πρωτοβουλίας αποτελεί το γεγονός ότι ύστερα από 9 χρόνια ισχύος του, το Δεκέμβριο του 2017 είχαν υπογράψει το Σύμφωνο 7708 ευρωπαϊκοί δήμοι.

Σε μια προσπάθεια να προσδώσει εδαφική διάσταση στην ανανεωμένη ευρωμεσογειακή σχέση, αλλά και να διασφαλίσει την περιφερειακή και τοπική πολιτική εκπροσώπηση στους κόλπους της, η ΕτΠ αποφάσισε να συστήσει, τον Ιούλιο του 2008, την Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM). Στόχος της πρωτοβουλίας είναι να ενισχυθεί η εν λόγω εταιρική σχέση με μια περιφερειακή και τοπική διάσταση, προκειμένου να διασφαλίζεται η κατάλληλη εκπροσώπηση των περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και η ενεργός συμμετοχή τους στη διακυβέρνηση. Η ARLEM παρέχει στις εδαφικές αρχές τη δυνατότητα να παραγάγουν συγκεκριμένα μετρήσιμα αποτελέσματα, καθιστώντας έτσι την εταιρική σχέση απτή πραγματικότητα για τους πολίτες. Καθώς η ARLEM έχει αναγνωρισθεί ως συμβουλευτική συνέλευση της διοίκησης της Ένωσης για τη Μεσόγειο, επικεντρώνεται σε μια σειρά από τομείς σε αναπτυξιακά σχέδια επί των οποίων μπορούν να έχουν άμεση συμμετοχή οι εδαφικές αρχές. Τέτοιοι τομείς είναι η ανάπτυξη των επιχειρήσεων, το περιβάλλον, η ενέργεια, οι μεταφορές, η

εκπαίδευση, ο πολιτισμός, η μετανάστευση, η υγεία, η αποκεντρωμένη συνεργασία. Μέσω της ανταλλαγής ορθών πρακτικών στους τομείς αυτούς, ενθαρρύνεται η εδαφική συνεργασία και προσφέρονται νέοι δίαυλοι διαλόγου ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς.

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, δεύτερος στρατηγικός στόχος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής δράσης στους τομείς που κατέχουν κεντρική θέση στους προβληματισμούς των ευρωπαίων πολιτών. Στον εν πολλοίς ενιαιοποιημένο πλέον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης κάθε ενωσιακή παρέμβαση έχει άμεσο αντίκτυπο στα εδάφη και τους πολίτες. Κατά συνέπεια, κρίνεται απαραίτητη η σύνδεση κάθε ενωσιακής πολιτικής με τον εδαφικό αντίκτυπο που αυτή έχει. Θεμελιώδες κριτήριο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής δράσης είναι η επιλογή των κατάλληλων εργαλείων, τα οποία αντικατοπτρίζουν και την εξέλιξη των προτύπων της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, με μεγαλύτερη έμφαση στη διαφοροποίηση και την εξειδίκευση. Η συνεκτικότητα της εκάστοτε ενωσιακής παρέμβασης καθίσταται εφικτή μέσω της διάρθρωσης των εργαλείων αυτών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας. Οι διαδικασίες διαβούλευσης, δοκιμαστικής εφαρμογής, ανάλυσης τοπικού αντίκτυπου, η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ), αλλά και τα νομικά μέσα σύναψης συμβάσεων, όπως τα εδαφικά σύμφωνα ή οι ΕΟΕΣ, αποτελούν βασικά εργαλεία, μηχανισμούς και μέσα για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της αποτελεσματικότητας, καθώς αντισταθμίζουν τις αρνητικές συνέπειες της συγκέντρωσης της λήψης αποφάσεων σε ένα και μόνο επίπεδο, της διασποράς της δράσης της Ένωσης και των, συνεπώς, ισχνών αποτελεσμάτων που αυτή έχει.

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, η συνολική διαδικασία σύμπραξης για τη χάραξη και υλοποίηση των κοινών πολιτικών ακολουθεί μια διαδικασία ευέλικτης διακυβέρνησης, η οποία μπορεί να προσαρμοσθεί με επιτυχία και σύμφωνα με διαφορετικούς μηχανισμούς στις ποικίλες κοινές πολιτικές, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους. Κεντρικό ρόλο μεταξύ των ορθών πρακτικών για τη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών με τρόπο λειτουργικό και αποτελεσματικό για το κάθε επίπεδο διακυβέρνησης κατέχει η πολιτική συνοχής.

Στις 15 και 16 Φεβρουαρίου 2012 έλαβε χώρα η 94η Σύνοδος Ολομέλειας της Επιτροπής των Περιφερειών. Σε αυτήν καταρτίστηκε το Σχέδιο Γνωμοδότησης με τίτλο «Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης: Συνέχεια της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής των Περιφερειών». Πρόκειται για ένα κείμενο πολιτικών συστάσεων – κατευθυντήριων γραμμών με στόχο την ουσιαστική εφαρμογή, έλεγχο και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της Λευκής Βίβλου, στη βάση του προγράμματος «σύμπραξης για την οικοδόμηση της Ευρώπης», που η Λευκή Βίβλος του 2009 θέσπισε.

Στο κείμενο τονίζεται ότι η εφαρμογή στην πράξη ενός πραγματικού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη υπόκειται σε τρεις προϋποθέσεις:

- εδραίωση των βάσεων και των αρχών που διέπουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο ευρωπαϊκό και στο εθνικό θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο·
- εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσω κατάλληλων μηχανισμών και μέσων·



- εξασφάλιση των προϋποθέσεων για τη δημοσιονομική αυτονομία των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης – ιδίως δε των τοπικών και των περιφερειακών αρχών – και για τη σωστή από κοινού αξιοποίηση των πόρων, χάρη σε μια πιο δίκαιη κατανομή των δημοσίων χρηματοδοτήσεων.

Επίσης, υπογραμμίζεται ότι η εκπόνηση ενός χάρτη της ΕΕ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ο οποίος θα συμβάλει ώστε να ενσωματωθεί στις βασικές αξίες της Ένωσης μια ενιαία και κοινώς αποδεκτή αντίληψη για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, θα σηματοδοτήσει ένα καίριο βήμα στην πορεία υλοποίησης του πολιτικού της οράματος. Διαπιστώνεται ότι δεν υφίσταται ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο που να εγγυάται ελάχιστους κανόνες για την εφαρμογή, έναντι των περιφερειών και των δήμων, των διαδικασιών διαβούλευσης, συντονισμού και συμμετοχής. Σε αυτό το πλαίσιο, καλείται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξετάσει εν ευθέτω χρόνω τη δυνατότητα κατάρτισης μιας πράξης περί ευρωπαϊκών διοικητικών διαδικασιών, βάσει της οποίας οι κύριες αξίες και αρχές του παραπάνω μελλοντικού χάρτη θα εκφραστούν σε πιο συμμετοχικές διαδικασίες.

### ***Γ. Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση***

Η ΕτΠ υιοθέτησε τον Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στις 3 Απριλίου 2014 και συνιστά σε όλες τις τοπικές και περιφερειακές αρχές της ΕΕ να προσυπογράψουν τις αρχές του Χάρτη. Ο Χάρτης θεσπίζει επισήμως μια σειρά κοινών κανόνων και εντοπίζει πρακτικές διαδικασίες χρηστής ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Οι υπογράφωντες τον Χάρτη δεσμεύονται να υλοποιήσουν αρχές και μηχανισμούς πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και να ενθαρρύνουν και να προωθούν ενεργά έργα πολυεπίπεδης συνεργασίας.

Στο κείμενο του Χάρτη υπογραμμίζεται ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μια *«αρχή που συνίσταται στη συντονισμένη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών - μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και τη σύμπραξη που γίνεται πράξη χάρη σε μια λειτουργική και θεσμοποιημένη συνεργασία κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*.

Οι Σκοποί του Χάρτη αφορούν τα εξής:

- Χρησιμοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την προώθηση ενός «ευρωπαϊκού προσανατολισμού» στον δήμο ή την περιφέρειά τους και συνεργασία με όλα τα πολιτικά όργανα και τις διοικητικές αρχές, από το τοπικό επίπεδο έως το ευρωπαϊκό και αντιστρόφως.
- Προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας με άλλους δήμους και περιφέρειες, πέραν των διοικητικών εμποδίων και των γεωγραφικών ορίων.
- Εκσυγχρονισμός των διοικητικών τους υπηρεσιών με πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας και άλλων καινοτόμων λύσεων, με στόχο την αύξηση της διαφάνειας και την παροχή ποιοτικών και ευπρόσιτων δημόσιων υπηρεσιών στους πολίτες.

- Προώθηση της συμμετοχής των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με στόχο την περαιτέρω ανάπτυξη της συμμετοχικής δημοκρατίας.
- Στενή συνεργασία με τις άλλες δημόσιες αρχές, πέραν των παραδοσιακών διοικητικών συνόρων, διαδικασιών και εμποδίων.

Αναφορικά με τις θεμελιώδεις αρχές του Χάρτη, οι προσυπογράφοντες δεσμεύονται να σέβονται τις βασικές διαδικασίες εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη, ήτοι:

1. Ανάπτυξη μιας διαφανούς, ανοικτής και πλήρως συμμετοχικής διαδικασίας χάραξης των πολιτικών.
2. Προώθηση της συμμετοχής και της εταιρικής σχέσης των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μεταξύ άλλων, μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.
3. Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών και προώθηση των δημοσιονομικών συνεργειών μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.
4. Τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά τη χάραξη των πολιτικών.
5. Εξασφάλιση της μέγιστης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η προσχώρηση στον Χάρτη προσδίδει μεγαλύτερη προβολή στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν οι υπογράφοντες αυτόν. Οι πρωτοβουλίες αυτές παρουσιάζονται στον ιστότοπο του Χάρτη και σε εκδηλώσεις υψηλού επιπέδου που διοργανώνονται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, τα κράτη - μέλη και τα όργανα της ΕΕ. Ο ιστότοπος και οι εκδηλώσεις αποτελούν χώρους ανταλλαγής ιδεών με στόχο:

- Τον εντοπισμό ορθών πρακτικών και καινοτόμων σχεδίων που έχουν αναπτυχθεί από άλλους υπογράφοντες.
- Την αναζήτηση δυνητικών εταίρων πριν από την έναρξη κοινών πρωτοβουλιών.
- Την προετοιμασία και την παρακολούθηση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ στο τοπικό και το περιφερειακό επίπεδο, αλλά και σε συνεργασία με τα ευρωπαϊκά όργανα.

Μολονότι δεν είναι νομικά δεσμευτικός, ο Χάρτης δεσμεύει τους υπογράφοντες να εφαρμόζουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στη διαχείριση των δημόσιων πολιτικών, να συνάπτουν εταιρικές σχέσεις για την υλοποίηση έργων τόσο με τον δημόσιο όσο και με τον ιδιωτικό τομέα, να αναπτύσσουν περαιτέρω την εδαφική συνεργασία και να εκσυγχρονίζουν τις διοικητικές τους υπηρεσίες. Όλα αυτά αποτελούν τμήμα της δέσμευσης της ΕτΠ να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της «επικουρικότητας», η οποία προκρίνει τη λήψη αποφάσεων στο πλέον αποτελεσματικό επίπεδο και όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη.

## **I. Πληροφόρηση και Διαβούλευση για Ενωσιακές Πολιτικές**

### **A. Κοινή Τεχνική Πλατφόρμα Συνεργασίας για το Περιβάλλον**

Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο σε περιβαλλοντικά ζητήματα, αφού είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των σχετικών κανονισμών και οδηγιών της ΕΕ, την υλοποίηση επενδύσεων, ενώ ασκούν και εποπτικό ρόλο. Επομένως οι περιφέρειες και οι δήμοι της ΕΕ θεωρούνται πραγματικοί εταίροι στις δομές διακυβέρνησης για την υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής για το περιβάλλον τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού, όσο και σε εκείνο της εφαρμογής της<sup>3</sup>. Η Τεχνική Πλατφόρμα Συνεργασίας για το Περιβάλλον αποτελεί από το 2012 μια από τις δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καλύτερη εφαρμογή της ενωσιακής πολιτικής για το περιβάλλον<sup>4</sup>. Πιο συγκεκριμένα, η Τεχνική Πλατφόρμα αποτελεί ένα νέο φόρουμ που συστήθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 2012 από την ΕτΠ, και ειδικότερα, από την Επιτροπή για το Περιβάλλον, την Κλιματική Αλλαγή και την Ενέργεια (εφεξής Επιτροπή ENVE), και τη Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Περιβάλλον (εφεξής DG ENV) με σκοπό την υποστήριξη του διαλόγου σε τοπικά και περιφερειακά προβλήματα κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου για το περιβάλλον. Οι ειδικότεροι στόχοι της Πλατφόρμας είναι οι εξής<sup>5</sup>:

- Υποστήριξη διαλόγου σε θέματα εφαρμογής θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σε τεχνικό επίπεδο.
- Διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών περιβαλλοντικών αρχών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG ENV) και της ΕτΠ (Επιτροπή ENVE).
- Συνδρομή σε βελτιώσεις των πολιτικών για την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων.
- Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ της ΕτΠ (Επιτροπή ENVE) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG ENV).
- Παροχή τεχνικής βοήθειας στην Επιτροπή των Περιφερειών (Επιτροπή ENVE) στο πλαίσιο μιας τεκμηριωμένης προσέγγισης στα θέματα του περιβάλλοντος.

Η Τεχνική Πλατφόρμα κυρίως συγκεντρώνει στις τάξεις της στελέχη των περιφερειών και των δήμων της ΕΕ, εμπειρογνώμονες και ενδιαφερόμενους φορείς, ενωσιακούς αξιωματούχους και μέλη της ΕτΠ. Σε πρακτικό επίπεδο, διοργανώνονται συναντήσεις από τη Γραμματεία της ΕτΠ και την αρμόδια για το περιβάλλον Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη της κάθε φορά διαφορετικής θεματολογίας. Κάθε χρόνο πραγματοποιούνται δύο συναντήσεις θεματικού χαρακτήρα κοινού περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, συνήθως στη

---

<sup>3</sup> Βλ. CdR 164/2010 final.

<sup>4</sup> Βλ. COM(2012)95 final.

<sup>5</sup> Βλ. Σημείο 59, Απόφαση αριθ.1386/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013 σχετικά με το Γενικό Ενωσιακό Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον έως το 2020 «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας».

διάρκεια της Πράσινης Εβδομάδας της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Εβδομάδας των Περιφερειών και των Πόλεων.

## ***B. Ηλεκτρονικό Σύστημα Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά***

Το Σύστημα Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά (IMI) είναι μια ασφαλής ηλεκτρονική εφαρμογή που παρέχει στις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές τη δυνατότητα να επικοινωνούν γρήγορα και εύκολα με τους ομολόγους τους σε άλλα κράτη - μέλη της ΕΕ, καθώς και στην Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και τη Νορβηγία. Το IMI βοηθά τις αρχές να εντοπίζουν τις αντίστοιχες αρχές των άλλων χωρών και να επικοινωνούν με αυτές γρήγορα και αποτελεσματικά. Το σύστημα βοηθά στην εξάλειψη των εμποδίων επικοινωνίας, όπως διαφορές στις διοικητικές δομές ή προβλήματα γλώσσας και δυσχέρειες στον εντοπισμό των αρμόδιων αρχών σε άλλες χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ). Το IMI περιλαμβάνει ξεχωριστά τμήματα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ανεξάρτητα. Τα τμήματα αυτά είναι τα εξής:

- Κατάλογος αρχών που έχουν καταχωριστεί στο IMI και είναι αρμόδιες για την ανταλλαγή πληροφοριών, στο πλαίσιο συγκεκριμένης νομοθεσίας για την ενιαία αγορά.
- Διαδικασία αίτησης πληροφοριών από άλλη αρχή. Αυτή περιλαμβάνει τυποποιημένες προμεταφρασμένες ομάδες ερωτήσεων και απαντήσεων που βασίζονται στη σχετική ενωσιακή νομοθεσία. Οι χρήστες μπορούν να επισυνάψουν έγγραφα και να παρακολουθούν εκκρεμείς αιτήσεις πληροφοριών.
- Διαδικασία αποστολής, παραλαβής και διάδοσης κοινοποιήσεων και προειδοποιήσεων.
- Αποθετήρια πληροφοριών, δηλαδή βάσεις δεδομένων που περιέχουν πληροφορίες για διάφορους τομείς πολιτικής και εξασφαλίζουν ανταλλαγή πληροφοριών σε κεντρικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό<sup>6</sup>, τον κύριο ρόλο στο IMI διαδραματίζουν οι αρμόδιες αρχές (εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές) των χωρών του ΕΟΧ, οι οποίες ανταλλάσσουν και κοινοποιούν πληροφορίες μέσω του συστήματος. Οι αρχές αυτές μπορεί να είναι φορείς του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, επιφορτισμένοι με την εφαρμογή της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά. Κάθε χώρα του ΕΟΧ πρέπει να έχει εθνικό συντονιστή IMI. Οι εθνικές κυβερνήσεις μπορούν να διορίζουν και άλλους συντονιστές IMI που θα συντονίζουν το σύνολο ή μέρος:

- Ενός συγκεκριμένου νομοθετικού τομέα.
- Μιας διοικητικής μονάδας.
- Μιας γεωγραφικής περιφέρειας κ.λπ.

Οι συντονιστές IMI μπορεί να έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Να καταχωρούν άλλες αρχές στο σύστημα.
- Να ενεργούν ως το κύριο σημείο επαφής για τους χρήστες του IMI στη χώρα τους, καθώς και για την Επιτροπή.

---

<sup>6</sup> Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά και την κατάργηση της απόφασης 2008/49/ΕΚ («Κανονισμός IMI»).

- Να παρέχουν στους χρήστες του IMI στη χώρα τους πληροφορίες, κατάρτιση και υποστήριξη (μεταξύ άλλων βασική τεχνική βοήθεια).
- Να φροντίζουν για την ομαλή λειτουργία του IMI (μεταξύ άλλων, να απαντούν εγκαίρως και με τον κατάλληλο τρόπο στις αιτήσεις πληροφοριών).

## **II. Συμμετοχή Ενδιαφερόμενων Φορέων στην Εφαρμογή Πολιτικών**

### ***A. Πλαίσιο Αναφοράς για Ευρωπαϊκές Βιώσιμες Πόλεις (RFSC)***

Από το 2013 λειτουργεί το Πλαίσιο Αναφοράς για Ευρωπαϊκές Βιώσιμες Πόλεις που είναι μια «εργαλειοθήκη για την ενιαία προσέγγιση» ([www.rfsc.eu](http://www.rfsc.eu)) και φιλοδοξεί να «μεταφράσει» τις κοινές αρχές των ευρωπαϊκών πόλεων σε πράξη. Αναγνωρίζει ότι δεν υπάρχει ένα πρότυπο, ούτε ένα κοινό «μονοπάτι» προς τη βιωσιμότητα για τις τοπικές αρχές, οι οποίες συμμετέχουν ή επιθυμούν να υιοθετήσουν τη διαδικασία της ολοκληρωμένης και αειφόρου αστικής ανάπτυξης. Ο κύριος σκοπός αυτού του εργαλείου είναι η ενίσχυση του διαλόγου σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ πόλεων που αντιμετωπίζουν παρόμοια θέματα.

Πιο συγκεκριμένα, την επαύριον της Διακήρυξης της Μασσαλίας (2008) για την υλοποίηση του Χάρτη της Λειψίας για τις Ευρωπαϊκές Βιώσιμες Πόλεις των αρμόδιων Υπουργών των κρατών - μελών της ΕΕ για θέματα περιβάλλοντος αποφασίστηκε η ανάπτυξη και η δοκιμή ενός διαδικτυακού εργαλείου, του οποίου οι αρχές συνοψίστηκαν στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Πόλεις του Αύριο - Προκλήσεις, οράματα, η πορεία μπροστά» (2011). Το Πλαίσιο Αναφοράς αποτελεί ουσιαστικά ένα εργαλείο παρακολούθησης και αξιολόγησης βάσει 30 βιώσιμων στόχων του σχεδιασμού και της υλοποίησης έργων για βιώσιμες πόλεις, υποστηρίζοντας την ολοκληρωμένη αστική ανάπτυξη για μικρές, μεσαίες και μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις. Οι στρατηγικοί στόχοι και οι δείκτες τους κατηγοριοποιούνται σε 5 διαστάσεις:

#### *(α) Χωρική διάσταση*

1. Ανάπτυξη βιώσιμου αστικού σχεδιασμού και χρήσεων γης.
2. Διασφάλιση χωρικής ισορροπίας.
3. Ενθάρρυνση εδαφικής ανθεκτικότητας.
4. Διατήρηση και προώθηση της αρχιτεκτονικής, πολιτιστικής και αστικής κληρονομιάς.
5. Προώθηση υψηλής ποιότητας και λειτουργικότητας δημόσιων χώρων και βιώσιμου περιβάλλοντος.
6. Ανάπτυξη εναλλακτικής και βιώσιμης κινητικότητας.

#### *(β) Διακυβέρνηση*

7. Διασφάλιση ολοκληρωμένης εδαφικής στρατηγικής.
8. Υποστήριξη βιώσιμης τοπικής διοικητικής και οικονομικής διαχείρισης.
9. Υλοποίηση διαδικασίας αξιολόγησης και συνεχούς βελτίωσης.

10. Αύξηση της συμμετοχής του πολίτη.
11. Ενίσχυση της διακυβέρνησης σε συμπράξεις.
12. Διευκόλυνση της κατάρτισης και της δικτύωσης.

*(γ) Κοινωνική και Πολιτιστική Διάσταση*

13. Διασφάλιση της κοινωνικής ένταξης.
14. Διασφάλιση της κοινωνικής και διαγενεακής ισότητας.
15. Παροχή στέγασης για όλους.
16. Προστασία και προώθηση της υγείας και της ευημερίας.
17. Βελτίωση της χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευσης και κατάρτισης.
18. Προώθηση ευκαιριών για πολιτιστικές δράσεις και αναψυχή.

*(δ) Οικονομική διάσταση*

19. Ενθάρρυνση της πράσινης ανάπτυξης και της κυκλικής οικονομίας.
20. Προώθηση της καινοτομίας και των έξυπνων πόλεων.
21. Διασφάλιση της συνδεσιμότητας.
22. Ανάπτυξη της απασχόλησης και μιας ανθεκτικής τοπικής οικονομίας.
23. Ενθάρρυνση της βιώσιμης παραγωγής και κατανάλωσης.
24. Υποστήριξη της συνεργασίας και των καινοτόμων συμπράξεων.

*(ε) Περιβαλλοντική διάσταση*

25. Περιορισμός των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.
26. Προστασία, αποκατάσταση και ενίσχυση της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων.
27. Μείωση της μόλυνσης.
28. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.
29. Διαχείριση των φυσικών υλικών και πόρων με βιώσιμο τρόπο και πρόληψη των απορριμμάτων.
30. Προστασία, διατήρηση και διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η εργαλειοθήκη του Πλαισίου Αναφοράς, *απαρτιζόμενη από μια τεράστια βάση δεικτών, παρέχει πρακτική υποστήριξη στον σχεδιασμό πολιτικών για τη βιώσιμη ανάπτυξη στις εξής ενέργειες:*

- Στην εκπόνηση μιας αστικής στρατηγικής ή ενός έργου που λαμβάνει υπόψη του όλα τα πεδία της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης.
- Στον έλεγχο τρεχουσών στρατηγικών ή έργων σε μια πόλη και στην ενημέρωση σχετικά με τις αλληλοδράσεις (θετικές ή αρνητικές) των διαφόρων πεδίων δημόσιας πολιτικής.
- Στην παρακολούθηση της προόδου μιας στρατηγικής σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο.

- Στην πρόσβαση σε διαφορετικούς τύπους ανταλλαγών και υποστήριξης (σεμινάρια κατάρτισης, μάθηση μεταξύ ομοτίμων, κατάλογος καλών πρακτικών).

Η εργαλειοθήκη σχεδιάστηκε από και για τις πόλεις και μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε διάφορες χωρικές κλίμακες – από το επίπεδο της γειτονιάς μέχρι το μητροπολιτικό επίπεδο. Είναι δωρεάν, διαθέσιμη σε 17 γλώσσες και δεν απαιτεί οποιαδήποτε δέσμευση από τις πόλεις. Η διαχείριση του Πλαισίου Αναφοράς ανήκει στο Υπουργείο Στέγασης και Βιώσιμων Οικιών της Γαλλίας, στο Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR), στον γαλλικό δημόσιο φορέα για την υποστήριξη των εθνικών και τοπικών αρχών στο πεδίο της βιώσιμης ανάπτυξης (CEREMA) και στο γαλλικό δίκτυο των γραφείων σχεδιασμού (FNAU).

### ***B. Διάυλος Παρακολούθησης της Στρατηγικής EE2020 (EU2020 MonitoringPlatform)***

Ο Διάυλος Παρακολούθησης της Στρατηγικής EE2020<sup>7</sup> παρακολουθεί τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής για την έξυπνη, βιώσιμη, χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Πρόκειται για ένα δίκτυο δήμων και περιφερειών, το οποίο συντονίζεται από την ΕτΠ. Κύριο καθήκον του είναι να εποπτεύει τη συμμετοχή των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στην υλοποίηση της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Το δίκτυο, το οποίο δημιουργήθηκε το 2010 είναι μια πρωτοβουλία της ΕτΠ με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις των πόλεων, των περιφερειών και των λοιπών τοπικών αρχών στη χάραξη της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική ανάπτυξη και την καινοτομία. Από το 2013, ο Διάυλος παρακολούθησης αναλύει από μια τοπική οπτική γωνία όλα τα κύρια στάδια του κύκλου οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Ο Διάυλος Παρακολούθησης διαβουλεύεται τακτικά με τα μέλη του, είτε ηλεκτρονικά, είτε με τη διοργάνωση εκδηλώσεων, όπου οι περιφερειακές και τοπικές αρχές μπορούν να εκφράζουν τις απόψεις και τον προβληματισμό τους όσον αφορά τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Ο Διάυλος Παρακολούθησης έχει τους εξής συγκεκριμένους στόχους:

- Τη συμμετοχή των τοπικών και των περιφερειακών αρχών με σκοπό να διασφαλιστεί η καλύτερη υλοποίηση των πολιτικών που συνδέονται με τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».
- Την εξέταση της εξελισσόμενης σχέσης μεταξύ της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και της πολιτικής συνοχής.
- Την προαγωγή σαφέστερης τοπικής διαφοροποίησης των σκοπών και των στόχων πολιτικής του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, με τη συμμετοχή όλων των διοικητικών επιπέδων (ενωσιακό, εθνικό, τοπικό).
- Την εποπτεία της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ιδίως στον σχεδιασμό των εθνικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων σε κάθε κράτος - μέλος και στην εφαρμογή των ειδικών συστάσεων ανά χώρα.

---

<sup>7</sup> <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>

- Την καταγραφή των δραστηριοτήτων εποπτείας και τον εντοπισμό των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές κατά την εφαρμογή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και των ανά χώρα συστάσεων.
- Την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών, εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών.

Τα μέλη του Διαύλου προέρχονται από 178 τοπικές και περιφερειακές αρχές<sup>8</sup> από 28 κράτη - μέλη της ΕΕ και:

- Συνεισφέρουν στη διαμόρφωση των πολιτικών θέσεων της ΕτΠ για θέματα που αφορούν τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».
- Συνεργάζονται σε θέματα σχετικά με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και τη διαδικασία παρακολούθησης του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
- Ανταλλάσσουν απόψεις, εμπειρίες, βέλτιστες πρακτικές και μαθαίνουν από τα υπόλοιπα μέλη.
- Συνεργάζονται σε έργα σχετικά με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».
- Συμμετέχουν σε εκδηλώσεις του Διαύλου παρακολούθησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (εργαστήρια, πολιτικές διασκέψεις).

Ο Διάυλος Παρακολούθησης διαθέτει συντονιστική επιτροπή και πολιτικό συντονιστή. Είναι αυτοί που παρέχουν καθοδήγηση για το θεματολόγιο του Διαύλου και υποβάλλουν έκθεση με θέμα το έργο στο Προεδρείο και τα άλλα όργανα.

### ***Γ. Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας (The Subsidiarity Monitoring Network)***

Το Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας επιτρέπει την άμεση συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο τόσο κατά τη νομοθετική όσο και κατά τη προ-νομοθετική φάση. Το Δίκτυο αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών και των οργάνων της ΕΕ όσον αφορά έγγραφα και νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που έχουν άμεσο αντίκτυπο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Το Δίκτυο<sup>9</sup>:

- Επιτρέπει την πολιτική συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην παρακολούθηση της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.
- Ευαισθητοποιεί όσον αφορά την πρακτική εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.
- Κρατά τους εισηγητές και τα μέλη της ΕτΠ ενήμερους για τις παρατηρήσεις των τοπικών και περιφερειακών αρχών.
- Βοηθά στον εντοπισμό των πράξεων που βελτιώνουν τη νομοθεσία, ενισχύει τις γνώσεις των πολιτών για τις πολιτικές της ΕΕ και συμβάλλει στην αποδοχή τους.

<sup>8</sup> Από τη χώρα μας συμμετέχουν ο Δήμος Αλεξανδρούπολης, ο Δήμος Ασπροπύργου, ο Δήμος Ρόδου, η Αναπτυξιακή Ηρακλείου Α.Ε., ο Δήμος Καβάλας, ο Δήμος Λαμιέων, ο Δήμος Μυκόνου, ο Δήμος Τήλου, η Περιφέρεια Αττικής, η Περιφέρεια Κρήτης και η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου.

<sup>9</sup> <http://portal.cor.europa.eu/el/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx>



Στόχος του Δικτύου είναι, επομένως, να αποτελέσει ένα σημείο πρόσβασης που να δίνει τη δυνατότητα στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, όχι μόνο να ενημερώνονται αλλά και να εκφράζουν τις απόψεις τους για τις πολιτικές και τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ. Το Δίκτυο έχει έναν πολιτικό συντονιστή, μέλος της ΕτΠ, ο οποίος δίνει ώθηση στα ζητήματα της ατζέντας του και υποβάλλει έκθεση σχετικά με το έργο του στο Προεδρείο και τα άλλα όργανα.

#### ***Δ. Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση (ARLEM)***

Η Ευρωμεσογειακή Περιφερειακή και Τοπική Συνέλευση<sup>10</sup> είναι μια μόνιμη, κοινή συνέλευση που εκπροσωπεί την τοπική και περιφερειακή διάσταση της Ένωσης για τη Μεσόγειο και διασφαλίζει τη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην Ευρω-μεσογειακή πολιτική συζήτηση. Η συνέλευση παρέχει ένα θεσμικό πλαίσιο συνάντησης των μελών της ΕτΠ και των εκπροσώπων ευρωπαϊκών ενώσεων που συμμετέχουν στην ευρω-μεσογειακή συνεργασία με τους ομολόγους τους από τους μεσογειακούς εταίρους σε ένα μόνιμο κοινό όργανο. Επίσης, αναδεικνύει την εδαφική διάσταση των έργων που επιλέγονται από τη Γενική Γραμματεία της Ένωσης για τη Μεσόγειο και εξασφαλίζει την ανταλλαγή καλών πρακτικών. Κατά την εναρκτήρια σύνοδο τον Ιανουάριο του 2010, οι δήμαρχοι των μεγάλων πόλεων και εκπρόσωποι των περιφερειών από την ΕΕ και τις μεσογειακές χώρες - εταίρους υπογράμμισαν την ανάγκη να κινηθούν πέρα από τις υφιστάμενες παραδοσιακές διπλωματικές σχέσεις σχεδιάζοντας προγράμματα συνεργασίας σε θέματα όπως οι θαλάσσιοι και χερσαίοι διάδρομοι, η πολιτική προστασία, οι εναλλακτικές πηγές ενέργειας, η ανώτερη εκπαίδευση και η έρευνα, το ευρω-μεσογειακό πανεπιστήμιο, η μεσογειακή επιχειρηματική αναπτυξιακή πρωτοβουλία Την επαύριον της σύστασης της Ένωσης για τη Μεσόγειο τον Ιούλιο του 2008 στη Σύνοδο Κορυφής στο Παρίσι, η ΕτΠ υπέβαλε πρόταση στους αρχηγούς των κρατών - μελών για τη δημιουργία μιας Ευρω-μεσογειακής περιφερειακής και τοπικής Συνέλευσης. Στόχος της ARLEM είναι:

- Να δώσει στους εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης την ευκαιρία να εγκαινιάσουν άμεσο διάλογο με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και την Ένωση για τη Μεσόγειο. Σύμφωνα με την ΕτΠ, η αυξανόμενη εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία είναι ζωτικής σημασίας, αφού βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες και σε καλύτερη θέση για την παραγωγή απτών λύσεων για τα καθημερινά τους προβλήματα.
- Να παρέχει διαρθρωμένη δημοσιότητα και συνέχεια για τις σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στους τομείς του εμπορίου, των συμφωνιών οικονομικής συνεργασίας και την προώθηση της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης.
- Να αναγνωριστεί θεσμικά ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρω-μεσογειακή εταιρική σχέση. Προσδίδει στην εταιρική σχέση εδαφική διάσταση και επιζητά μεγαλύτερη εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε συγκεκριμένα έργα της Ένωσης για τη Μεσόγειο.

---

<sup>10</sup> <http://cor.europa.eu/el/activities/arlem/Pages/arlem.aspx#>

Το Δίκτυο περιλαμβάνει 80 μέλη από την ΕΕ και 15 μεσογειακούς εταίρους<sup>11</sup>. Εκτός από τοπικές και περιφερειακές αρχές, στο Δίκτυο εκπροσωπούνται η Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών (ΑΕΡ), η Ένωση των Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (ΑΒΒΡ), το δίκτυο Arco Latino, η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειών (CΡΜΡ), το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CΕΜΡ), το δίκτυο MedCities, η Διαρκής Επιτροπή της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών και οι Ηνωμένες Πόλεις και Τοπικές Αυτοδιοικήσεις (UCLG).

### ***Ε. Διάσκεψη των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών για την Ανατολική Εταιρική Σχέση (CORLEAP)***

Οι πολιτικές εξελίξεις στα ανατολικά σύνορα της ΕΕ οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2009 στην έναρξη της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης για την υποστήριξη των σχέσεων με τα 6 κράτη που βρίσκονται στην Ανατολική Ευρώπη και στον Νότιο Καύκασο (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Γεωργία, Μολδαβία, Ουκρανία και Λευκορωσία). Σκοπός της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης είναι η βελτίωση της σχέσης μεταξύ της ΕΕ και των 6 χωρών, εμβαθύνοντας την πολιτική συνεργασία και την οικονομική ολοκλήρωση. Η Εταιρική Σχέση επίσης σκοπεύει στην ανάπτυξη διμερών συνεργασιών και στην εισαγωγή νέων μηχανισμών για τη βελτίωση της περιφερειακής συνεργασίας. Η Εταιρική Σχέση βασίζεται στην κοινή δέσμευση στις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ – δημοκρατία, κράτος δικαίου και σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, οικονομία της αγοράς, βιώσιμη ανάπτυξη και χρηστή διακυβέρνηση.

Η Διάσκεψη των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών για την Ανατολική Εταιρική Σχέση<sup>12</sup> είναι το πολιτικό φόρουμ των τοπικών και περιφερειακών αρχών που προέρχονται από τα κράτη - μέλη της ΕΕ και τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Η Διάσκεψη αποτελεί τη μόνη ενωσιακή πλατφόρμα που προσφέρει την ευκαιρία για συζήτηση μεταξύ των πόλεων και των περιφερειών για την περαιτέρω ανάπτυξη της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Η Διάσκεψη περιλαμβάνει 36 τοπικές και περιφερειακές αρχές: 18 από την ΕΕ και 18 από τα 6 κράτη - εταίρους της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Οι στόχοι της Διάσκεψης είναι οι εξής:

- Συντονισμός της εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο πλαίσιο της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.
- Συμπληρωματικότητα και υποστήριξη των προσπαθειών των ενωσιακών οργάνων και άλλων συμμετεχόντων φορέων για την υλοποίηση της πολιτικής Ευρωπαϊκής Γειτονίας.
- Υποστήριξη των εσωτερικών μεταρρυθμίσεων και της κατάρτισης των στελεχών των τοπικών και περιφερειακών αρχών των συμμετεχουσών χωρών.

Ειδικότερα, η Διάσκεψη καλείται να ενισχύσει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και να υποστηρίξει την παρακολούθηση της υλοποίησης του οδικού χάρτη της Εταιρικής Σχέσης σε συνεργασία με άλλους φορείς, όπως το φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης και το Κογκρέσο Τοπικών και

<sup>11</sup> Από τη χώρα μας συμμετέχει η Περιφέρεια Κρήτης.

<sup>12</sup> <http://cor.europa.eu/el/activities/corleap/Pages/corleap.aspx>.

Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Την τελευταία διετία, τα πεδία στα οποία επικεντρώνονται οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της Διάσκεψης αφορούν τα εξής:

- Αποκέντρωση και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.
- Ανταλλαγή καλών πρακτικών στα πεδία της δημόσιας διοίκησης, της οικονομικής ανάπτυξης και της εδαφικής συνεργασίας.
- Χρηματοδοτικές ευκαιρίες για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Η Διάσκεψη λειτουργεί ως πλατφόρμα εδαφικής συνεργασίας. Οι τοπικές και οι περιφερειακές ενώσεις από τα κράτη - εταίρους συνιστούν τα σημεία επαφής, ενώ η ΕτΠ είναι το φυσικό σημείο επαφής για τα όργανα της ΕΕ. Αυτό επιτρέπει στη Διάσκεψη να συλλέγει και ανταλλάσσει πληροφορίες με τοπική και περιφερειακή διάσταση για την Εταιρική Σχέση. Συνεργαζόμενη με τοπικές αρχές των κρατών - εταίρων αλλά και με ιδιωτικούς και δημοσίους φορείς, τον ακαδημαϊκό χώρο, τις επιχειρήσεις και κυβερνήσεις, η Διάσκεψη και τα μέλη της προωθούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ενισχύουν την αξιοπιστία και αποδοχή της σχέσης με την ΕΕ και επικοινωνούν τα οφέλη αυτής της σχέσης για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

### **III. Αποτελεσματικότητα στην Εφαρμογή Πολιτικών**

#### ***A. Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας (EIP)***

Η Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας (ΕΣΚ) είναι μια έννοια που εισήχθη στην εμβληματική πρωτοβουλία Ένωση Καινοτομίας της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>13</sup>. Σκοπός της είναι να υπερκεραστούν οι αδυναμίες, τα σημεία εμπλοκής και τα εμπόδια στο ευρωπαϊκό σύστημα έρευνας και καινοτομίας, τα οποία αποτρέπουν ή επιβραδύνουν την ανάπτυξη και τη διάθεση στην αγορά των καλών ιδεών. Αυτά περιλαμβάνουν την έλλειψη επενδύσεων, τις παρωχημένες νομοθετικές ρυθμίσεις, την έλλειψη προτύπων και τον κατακερματισμό των αγορών. Κάθε Σύμπραξη τελεί υπό την αιγίδα μιας ομάδας καθοδήγησης, της οποίας προεδρεύει ο Ευρωπαίος Επίτροπος ή οι Ευρωπαίοι Επίτροποι με αρμοδιότητα στον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής ή σε σχετικούς τομείς. Συνεπικουρούνται από εκπροσώπους των κρατών - μελών (Υπουργοί), μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κορυφαίους παράγοντες του κλάδου, ερευνητές, την κοινωνία των πολιτών και άλλους σημαντικούς φορείς. Οι ΕΣΚ προσδιορίζουν τί πρέπει να γίνει για να υπερκεραστούν τα σημεία εμπλοκής – αρχής γενομένης από την περαιτέρω ανάπτυξη τεχνολογιών έως τον εξορθολογισμό του πλαισίου της αγοράς και την τόνωση της ζήτησης – και ενθαρρύνουν την ανάληψη δράσεων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Δεν υποκαθιστούν τα προγράμματα χρηματοδότησης ή τις κανονιστικές διαδικασίες, αλλά παρέχουν μια κοινή πλατφόρμα συνεργασίας. Στην πραγματικότητα οι ΕΣΚ γεφυρώνουν το χάσμα μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής<sup>14</sup>. Μέχρι σήμερα έχουν τεθεί σε ισχύ οι εξής ΕΣΚ<sup>15</sup>:

<sup>13</sup> Βλ. COM(2010)546, 6-10-2010.

<sup>14</sup> Βλ. CEC, *Outriders for European Competitiveness. European Innovation Partnerships (EIPs) as a Tool for Systemic Change*, Report of the Independent Expert Group, DG for Research and Innovation, Commission of the European Communities, Brussels 2014, p.9.

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>

- ΕΣΚ για την ενεργό και υγιή γήρανση (EIP-AHA): ανάδειξη και ξεπέραςμα εμποδίων για την καινοτομία σε όλη την αλυσίδα της υγειονομικής φροντίδας μέσω διεπιστημονικών και διατομεακών προσεγγίσεων.
- ΕΣΚ για την Αγροτική Παραγωγικότητα και Βιωσιμότητα (EIP-AGRI): υποστήριξη ενός ανταγωνιστικού και βιώσιμου αγροτικού τομέα.
- ΕΣΚ για τις Έξυπνες Πόλεις και Κοινότητες (EIP-SCC): βελτίωση ζωής στα αστικά κέντρα μέσω περισσότερο βιώσιμων ολοκληρωμένων λύσεων, εφαρμοσμένης καινοτομίας, καλύτερου σχεδιασμού, περισσότερο συμμετοχικής προσέγγισης, υψηλότερης ενεργειακής αποδοτικότητας, καλύτερων μεταφορικών λύσεων, έξυπνης χρήσης των ΤΠΕ κ.λπ.
- ΕΣΚ για τους Υδάτινους Πόρους (EIPWater): ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων για την αντιμετώπιση των μεγάλων ευρωπαϊκών και παγκόσμιων προκλήσεων στον τομέα των υδάτινων πόρων. Η Σύμπραξη υποστηρίζει ακόμη τη δημιουργία ευκαιριών στην αγορά για τέτοιου είδους καινοτομίες, εντός και εκτός ΕΕ.
- ΕΣΚ για τις Πρώτες Ύλες (EIP Raw Materials): διασφάλιση μιας βιώσιμης προσφοράς πρώτων υλών στην ευρωπαϊκή οικονομία παράλληλα με τη μεγέθυνση των οφελών για την κοινωνία στο σύνολό της.

Οι ΕΣΚ διασφαλίζουν την «προσέλκυση όλων των σχετικών ενδιαφερόμενων φορέων σε όλους τους τομείς πολιτικής, διατομεακά και διασυνοριακά για την επίσπευση των καινοτομιών που αντιμετωπίζουν μεγάλες κοινωνικές προκλήσεις και για την αποκόμιση ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων για ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων απασχόλησης στην Ευρώπη»<sup>16</sup>. Με άλλα λόγια, οι ΕΣΚ συγκεντρώνουν όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς που συμμετέχουν από το στάδιο της σύλληψης μιας ιδέας μέχρι την υλοποίησή της, κάτι που υποδηλώνει ότι η επιτυχία ή αποτυχία τους εδράζεται στη δέσμευση των συγκεκριμένων εμπλεκόμενων, δηλαδή στην προθυμία τους να εργάζονται μαζί και στην ικανότητά τους να είναι ευέλικτοι.

Όλες οι ΕΣΚ έχουν ήδη προετοιμάσει και δημοσιεύσει Στρατηγικά Σχέδια Υλοποίησης (SIPs), τα οποία αποτυπώνουν τις περιοχές προτεραιότητας και βασικές δράσεις για άμεση υλοποίηση. Αυτές οι δράσεις υλοποιούνται σε ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα με μετρήσιμα αποτελέσματα εντός 1-3 ετών. Αποτελούν τα βασικά έγγραφα αναφοράς για την υλοποίηση κάθε ΕΣΚ. Κάθε Σύμπραξη επιδιώκει τον εντοπισμό καινοτόμων λύσεων που ικανοποιούν ανάγκες συγκεκριμένων πεδίων πολιτικής, όπως η αγροτική αειφορία, οι έξυπνες πόλεις, η προστασία των υδάτινων πόρων κ.ο.κ.

## ***B. Σύμφωνο των Δημάρχων***

Μετά την έγκριση το 2008 της δέσμης μέτρων για το κλίμα και την ενέργεια της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέπτυξε το Σύμφωνο των Δημάρχων προκειμένου να προωθήσει και να υποστηρίξει τις προσπάθειες που καταβάλλονταν από τις τοπικές αρχές για την εφαρμογή πολιτικών σχετικά με τη βιώσιμη ενέργεια. Πράγματι, οι τοπικές κυβερνήσεις παίζουν καθοριστικό ρόλο στον μετριασμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι το 80% της κατανάλωσης ενέργειας και των εκπομπών CO<sub>2</sub> συνδέονται με την αστική δραστηριότητα. Χάρη στα μοναδικά

<sup>16</sup> Βλ. [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm)

χαρακτηριστικά του, καθώς πρόκειται για τη μοναδική κίνηση του είδους της που κινητοποιεί τοπικούς και περιφερειακούς φορείς γύρω από την εκπλήρωση των στόχων της ΕΕ, το Σύμφωνο των Δημάρχων παρουσιάζεται από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ως ένα εξαιρετικό μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι νέοι υπογράφοντες δεσμεύονται πλέον να μειώσουν τις εκπομπές CO<sub>2</sub> κατά τουλάχιστον 40% έως το 2030 και να υιοθετήσουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση αναφορικά με τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής αλλά και την προσαρμογή σε αυτήν. Το νέο ολοκληρωμένο Σύμφωνο των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 15 Οκτωβρίου 2015<sup>17</sup>.

Προκειμένου να μετατρέψουν την πολιτική δέσμευσή τους σε συγκεκριμένα μέτρα και έργα, οι υπογράφοντες το Σύμφωνο αναλαμβάνουν κυρίως να συντάξουν μια Βασική Απογραφή Εκπομπών και μια Εκτίμηση των Κινδύνων και της Τρωτότητας από την Κλιματική Αλλαγή. Δεσμεύονται να υποβάλουν, εντός δύο ετών από την ημερομηνία της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου, ένα Σχέδιο Δράσης Αειφόρου Ενέργειας και Κλίματος που θα περιγράφει συνοπτικά τις βασικές δράσεις που προγραμματίζουν να αναλάβουν. Η στρατηγική της προσαρμογής πρέπει να αποτελεί μέρος του Σχεδίου Δράσης Αειφόρου Ενέργειας και Κλίματος ή/και να αναπτύσσεται και να ενσωματώνεται σε ξεχωριστό(ά) έγγραφο(α) σχεδιασμού. Η πολιτική δέσμευση σηματοδοτεί την έναρξη μιας μακροπρόθεσμης διαδικασίας όπου οι πόλεις δεσμεύονται να συντάσσουν αναφορές κάθε δύο έτη για την πρόοδο της υλοποίησης.

Μέχρι σήμερα το Σύμφωνο έχει υπογραφεί από 7716 δήμους (1015 εκ των οποίων μετά το 2015), μεταξύ των οποίων 155 είναι ελληνικοί ΟΤΑ α΄ βαθμού. Συνολικά έχουν εγκριθεί 4.977 σχέδια δράσης.

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της ΕτΠ, «το Σύμφωνο των Δημάρχων αποτελεί πρότυπο αναφοράς για την ενεργό δέσμευση των δήμων και των περιφερειών όσον αφορά την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αξίζει να επεκταθεί σε άλλους τομείς όπως η απασχόληση, η πολιτική ενσωμάτωσης ή ο κοινωνικός αποκλεισμός» (σ.13). Προς την κατεύθυνση αυτή ήδη κινούνται άλλες καινοτόμες μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως τα εδαφικά σύμφωνα.

### ***Γ. Εδαφικά Σύμφωνα***

Το 2009 η ΕτΠ (2009, σ. 37) συνιστούσε να θεσπισθούν ευρωπαϊκά εδαφικά σύμφωνα, δυνάμει των οποίων θα μπορούν να συνεργάζονται, σε εθελοντική βάση, τα διάφορα αρμόδια επίπεδα διακυβέρνησης για την προσαρμογή της υλοποίησης των μεγάλων πολιτικών στόχων και προτεραιοτήτων της ΕΕ στη βάση της εταιρικής σχέσης με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Επίσης, ζητούσε να προβλεφθεί ότι τα ευρωπαϊκά εδαφικά σύμφωνα θα περιλαμβάνουν τη δέσμευση ενός οργάνου ή οργανισμού της ΕΕ, τη δέσμευση των εθνικών αρχών και μιας ή περισσότερων εδαφικών αρχών, τον προσδιορισμό των ευρωπαϊκών πολιτικών στόχων που πρέπει να επιτευχθούν, την παρουσίασή τους με τη μορφή συγκεκριμένων επιτευγμάτων στο

<sup>17</sup> Βλ. [http://www.simfonodimarxon.eu/about/covenant-of-mayors\\_el.html](http://www.simfonodimarxon.eu/about/covenant-of-mayors_el.html)

συγκεκριμένο έδαφος, ένα σύστημα παρακολούθησης και, τέλος, τον καθορισμό μιας δομής προϋπολογισμού, η οποία θα συγκεντρώνει τις εισφορές των διάφορων μερών που είναι αναγκαίες για την υλοποίησή τους.

Πράγματι, ένα Εδαφικό Σύμφωνο αποτελεί μια συμφωνία μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης μιας χώρας (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό) για τον συντονισμό και τον συγχρονισμό της πολιτικής ατζέντας τους προκειμένου να εστιάσουν τις δράσεις και τους χρηματοδοτικούς πόρους στους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>18</sup>.

Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός εδαφικού συμφώνου περιλαμβάνουν τις νομικές προβλέψεις, που αναδεικνύουν τις πολιτικές εκείνες που είναι αναγκαίες καθώς και τον τρόπο υλοποίησης αυτών των πολιτικών για τη διασφάλιση περισσότερο αποδοτικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», οικονομικές προβλέψεις, που αναλύουν τους πόρους (ενωσιακούς, εθνικούς, τοπικούς ή ιδιωτικούς) για την επίτευξη των στόχων και προβλέψεις για τη μέθοδο διακυβέρνησης, παρέχοντας πληροφορίες για τις δυνητικές θεσμικές διευθετήσεις για την παραγωγή των πολιτικών με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο<sup>19</sup>.

Ποιοι είναι οι πιθανοί στόχοι ενός εδαφικού συμφώνου; Πρώτον, η θέσπιση εθνικών και περιφερειακών στόχων με τη χρήση δεικτών άλλων εκτός από το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) μιας χώρας. Δεύτερον, η υλοποίηση μιας ή περισσότερων εμβληματικών πρωτοβουλιών. Και τρίτον, η ανάδειξη των εμποδίων για την επίτευξη των στόχων σε εθνικό επίπεδο.

Σε πρακτικό επίπεδο, εδαφικά σύμφωνα συναντούμε στην Αυστρία (Εδαφικά Σύμφωνα Απασχόλησης, 2007 - 2013), στο Βέλγιο (Σύμφωνο Δράσης της Φλάνδρας 2020), στο Ηνωμένο Βασίλειο (Μεγάλη Σύμπραξη του Νότιγγχαμ), στη Γαλλία (Εδαφικό Σύμφωνο για την Ένταξη), στη Γερμανία (Καινοτόμος Πρωτοβουλία Επιχειρηματικών Περιφερειών) και στην Ισπανία (Εδαφικά Σύμφωνα της Καταλονίας για την Ύπαιθρο). Αυτά τα Σύμφωνα διαφέρουν μεταξύ τους στα εξής στοιχεία:

- Στα επίπεδα διοίκησης που συμμετέχουν (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, ενωσιακό).
- Στη φύση της Σύμπραξης (κάθετη ή οριζόντια).
- Στα πεδία δράσης (ευρύτερα ή πολύ συγκεκριμένα).
- Στους τομείς δράσης (π.χ. απλούστευση διοικητικών διαδικασιών, παροχή υπηρεσιών στους πολίτες/στους επιχειρηματίες).
- Στη διάρκεια της συμφωνίας (προσωρινή ή μόνιμη).
- Στον τύπο της χρηματοδότησης (ενωσιακός, εθνικός, τοπικός, ή ιδιωτικός).

Οι ανωτέρω διαφορές υπογραμμίζουν τη διαφορετική κουλτούρα, καθώς και την κοινωνικο-οικονομική, πολιτιστική, θεσμική και περιβαλλοντική πολυμορφία των χωρών όπου υιοθετούνται τα Εδαφικά Σύμφωνα.

---

<sup>18</sup> Βλ. Committee of the Regions, *Territorial Pacts: Making the Most of Europe 2020 through Partnership*, CoR, Brussels 2010, σ.2.

<sup>19</sup> Στο ίδιο, σ.4



Για παράδειγμα, η πρόσφατη αναθεώρηση της στρατηγικής της Πολωνικής Περιφέρειας Pomorskie (Σεπτέμβριος 2012) προτείνει την εφαρμογή μιας σειράς λύσεων και μηχανισμών με στόχο την καλύτερη ενσωμάτωση της αναπτυξιακής πολιτικής της περιφέρειας στην εθνική αναπτυξιακή πολιτική. Όπως προβλέπεται από την αναθεώρηση της στρατηγικής, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να αναλάβει τρεις βασικούς ρόλους κατά την εφαρμογή της στρατηγικής<sup>20</sup>:

- Ως επενδυτής – λειτουργεί ως φορέας άμεσης εφαρμογής και χρηματοδότησης δράσεων που περιλαμβάνονται στην αναπτυξιακή στρατηγική μέσω της προώθησης δικών της έργων ή έργων που έχει αναλάβει από κοινού με άλλους εταίρους,
- Ως Συντονιστής και επικεφαλής αναπτυξιακών δραστηριοτήτων – ενεργεί ως ο φορέας συγκέντρωσης και επικαιροποίησης της στρατηγικής, ως ο υπεύθυνος υλοποίησής της, καθορισμού των υποχρεώσεών της, καθορισμού των μονάδων υλοποίησης και παρακολούθησης της εφαρμογής, όπως και ως μονάδα διαχείρισης της εξωτερικής συμβολής (συμπεριλαμβανομένης της ευρωπαϊκής) που στόχο έχει την επίτευξη των σκοπών της στρατηγικής,
- Ως Εμπνευστής – ως δημιουργός και υποστηρικτής των βασικών αναπτυξιακών έργων της περιοχής που απορρέουν από τη στρατηγική και τα οποία εφαρμόζονται σε άλλα επίπεδα δημόσιας διακυβέρνησης, ιδιαίτερα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στην προσπάθεια εκπλήρωσης του τρίτου ρόλου της, η Στρατηγική καθορίζει τις προσδοκίες της Περιφέρειας από την κεντρική κυβέρνηση. Πρόκειται για καινοτομία στο πολωνικό σύστημα διαμόρφωσης της αναπτυξιακής πολιτικής. Αποτελεί το πρώτο παράδειγμα διαμόρφωσης και προσπάθειας εναρμόνισης των πολιτικών από τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης. Οι προσδοκίες που διατυπώνονται στη στρατηγική καλύπτουν ζητήματα που βρίσκονται εκτός των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών οργάνων. Βασικό ρόλο στην υλοποίησή τους διαδραματίζουν τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η κεντρική κυβέρνηση, τα οποία και ορίζουν τις κατευθύνσεις μελλοντικού διαλόγου. Το σύστημα επίτευξης στόχων της Στρατηγικής ορίζει επίσης το πεδίο εφαρμογής των από κοινού δράσεων της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αναφέρει συγκεκριμένα όρια και αναπτυξιακές δυνατότητες δράσεων, η υλοποίηση των οποίων δημιουργεί σημαντικές πιθανότητες αισθητών θετικών αλλαγών για την περιοχή. Επιπροσθέτως, οι δεσμεύσεις της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, όπως ξεχωριστά και κάθε επιχειρησιακό στόχος της Στρατηγικής, αποτελούν σημείο εκκίνησης της συγκεκριμενοποίησης σαφών σημείων έμφασης, βάσει της συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών επιπέδων αλλά και εντός της ίδιας της περιφέρειας.

Με τον καθορισμό προσδοκώμενων αποτελεσμάτων έναντι των εθνικών αρχών, η Στρατηγική της Περιφέρειας προσφέρει δυνατότητες συνεταιρισμού με τα ανώτερα επίπεδα, μέσω *εδαφικών συμφώνων*. Τα εδαφικά σύμφωνα έχουν σχεδιαστεί ως εργαλείο πολυεπίπεδης καθοδήγησης δράσεων (εντός των πλαισίων του συστήματος αποκεντρωμένης περιφερειακής πολιτικής) και εκπροσωπούν την Περιφέρεια (δηλαδή την περιφερειακή αυτοδιοίκηση) και τις εθνικές αρχές

---

<sup>20</sup> Βλ. J. Zaucha, D. Swiatek, "Place-based Territorially Sensitive and Integrated Approach", *Ministry of Regional Development*, Warsaw, Warsaw 2013, [https://www.mir.gov.pl/english/Regional\\_Development/Spatial\\_Policy/Territorial\\_Cohesion/Documents/Place\\_based\\_Territorially\\_Sensitive\\_and\\_Integrated\\_Approach.pdf](https://www.mir.gov.pl/english/Regional_Development/Spatial_Policy/Territorial_Cohesion/Documents/Place_based_Territorially_Sensitive_and_Integrated_Approach.pdf)

(δηλαδή το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης). Και οι δύο φορείς διαθέτουν νομικά και οικονομικά εργαλεία, τα οποία καθορίζονται από το νομικό τους πλαίσιο. Μέσω των εδαφικών συμφώνων δεσμεύονται περί καθοδήγησης των υποστηρικτικών αποφάσεων σχετικά με τις αναπτυξιακές δεσμεύσεις που έχουν τεθεί. Οι δεσμεύσεις αυτές, οι οποίες καλύπτονται από τη σύμβαση, αλληλοσυμπληρώνονται, ενώ προβλέπεται και η υποστήριξή τους από όργανα διαφορετικών επιπέδων – περιφερειακά ή εθνικά. Στην πραγματικότητα, η κεντρική διοίκηση αποτελεί σημαντικό εταίρο. Τα εδαφικά σύμφωνα θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την αναγνώριση και προώθηση στρατηγικών αναπτυξιακών έργων και οργανωτικών λύσεων κρίσιμων για την χώρα και την περιφέρεια, ενισχύοντας την καθοδήγηση των παρεμβάσεων που υλοποιούνται από το εθνικό και το περιφερειακό επίπεδο για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής. Το κείμενο θέσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης της Pomorskie καταρτίζεται με βάση την ήδη διαμορφωμένη στρατηγική, καθώς και σε συνεργασία με άλλους φορείς της περιοχής, με ιδιαίτερη έμφαση να δίνεται στους φορείς που έχουν άμεση εμπλοκή στην υλοποίηση συγκεκριμένων δράσεων. Οι συμβατικές συμφωνίες που προκύπτουν στην Περιφέρεια λαμβάνουν τη μορφή ολοκληρωμένων εδαφικών συμφωνιών (integrated territorial agreements - ΙΤΑ). Καλύπτουν λειτουργικές περιοχές, γύρω από μεγάλες πόλεις ή αγροτικές περιοχές οι οποίες απαιτούν συγκεκριμένες αναπτυξιακές ενέργειες. Ο σχεδιασμός τους ακολουθεί τη μορφή ολοκληρωμένων εδαφικών προσεγγίσεων όσον αφορά τη διαχείριση των λειτουργικών περιοχών. Η ουσία του εργαλείου έγκειται στη διαδικασία που εφαρμόζεται, ώστε να εντοπιστούν και να προετοιμαστούν τα κατάλληλα «πακέτα» έργων, σε μια γκάμα τομέων συμπληρωματικών μεταξύ τους και καθοριστικών για την ανάπτυξη των λειτουργικών περιοχών. Η εφαρμογή τους θα πρέπει:

- Να συμβάλλει στην υλοποίηση της εγκεκριμένης πολιτικής συγκεκριμένων περιοχών αναφοράς.
- Να προωθεί τη συντονισμένη στήριξη διάφορων πηγών χρηματοδότησης (προγράμματα, άξονες προτεραιότητας).
- Να ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των τοπικών φορέων.
- Να παρέχει το απαιτούμενο πλαίσιο, ώστε να είναι δυνατή η δημιουργική και ουσιαστική εκτέλεση του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσον αφορά την εναρμόνιση της τοπικής και περιφερειακής πολιτικής για την ανάπτυξη.

Συμπερασματικά, η αναθεωρημένη Αναπτυξιακή Στρατηγική της Περιφέρειας Pomorskie φέρνει σημαντικές αλλαγές στη σχεδίαση των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Βασικά σημεία της είναι: η επίτευξη πολυεπίπεδης συνεργασίας εντός και εκτός της περιφέρειας, η προσέγγιση με συνεργατική διάθεση, η προώθηση του εδαφικού προσανατολισμού των στρατηγικών στόχων καθώς και των δράσεων εφαρμογής. Η στρατηγική θέτει τις απαιτούμενες βάσεις για οδηγίες: σχετικά με το ποιος συνεργάζεται με ποιον και με ποιο τρόπο, σχετικά με τους θεματικούς τομείς που θα πρέπει η συνεργασία αυτή να δώσει έμφαση, και σχετικά με ποια θα είναι η περιοχή εφαρμογής (τρόπος καθορισμού της). Η πολυεπίπεδη διαχείριση της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής της Περιφέρειας Pomorskie στηρίζεται σε δύο τύπους συμβατικών εργαλείων:

- Τα εδαφικά σύμφωνα αποτελούν εργαλείο καθοδήγησης των απαιτούμενων δράσεων, σε συνδυασμό με φορείς εθνικού επιπέδου και πιο συγκεκριμένα την κεντρική κυβέρνηση.



- Οι ολοκληρωμένες εδαφικές συμφωνίες θα χρησιμοποιηθούν, σχετικά με την οργάνωση συνεργασιών και εταιρικών σχέσεων, μέσα στο πλαίσιο των επιλεγμένων λειτουργικών περιοχών που περιλαμβάνονται εντός των διοικητικών ορίων της περιφέρειας.

Και στις δύο περιπτώσεις εργαλείων, η προσέγγιση βασίζεται τόσο σε συνεργατικούς συνδυασμούς όσο και σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης. Στην περίπτωση των εδαφικών συμφώνων, η οριζόντια εταιρική σχέση δηλώνει ότι οι περιφερειακές προτάσεις θα πρέπει να προκύπτουν εντός περιφέρειας, με διάλογο μεταξύ των τοπικών διοικήσεων, καθώς και άλλων δημόσιων και ιδιωτικών εταίρων, πριν αυτές κατατεθούν στην κεντρική κυβέρνηση. Η κάθετη εταιρική σχέση αποτελεί το επόμενο βήμα της διαδικασίας, καθώς οι προτάσεις που προέκυψαν θα πρέπει να συζητηθούν και να συμφωνηθούν μεταξύ περιφερειακού και εθνικού επιπέδου. Στην περίπτωση των ολοκληρωμένων εδαφικών συμφωνιών, η οριζόντια εταιρική σχέση προκύπτει από την ανάγκη διατομεακής εκπροσώπησης της περιοχής αναφοράς, όπως και συμφωνίας ενός κοινού σχεδίου δράσης καθώς και των κρίσιμων αναπτυξιακών του δεσμεύσεων. Στη συνέχεια, ο διαμορφωμένος φορέας εκπροσώπησης της λειτουργικής περιοχής γίνεται μέρος μιας κάθετης εταιρικής σχέσης με τις περιφερειακές αρχές, ως εταίρος στις διαπραγματεύσεις και διαμορφωτής των τελικών αποφάσεων.

#### ***Δ. Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (CLLD)***

Η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων<sup>21</sup>, βασισμένη στην προσέγγιση LEADER, είναι μια μέθοδος σχεδιασμού και υλοποίησης τοπικών ολοκληρωμένων αναπτυξιακών στρατηγικών με τη συμμετοχή εταίρων σε τοπικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, των τοπικών οικονομικών και κοινωνικών φορέων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και δημογραφικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αγροτικές περιοχές. Είναι ένα ιδιαίτερα ισχυρό εργαλείο, ειδικά σε περιόδους κρίσης, που δείχνει ότι οι τοπικές κοινότητες μπορούν: (α) να κάνουν σταθερά βήματα προς πιο αποτελεσματικές μορφές βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομικής ανάπτυξης, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», (β) να καινοτομήσουν, όχι αποκλειστικά με όρους τεχνολογικούς, αλλά κυρίως με όρους αντιμετώπισης τοπικών προβλημάτων και (γ) να ενισχύσουν την κοινωνική συνοχή στις αγροτικές περιοχές.

Εστιάζοντας στις αγροτικές περιοχές και κοινωνίες, η προσέγγιση CLLD δίνει την ευελιξία και τη δυνατότητα να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης με ολοκληρωμένο και πολυτομεακό χαρακτήρα, με την υλοποίηση παρεμβάσεων δημοσίου ή ιδιωτικού χαρακτήρα (ενίσχυση υποδομών και υπηρεσιών, υποστήριξη της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας, υλοποίηση «άυλων» παρεμβάσεων σε σχέση με τη δικτύωση και την ανάπτυξη των τοπικών ικανοτήτων), συνδυάζοντας έναν αριθμό εργαλείων και υπο-μέτρων του

---

<sup>21</sup> Βλ. άρθρα 32-35 Κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί Κοινών Διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΤΑ, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ· άρθρα 42-44 του Κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ.

ΕΓΤΑΑ, καθώς και δράσεων από το ΕΤΘΑ, το ΕΚΤ και το ΕΤΠΑ (σε περίπτωση πολυτομεακής προσέγγισης).

Το παρόν μέτρο εφαρμόζεται σε αγροτικές περιοχές, όπως ορίζονται σύμφωνα με τη νέα τυπολογία του ΟΟΣΑ, οι οποίες έχουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Προτείνονται μέσω της «από τα κάτω προς τα επάνω» προσέγγισης από τους ΟΤΑ. Τα σχέδια τοπικής ανάπτυξης θα πρέπει να αποτελούν προϊόν διαβούλευσης με τους αντιπροσωπευτικούς φορείς της περιοχής και τον τοπικό πληθυσμό.
- Να διαθέτουν επαρκή κρίσιμη μάζα από την άποψη του ανθρώπινου δυναμικού και των χρηματοοικονομικών πόρων. Ειδικότερα ο πληθυσμός της κάθε περιοχής παρέμβασης κυμαίνεται μεταξύ 10.000 - 120.000 κατοίκους, εκτός δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων.
- Να αποτελούνται από δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων.
- Να περιλαμβάνουν ορεινές και μειονεκτικές περιοχές και έως 12% μη χαρακτηρισμένων (πεδινών) περιοχών.
- Να παρουσιάζουν συνοχή και κοινά χαρακτηριστικά, καθώς και κοινές ή συμπληρωματικές αναπτυξιακές ανάγκες και προκλήσεις.
- Να αποδεικνύεται ο πολυτομεακός χαρακτήρας του σχεδίου.

Έτσι, η μεθοδολογία CLLD εφαρμόζεται σήμερα σε πληθώρα περιοχών ανά την Ευρώπη.

Κατ' αυτόν τον τρόπο προέκυψε η ανάγκη για μια νέα διαδικασία μάθησης για τις Διαχειριστικές Αρχές (ΔΑ), τους ενδιάμεσους φορείς (π.χ. ΔΑ Περιφερειών), τους οργανισμούς πληρωμών, τις Ομάδες Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ) και τους δικαιούχους. Πιο συγκεκριμένα:

- Όσοι εμπλέκονται στην εφαρμογή του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ, συμπεριλαμβανομένων όσων βρίσκονται σε αστικές περιοχές, πρέπει να κατανοήσουν τι προσφέρει η CLLD και πώς μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων.
- Οι παράγοντες της CLLD σε περιοχές όπου προβλέπεται τέτοιου είδους πολλαπλή χρηματοδότηση πρέπει να συντονίσουν και να συνδυάσουν διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης προκειμένου να αντιμετωπίσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις προκλήσεις της τοπικής ανάπτυξης.

Για παράδειγμα, η περίπτωση του Scheveningen στη Χάγη αποτελεί μια από τις λίγες περιπτώσεις όσον αφορά την εφαρμογή της CLLD σε αστικό πλαίσιο<sup>22</sup>. Ωστόσο, αποτελεί ένα ενδιαφέρον παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο η CLLD χρησιμοποιείται ως μια μέθοδος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Από το 1994 ο Δήμος της Χάγης διαδραματίζει τον ρόλο του ενδιάμεσου φορέα στην υλοποίηση του ΕΤΠΑ. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της πόλης για την περίοδο 2014 - 2020 εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 και προβλέπει τη χρήση της προσέγγισης CLLD σε ένα τμήμα της πόλης, την περιοχή Scheveningen, στο πλαίσιο της Ολοκληρωμένης Εδαφικής Επένδυσης (ΟΕΕ) που απευθύνεται σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές. Η ΟΕΕ χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ και καλύπτει τις ακόλουθες προτεραιότητες:

---

<sup>22</sup> Βλ. CEC, *Starting CLLD Implementation In Practice*, DG for Maritime Affairs and Fisheries, European Commission, Commission of the European Communities, Brussels 2016, σ.15.

- Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας.
- Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
- Προώθηση κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας.

Στόχος του έργου είναι η βελτίωση της σχέσης μεταξύ του εργατικού δυναμικού και της ζήτησης δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας μέσω της τόνωσης της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων, εκπαιδευτικών οργανισμών και της κυβέρνησης, και η βελτίωση της ελκυστικότητας των αστικών περιοχών για επένδυση μέσω της ανάπτυξης υψηλής ποιότητας και προσβάσιμων επιχειρηματικών τοποθεσιών. Μέσω της στρατηγικής CLLD η πόλη ελπίζει ότι θα τονώσει την απασχόληση του λιμανιού και του αλιευτικού τομέα, βελτιώνοντας την ελκυστικότητα της περιοχής για τους τουρίστες. Εντούτοις, η επίτευξη αυτού του αποτελέσματος και της σχετικής οικονομικής ανάπτυξης του Scheveningen εξαρτάται από την εμπλοκή των τοπικών εταίρων και κυρίως των επιχειρήσεων. Επίσης, πρέπει να επιδιώκεται η στενή συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων και του τοπικού πληθυσμού ώστε να διασφαλιστεί η κατάλληλη ευθυγράμμιση των μακροπρόθεσμων στόχων των δύο πλευρών.

Κατά συνέπεια, η πόλη αποφάσισε να επιτρέψει στους τοπικούς ενδιαφερόμενους φορείς να αναλάβουν τον έλεγχο της διαδικασίας, αναπτύσσοντας τη δική τους στρατηγική CLLD στο πλαίσιο της ΟΕΕ. Γι' αυτόν το σκοπό, δόθηκε χρηματοδότηση 1.2 εκ. € εκ των οποίων τα 432.000€ προήλθαν από το ΕΤΠΑ και τα υπόλοιπα από τον προϋπολογισμό της πόλης και συνεισφορές ιδιωτικών εταίρων. Έτσι, συστήθηκε μια τοπική εταιρική σχέση με τη μορφή ιδρύματος, η οποία περιλαμβάνει εκπροσώπους των ΜμΕ, των τομέων πολιτισμού και αθλητισμού και κατοίκους της πόλης. Πρόεδρος της εταιρικής σχέσης ορίστηκε μια ισχυρή και ανεξάρτητη προσωπικότητα. Αξιωματούχοι της πόλης συνέβαλαν ως διαμεσολαβητές, χωρίς, ωστόσο, να επιβάλουν τις προσωπικές τους απόψεις και γνώμες. Οι εταίροι σχεδίασαν μια SWOT ανάλυση και μια στρατηγική που προσβλέπει στην προώθηση της επιχειρηματικότητας και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης για την τοπική κοινότητα, κυρίως για ανειδίκευτους αιτούντες εργασία. Η τοπική στρατηγική εστιάζει στα ακόλουθα βασικά θέματα:

- Η περιοχή Scheveningen ως παραθαλάσσιο θέρετρο.
- Η οικονομία του λιμένα.
- Η ποιότητα ζωής των κατοίκων της περιοχής.

Η εταιρική σχέση σχεδιάζει να στηρίξει κυρίως έργα μικρής κλίμακας με πιλοτικό χαρακτήρα. Οι ομάδες - στόχος περιλαμβάνουν υφιστάμενες επιχειρήσεις, νέες επιχειρήσεις, κατοίκους, νέους και φοιτητές, ηλικιωμένους και τον τομέα του αθλητισμού. Συνολικά, η διαδικασία ανάπτυξης της στρατηγικής υπήρξε μια θετική εμπειρία. Οι τοπικοί παράγοντες ανέπτυξαν ένα ισχυρό αίσθημα κυριότητας της στρατηγικής και το επίπεδο εμπλοκής των κατοίκων ήταν υψηλό. Οι κύριες προκλήσεις είναι η διασφάλιση της οικονομικής ρευστότητας του έργου και η αποσαφήνιση του νέου ρόλου της διαχειριστικής αρχής και της επιτροπής παρακολούθησης με την ανάληψη κάποιων λειτουργιών τους από την ΟΤΔ.

## ***E. Οι Μακροπεριφερειακές Στρατηγικές της ΕΕ***

Η ανάπτυξη των Μακροπεριφερειών ως νέων λειτουργικών περιοχών έχει προωθηθεί την τελευταία δεκαετία από διάφορες χώρες και περιφέρειες της ΕΕ συμπληρωματικά προς τις παραδοσιακές πολιτικές ανά χώρα για την αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων, όπως είναι η ανάπτυξη με γνώμονα την καινοτομία, το περιβάλλον ή η κλιματική αλλαγή, με την εφαρμογή μιας προσέγγισης από τη βάση προς την κορυφή, η οποία περιλαμβάνει τη συμμετοχή των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων<sup>23</sup>.

Μετά την έγκριση της στρατηγικής της ΕΕ για την περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (EUSBSR)<sup>24</sup> από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2009, αναπτύχθηκαν τρεις ακόμη μακροπεριφερειακές στρατηγικές: η στρατηγική της ΕΕ για την περιοχή του Δούναβη (EUSDR) το 2011<sup>25</sup>, η στρατηγική της ΕΕ για την περιοχή της Αδριατικής και του Ιονίου (EUSAIR) το 2014<sup>26</sup> και η στρατηγική της ΕΕ για την περιοχή των Άλπεων (EUSALP) το 2016<sup>27</sup>.

Η έννοια της μακροπεριφερειακής στρατηγικής περιλαμβάνει τις εξής αρχές<sup>28</sup>:

- της *ενσωμάτωσης* – οι στόχοι θα πρέπει να ενσωματωθούν σε υφιστάμενα πλαίσια πολιτικής (ΕΕ, περιφερειακής, εθνικής, τοπικής) προενταξιακής, προγράμματα (ΕΕ, ειδικά για κάθε χώρα, εδαφικής συνεργασίας, τομεακά) και χρηματοπιστωτικά μέσα·
- του *συντονισμού* – στις πολιτικές, τις στρατηγικές και τους πόρους χρηματοδότησης θα πρέπει να αποφεύγονται τα στεγανά μεταξύ τομεακών πολιτικών, παραγόντων ή διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης·
- της *συνεργασίας* – οι χώρες πρέπει να συνεργάζονται, καθώς επίσης και οι τομείς, σε ολόκληρη την περιφέρεια, αλλάζοντας τη «νοοτροπία» από εσωστρεφή σε εξωστρεφή περιφερειακή ανάπτυξη ιδεών·
- της *πολυεπίπεδης διακυβέρνησης* – οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής σε διάφορα επίπεδα πρέπει να συνεργάζονται καλύτερα, χωρίς να δημιουργηθούν νέες βαθμίδες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων·
- της *εταιρικής σχέσης* – οι χώρες ΕΕ και οι χώρες εκτός ΕΕ μπορούν να συνεργαστούν με βάση το αμοιβαίο συμφέρον και τον σεβασμό.

---

<sup>23</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την Υλοποίηση των Μακροπεριφερειακών Στρατηγικών της ΕΕ*, COM(2016)805 τελικό, Βρυξέλλες 2016, σ.3.

<sup>24</sup> Βλ. Council of the European Union, *Conclusions 29/30 October 2009*, 15265/09, CONCL 3, Brussels 2009

<sup>25</sup> Βλ. Council of the European Union, *Conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region*, 3038rd General Affairs Council Meeting, 13 April 2011, Brussels 2011.

<sup>26</sup> Βλ. Council of the European Union, *Council Conclusions on the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR)*, General Affairs Council Meeting, 29 September, Commission of the European Communities, Brussels 2014.

<sup>27</sup> Βλ. Council of the European Union, *Conclusions 27 November 2015 and Conclusions 28 June 2016*, Brussels 2016

<sup>28</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ. Σχετικά με την προστιθέμενη αξία των μακροπεριφερειακών στρατηγικών, Βρυξέλλες, 27 Ιουνίου, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 2013, σ. 3 - 4.

Πιο συγκεκριμένα, στόχος των μακροπεριφερειακών στρατηγικών είναι η συντονισμένη απάντηση για θέματα που αντιμετωπίζονται καλύτερα όλα μαζί συνολικά παρά χωριστά το καθένα. Ο στόχος μιας μακροπεριφερειακής στρατηγικής είναι, επίσης, να κινητοποιήσει νέα σχέδια και πρωτοβουλίες, δημιουργώντας το αίσθημα της κοινής ευθύνης. Αυτές οι στρατηγικές αποτελούν σημαντική καινοτομία στην εδαφική συνεργασία και συνοχή. Ωστόσο, η εν λόγω προσέγγιση – με βάση την παράδοση συνεργασίας που απορρέει από κοινοτικές πρωτοβουλίες όπως το INTERREG – πρέπει να κριθεί με βάση τα αποτελέσματα, και η επιτυχία να μετρηθεί με κριτήριο την απαιτούμενη προσπάθεια. Ενώ η ίδια η προσέγγιση είναι αρκετά δημοφιλής, η εφαρμογή της αποτελεί πρόκληση, καθώς απαιτούνται βελτιώσεις ώστε να υπάρξει μια πραγματική προστιθέμενη αξία κατά τον πλέον αποτελεσματικό και βιώσιμο τρόπο. Για παράδειγμα, μια μακροπεριφερειακή συνεργασία επαφίεται χρηματοδοτικά στα κράτη - μέλη. Από πολύ νωρίς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε υπογραμμίσει τον κανόνα των «τριών όχι»: όχι νέα νομοθεσία· όχι νέα χρηματοδότηση· όχι νέα θεσμικά όργανα<sup>29</sup>.

Με τη συμμετοχή 19 χωρών της ΕΕ και 8 τρίτων χωρών, οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές έχουν πλέον καταστεί αναπόσπαστο μέρος του πλαισίου πολιτικής της ΕΕ. Οι στόχοι τους συνάδουν πλήρως με τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, ενισχύουν τις συνέργειες μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και μέσων της ΕΕ και εδράζονται στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή.

Πράγματι, κατά την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο 2014 - 2020, η θεσμοθέτηση των μακροπεριφερειακών στρατηγικών στον γενικό Κανονισμό, εκτός των χρηματοδοτικών εργαλείων (ΕΔΕΤ), υπογραμμίζει το εσωτερικό και εξωτερικό πεδίο αρμοδιότητας και τη σημασία τους για την επίτευξη της τοποκεντρικής πολιτικής συνοχής. Επίσης, ο ορισμός των στρατηγικών τις διακρίνει από τις θαλάσσιες λεκάνες που είναι περισσότερο χαλαρός στρατηγικός όρος και εδράζεται σε μια κοινή γεωγραφική περιοχή. Μαζί με τους ΕΟΕΣ, οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές αποτελούν βασικά εργαλεία της εδαφικής συνεργασίας στον γενικό Κανονισμό, ο οποίος θέτει το θεσμικό πλαίσιο για την ενσωμάτωση των επιχειρησιακών προγραμμάτων των κρατών - μελών σε αυτές<sup>30</sup>.

Με αυτόν τον τρόπο, οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές προσθέτουν αξία στη διάσταση της πολιτικής για τη συνοχή, προσφέροντας μια πλατφόρμα για πολυτομεακή, πολυεθνική και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία είναι ανοικτή και σε τρίτες χώρες.

Αναφορικά με τα αποτελέσματα της μακροπεριφερειακής προσέγγισης σε Βαλτική, Δούναβη και Αδριατική - Ιόνιο επισημαίνονται τα εξής<sup>31</sup>:

---

<sup>29</sup> Βλ. CEC, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM (2009) 248 final, Commission of the European Communities, Brussels 2009

<sup>30</sup> Βλ. European Parliament, *New Role of Macro-regions in European Territorial Cooperation*, Study, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels 2015, σ.26.

<sup>31</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έκθεση... σχετικά με την Υλοποίηση των Μακροπεριφερειακών Στρατηγικών της ΕΕ*, ο.π., σ. 7 - 12.

Μέσα σε διάστημα οχτώ ετών από τη θέσπισή της, η στρατηγική της ΕΕ για την περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας έχει δώσει ώθηση στη δημιουργία νέων δικτύων και έχει αυξήσει την αποτελεσματικότητα των ήδη υφιστάμενων (π.χ. φόρουμ για την αλιεία στη Βαλτική Θάλασσα). Αυτό οδήγησε στην έναρξη νέων έργων και στην επέκταση των ήδη υφιστάμενων (π.χ. διαδραστική διαχείριση των υδάτων, εκπαιδευτικό πρόγραμμα της Βαλτικής). Η ενοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην περιοχή έχει παράσχει στους φορείς της Βαλτικής Θάλασσας ένα κοινό πλαίσιο διαλόγου. Η ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού σε όλα τα επίπεδα, είτε στο εσωτερικό των χωρών, είτε μεταξύ των χωρών (χώρες της ΕΕ και τρίτες χώρες), είτε μεταξύ περιφερειακών οργανισμών, έχει οδηγήσει στη δημιουργία ισχυρότερων συνεργειών.

Αναφορικά με τη στρατηγική της ΕΕ για την περιοχή του Δούναβη έχουν καταγραφεί σημαντικά επιτεύγματα τόσο σε επίπεδο έργων όσο και σε επίπεδο συντονισμού. Πολλά έργα ξεκίνησαν ή αναπτύχθηκαν περαιτέρω ως αποτέλεσμα της στρατηγικής: τα γενικά σχέδια για την αποκατάσταση και τη συντήρηση των πλωτών οδών και για τη ναυσιπλοΐα, η δημιουργία δικτύων προστασίας της φύσης και η ανάπτυξη κοινών μεθοδολογιών για την αξιολόγηση και διαχείριση φυσικών κινδύνων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής, και η δημιουργία ενός δικτύου για τη βελτίωση της ασφάλειας στο Δούναβη. Η EUSDR έχει βελτιώσει, επίσης, το πνεύμα συνεργασίας, φέρνοντας σε επαφή τους ενδιαφερόμενους φορείς και συνδέοντας καλύτερα τα υφιστάμενα όργανα προκειμένου να ανταλλάξουν γνώσεις και εμπειρίες. Χάρη στη EUSDR κατέστη αποτελεσματικότερο το σύστημα διακυβέρνησης μέσω της ενίσχυσης του συντονισμού μεταξύ των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων σε εθνικό επίπεδο. Διευκολύνθηκε η προσέγγιση των σχετικών ενδιαφερόμενων φορέων τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, καθώς και ο συνεχής διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Τέλος, όσον αφορά τη στρατηγική της ΕΕ για την Αδριατική και το Ιόνιο, δεδομένου του μικρού διαστήματος εφαρμογής της, οι δράσεις επικεντρώθηκαν πρωτίστως στη δημιουργία δομών και κανόνων διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό απαιτήθηκε η διεξαγωγή εκτεταμένων συζητήσεων και διαβουλεύσεων μεταξύ των βασικών ενδιαφερόμενων φορέων, κυρίως μεταξύ των εθνικών συντονιστών. Σε επίπεδο ΕΕ απαιτείται ισχυρός συντονισμός προκειμένου να ξεπεραστούν τα αποκλίνοντα εθνικά συμφέροντα, λαμβανομένου υπόψη του υψηλού βαθμού συμμετοχής τρίτων χωρών, οι οποίες παρουσιάζουν σημαντικές κοινωνικο-οικονομικές διαφορές και αξιοσημείωτες ανισορροπίες στις οικείες θεσμικές και διοικητικές ικανότητες. Το μοντέλο συντονισμού που προτείνεται στο σχέδιο δράσης θέτει τις τέσσερις υπό ένταξη χώρες σε ίση βάση με τα τέσσερα συμμετέχοντα κράτη - μέλη της ΕΕ όσον αφορά τη συμμετοχή τους στις δομές διακυβέρνησης (π.χ. εκ περιτροπής προεδρία).

Συμπερασματικά, σκοπός των μακροπεριφερειακών στρατηγικών δεν είναι τόσο η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, όσο η δημιουργία συμπράξεων για την ανάπτυξη και την απασχόληση στις σχετικές περιφέρειες. Προς αυτήν την κατεύθυνση θα πρέπει να ενισχυθούν οι συνέργειες και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των μακροπεριφερειακών στρατηγικών και των εθνικών/περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων που υποστηρίζονται από τα Ευρωπαϊκά

Διαρθρωτικά Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), ενώ αποτελεί ζητούμενο η βελτίωση του συστήματος διακυβέρνησης και των αντίστοιχων ρόλων όλων των σχετικών φορέων.

## **Προτάσεις για την Ενίσχυση και Αξιοποίηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**

- Αξιοποίηση των νέων χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ (π.χ. CLLD) για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη οικειοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών από ενδιαφερόμενους φορείς και τοπικούς πληθυσμούς, τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των εθνικών, τοπικών και περιφερειακών επιπέδων διοίκησης και την ένταξη των τοπικών/περιφερειακών πρωτοβουλιών στο συνολικό εθνικό αναπτυξιακό όραμα για την περιφέρεια.
- Προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για τα εδαφικά σύμφωνα, δυνάμει των οποίων θα μπορούν να συνεργάζονται, σε εθελοντική βάση, τα διάφορα αρμόδια επίπεδα διακυβέρνησης για την προσαρμογή της υλοποίησης των μεγάλων πολιτικών στόχων και προτεραιοτήτων της ΕΕ στη βάση της εταιρικής σχέσης με τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας.
- Εκπόνηση από τις περιφέρειες και τους δήμους επιχειρησιακών σχεδίων για τις διεθνείς συνεργασίες τους (π.χ. Σύμφωνο Δημάρχων, μακροπεριφερειακές στρατηγικές, ευρωπαϊκά δίκτυα περιφερειών και πόλεων, πλατφόρμες ανταλλαγής τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών), προκειμένου αυτές να αποφέρουν τα προσδοκώμενα αναπτυξιακά οφέλη σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο και συνακόλουθα να ενισχύσουν την εικόνα της χώρας ως ελκυστικού τόπου για επενδύσεις. Μόνο στο πλαίσιο μιας επιχειρησιακής λογικής οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ θα εμπεδώσουν τη συνεργατική κουλτούρα και την πραγματική και όχι ψευδεπίγραφη, χάριν δημοσίων σχέσεων, εξωστρέφεια του υπο-εθνικού επιπέδου διοίκησης της χώρας. Προς αυτήν την κατεύθυνση κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί η αλλαγή του ρόλου και της φιλοσοφίας της λειτουργίας της διυπουργικής Επιτροπής του άρθρου 4 παρ. 2β του Ν. 3345/2005, κατά το γαλλικό πρότυπο.
- Συνεχής κατάρτιση των στελεχών των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, προκειμένου να διασφαλισθεί ικανή διαχείριση των σχεδίων και να αυξηθούν οι ανταλλαγές ορθών πρακτικών στην ΕΕ σε θέματα εδαφικής διακυβέρνησης.
- Θέσπιση διαδικασιών εσωτερικής διαβούλευσης και συντονισμού με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές που να διασφαλίζουν ηλεκτρονική πρόσβαση στο σύστημα παρακολούθησης των κρατών - μελών για τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ που τελούν υπό κατάρτιση, ούτως ώστε αφενός να λαμβάνονται υπόψη οι αρμοδιότητές τους στο πλαίσιο της χάραξης της εθνικής θέσης και αφετέρου να τους παρέχεται η δυνατότητα να συμμετέχουν στον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας.
- Ενίσχυση της ευρωπαϊκής αγωγής του πολίτη από την πρωτοβάθμια εκπαιδευτική βαθμίδα για την ευαισθητοποίηση και τη συμμετοχή του στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ (Δήμητρα Σιαχάμη - Αναστάσιος Αναστασίου)**

### **Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

#### **I. Το ευρωπαϊκό πρότυπο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεωρείται η σύμπραξη των κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών στην εφαρμογή τόσο των εθνικών δημόσιων πολιτικών, όσο και των πολιτικών της ΕΕ. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει τη συμμετοχή και συνεργασία όλων των επιπέδων της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης και φορέων του ιδιωτικού τομέα, της κοινωνίας και της αγοράς. Για πρώτη φορά, στη Συνθήκη της Λισαβόνας τονίζεται ρητά ότι η κλασική αρχή της επικουρικότητας αφορά στην οργάνωση και διακυβέρνηση της ΕΕ σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό και τοπικό).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις παραμέτρους της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Αναπόσπαστα στοιχεία αυτής της διακυβέρνησης είναι η αξιοκρατία, η λογοδοσία, η διαφάνεια και η διαβούλευση στη χάραξη των πολιτικών της δημόσιας διοίκησης, αλλά και η συνεργασία με τους εταίρους του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς. Οι συναινετικές πρακτικές, οι οποίες τη χαρακτηρίζουν, είναι αναγκαίες για την επίλυση σύνθετων προβλημάτων, αλλά και για την εξομάλυνση των αντικρουόμενων συμφερόντων, με όλη την περιπλοκότητα που εμφανίζουν στη σύγχρονη κοινωνία. Ωστόσο, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, συχνά, συνοδεύεται από αντίθετες προσεγγίσεις στην προώθηση των πολιτικών (π.χ. οικονομικής ανάπτυξης μεταξύ των εταίρων) και την απουσία κουλτούρας συνεργασίας μεταξύ των εταίρων. Παρά τα ανωτέρω κομβικά προβλήματα, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση διαθέτει τα χαρακτηριστικά μιας ανοικτής, χρήσιμης και, τελικώς, απαραίτητης πολιτικής συμμετοχικών αποφάσεων περί τα δημόσια προβλήματα, που προωθεί αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές.

Για να λειτουργήσει η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι απαραίτητο να υπάρχει:

- η δημοκρατική αντιπροσωπευτικότητα μέσα από τη συντονισμένη δράση των φορέων της δημόσιας διοίκησης, αλλά και των κρατών - μελών της ΕΕ,
- η χάραξη και εκτέλεση κοινών στρατηγικών και πολιτικών ανάπτυξης και
- η αμοιβαία ευθύνη μεταξύ των εθνικών και κοινωνικών εταίρων.

Η εμπειρία των τεσσάρων δεκαετιών της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας καταδεικνύει ότι υπάρχει σοβαρό έλλειμμα στην ορθολογική οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια να καθίσταται προβληματικός ο μακρόχρονος, ολοκληρωμένος και σταθερός σχεδιασμός των πολιτικών της δημόσιας διοίκησης. *«Τα αίτια της διαρκούς αστάθειας είναι πολλά και ποικίλα. Στα σημαντικότερα συγκαταλέγεται η έλλειψη στοιχειώδους συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων της χώρας ακόμα και σε εποχές βαθιάς κρίσης, η οποία συνεπάγεται, σε πολλές περιπτώσεις, είτε τη χρησιμοποίηση της δυνατότητας για πρόωρη διάλυση της βουλής από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα προς αξιοποίηση ευνοϊκών συγκυριών για την επανεκλογή του είτε την πρόκληση βουλευτικών εκλογών από την αντιπολίτευση με σκοπό την αναρρίχηση στην*



*εξουσία. Παράλληλα η επιβίωση του πελατειακού συστήματος έως τις ημέρες μας, με διάφορες παραλλαγές, δεν επιτρέπει την οριστική και αμετάκλητη εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας στις επιλογές προσώπων για την κατάληψη δημόσιων θέσεων, ενώ ταυτόχρονα υπαγορεύει τη θέσπιση ρυθμίσεων ή και οργανωτικών σχημάτων με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση της πολιτικής και εκλογικής πελατείας».<sup>32</sup>*

Είναι γεγονός ότι η ελληνική πολιτεία χρειάζεται ριζικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο λειτουργίας του δημοκρατικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση<sup>33</sup> είναι ένας στόχος, που επί αρκετές δεκαετίες εξαγγέλλεται από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, χωρίς όμως να πραγματώνεται. Η δημόσια διοίκηση παραμένει ένας μηχανισμός δυσκίνητος και δυσλειτουργικός, που δυσκολεύεται να επεξεργαστεί δημόσιες πολιτικές και να εκπληρώσει αποτελεσματικά, με ποιότητα και ευελιξία, τις δημόσιες δράσεις του.

Παρόλα αυτά, τις τελευταίες δύο δεκαετίες του εικοστού αιώνα επιχειρήθηκε ο θεσμικός εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, που αφορούσε στην ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), την ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής διοίκησης, την ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών σε κρίσιμους και νευραλγικούς τομείς του Κράτους και της κοινωνίας, τη θεσμοθέτηση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), την ίδρυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) κ.ά. Επίσης, από τη δεκαετία του 1980 έως και την προηγούμενη δεκαετία πραγματοποιήθηκαν τρεις αναθεωρήσεις του Συντάγματος. Η πρώτη από αυτές έγινε το 1986 και αφορούσε την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η δεύτερη αναθεώρηση, το 2001, περιέλαβε πολλές τροποποιήσεις, μεταξύ αυτών το άρθρο 101Α για τις Ανεξάρτητες Αρχές και το άρθρο 102 για την τοπική αυτοδιοίκηση και η τρίτη αναθεώρηση, το 2008, δεν επέφερε κάποιες σημαντικές αλλαγές. Η συνταγματική αναθεώρηση, πάντως, δεν δύναται να φέρει από μόνη της «την άνοιξη» στην κοινωνία, στους θεσμούς, στο Κράτος και σε κάθε πολίτη χωριστά, αν δεν δρομολογηθούν πολιτικές συναινέσεις, κοινοβουλευτική και κυβερνητική σταθερότητα, σχεδιασμός και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών σε βάθος χρόνου με μεταρρυθμιστική κατεύθυνση.

Όμως, η βαθιά οικονομική και κοινωνική κρίση<sup>34</sup> που διέρχεται η χώρα και ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζει ο εξωτερικός παράγοντας δεν απαλλάσσει τις υφιστάμενες πολιτικές δυνάμεις του Κοινοβουλίου από την υποχρέωση να προχωρήσουν στον σχεδιασμό ριζικών μεταρρυθμίσεων για τη δημόσια διοίκηση. Μεταρρυθμίσεις που να στηρίζονται στην ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση και διοικητική αποδοχή, έτσι ώστε να εκπληρώνεται η δημόσια αποστολή και να υπηρετείται το δημόσιο συμφέρον<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Στέλλα Χριστοφορίδου, Δικηγόρος, Υπ. ΔΝ. Εισήγηση στην ημερίδα της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, στις 19.06.2017, με θέμα: «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δικαιοσύνη».

<sup>33</sup> Άρθρα 101 - 104 του Συντάγματος που αφορούν στην Οργάνωση της Διοίκησης και την υπηρεσιακή κατάσταση των Οργάνων της Διοίκησης.

<sup>34</sup> Βλ. περισσότερα: Μιχάλης Πικραμένος: «Αναζητώντας τη συνταγματική αλλαγή υπό δυσχερή ιστορική συγκυρία», Εισήγηση στην ημερίδα της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, στις 19.06.2017.

<sup>35</sup> Ο Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33/τ. Α'/27.02.2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια,

## II. Το ήπιο δίκαιο (soft law) ως μέσο εφαρμογής της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει περισσότερο ένα πολιτικό πλέγμα οργάνωσης της συλλογικής δράσης στη δημόσια σφαίρα και λιγότερο έναν νομικό μηχανισμό ως εκ τούτου, δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για περιγραφικό όρο μιας πραγματικής κατάστασης, στην οποία η εξουσία επιμερίζεται και σε άλλους δρώντες, πέραν του στενού κρατικού πυρήνα. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσδίδει τεχνοκρατική παρά νομική διάσταση στο σύστημα οργάνωσης της διοικητικής δράσης. Αποτελεί έννοια που προσεγγίζεται περισσότερο με όρους της πολιτικής, διοικητικής και κοινωνικής επιστήμης και λιγότερο με όρους της νομικής επιστήμης. **Ο όρος διακυβέρνηση σηματοδοτεί τη μετάβαση σε ένα ευέλικτο και πλουραλιστικό σχήμα λήψης αποφάσεων για τις δημόσιες υποθέσεις.** Αυτή η αντίληψη περί διακυβέρνησης ερείδεται στην ιδέα ότι οι πολιτικές αποφάσεις δεν διαμορφώνονται εντός των ιεραρχικά οργανωμένων γραφειοκρατιών, καθώς τα παραδοσιακά σχήματα δεν επαρκούν πλέον για την αποτελεσματική διαμόρφωση και εφαρμογή αυτών. Απεναντίας, οι πολιτικές αποφάσεις προϋποθέτουν τη συγκρότηση και λειτουργία, υπό συνθήκες διαφάνειας και λογοδοσίας, ανοικτών δικτύων μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών δρώντων. Στη διακυβέρνηση οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από εταιρικά – συμμετοχικά σχήματα.

**Το κύριο πρόταγμα και διακύβευμα της διακυβέρνησης είναι η αποκέντρωση της εξουσίας.** Η διακυβέρνηση ως μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων προϋποθέτει την ανάδυση από την κοινωνία των πολιτών και την αγορά και τη συμμετοχή στη διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων και νέων δρώντων, όπως οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά ινστιτούτα. Σε αντίθεση με την παραδοσιακή έννοια της Κυβέρνησης σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία, που αναπαρίσταται γραφικά με μια πυραμίδα που στη βάση βρίσκεται το εκλογικό σώμα και στην κορυφή η νόμιμα εκλεγμένη κυβέρνηση, στην οπτική της Διακυβέρνησης, χωρίς να αμφισβητείται η πρωτοκαθεδρία της νόμιμα εκλεγμένης κυβέρνησης, προστίθενται στην αλυσίδα των διαδικασιών λήψης πολιτικών αποφάσεων και άλλοι δρώντες από την κοινωνία των πολιτών και την αγορά, με τους οποίους το Κράτος συνεχώς συνδιαλέγεται και ενίοτε συναποφασίζει. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρεται ακριβώς στη σύνθετη διαδικασία, μέσω της οποίας η χάραξη και η εφαρμογή επιμέρους προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής αναπτύσσεται σε διάφορα επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) και θεσμούς, ουδείς εκ των οποίων όμως διαθέτει το μονοπώλιο της ισχύος και της επιρροής.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνεπάγεται ένα μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων, το οποίο αποκλίνει από το καθεστώς του κρατικού συγκεντρωτισμού και αφαιρεί το μονοπώλιο της ισχύος και της επιρροής από το κεντρικό κράτος, καθώς το μέχρι πρότινος ισχύον γραμμικό μοντέλο λήψης αποφάσεων (“top to bottom”) εν τοις πράγμασι αποδεικνύεται αναποτελεσματικό. Η διακυβέρνηση εμπερικλείει την κάθετη συνεργασία μεταξύ περισσότερων δρώντων σε ένα

---

αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», είναι γεγονός ότι αποτελεί ένα γενναίο μεταρρυθμιστικό βήμα προς την κατεύθυνση της διοικητικής ανασυγκρότησης της χώρας.

διευρυμένο σχήμα υποκειμένων και τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ τους κατά τη διαμόρφωση και άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Στη διακυβέρνηση η διαβούλευση, η διαπραγμάτευση, η οικοδόμηση εμπιστοσύνης και η αναζήτηση συναινετικών και συμβιβαστικών λύσεων μεταξύ των επιμέρους ομάδων συμφερόντων (stakeholders) οδηγούν σε τεχνοκρατικά κατάλληλες και πολιτικά ρεαλιστικές αποφάσεις, ακριβώς διότι βασίζονται στη βαθύτερη γνώση των ζητημάτων και απορρέουν από συμμετοχικές διαδικασίες, έτσι ώστε να θωρακίζεται έτι περαιτέρω η νομιμοποιητική τους βάση.

Η πρόκληση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έγκειται, συνεπώς, στη συμπληρωματικότητα και τη συνάρθρωση μεταξύ θεσμικής διακυβέρνησης και διακυβέρνησης που διέπεται από εταιρική σχέση. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει εμπιστοσύνη, αμοιβαία ευθύνη και αντιπροσωπευτικότητα όλων των επιπέδων εξουσίας και θεσμικών οργάνων για την επίτευξη των κοινών στόχων. Το θεσμικό πλαίσιο είναι θεμελιώδους σημασίας, αλλά δεν αρκεί για την εξασφάλιση χρηστής, διαφανούς και αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Στο περιβάλλον αυτό, όπου δεν ενδιαφέρει η νομική κύρωση αλλά η αποτελεσματικότητα της ρύθμισης, η ανεπάρκεια των κλασικών πηγών του δικαίου και της νομολογιακής ερμηνείας τους καθιστά αδήριτη ανάγκη την προσφυγή στο ήπιο δίκαιο (soft law). Η αναγκαιότητα για τη βελτίωση της κανονιστικής ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων και την εκλογίκευση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας παραγωγής τους, καθώς και για τον περιορισμό του φαινομένου της πολυνομίας, αποτελεί το έναυσμα για μια «*νέα νομοθετική νοοτροπία*». Ήδη, στη **Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001** αναφέρονται επί λέξει τα εξής: «*Ακολουθώντας μια προσέγγιση λιγότερο ιεραρχική και συμπληρώνοντας τα μέσα εκτέλεσης των πολιτικών αποφάσεών της με μη νομοθετικά μέσα – πράγμα αποτελεσματικότερο – η Ένωση θα ανανεώσει την κοινοτική μέθοδο*» και «*η νομοθεσία συχνά αποτελεί μέσο ευρύτερης λύσης που συνδυάζει τυπικούς κανόνες με άλλα μη δεσμευτικά μέσα όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές ακόμα και αυτορρυθμίσεις εντός συμφωνηθέντος από κοινού πλαισίου*»<sup>36</sup>.

Στη διακυβέρνηση το ρυθμιστικό πλαίσιο εμπλουτίζεται με εργαλεία ήπιου δικαίου (soft law), δηλαδή με κανόνες που θεσπίζονται με άτυπες πράξεις στις οποίες δεν έχει χορηγηθεί δεσμευτική νομική ισχύς και οι οποίες, κατά νομική ακριβολογία, δεν ιδρύουν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους αποδέκτες τους, ούτε επιφέρουν άμεσες έννομες συνέπειες στον εξωτερικό νομικό κόσμο και νομικές κυρώσεις αστικής ή ποινικής φύσεως, όμως διαθέτουν πολιτική ισχύ και οδηγούν σε έμμεσα νομικά αποτελέσματα. Τα εργαλεία ήπιου δικαίου (soft law) αποτελούν επικουρικά μέσα ρύθμισης στην έννομη τάξη, δηλαδή λειτουργούν προσθετικά και συμπληρωματικά σε σχέση με τους υποχρεωτικούς κανόνες δικαίου (hard law). Σε επίπεδο ΕΕ, στο ήπιο δίκαιο (soft law) συγκαταλέγονται οι Λευκές και Πράσινες Βίβλοι, οι διοργανικές συμφωνίες μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, οι δηλώσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα συμπεράσματα και τα ψηφίσματα του Συμβουλίου, οι

---

<sup>36</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/653/653346/653346el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/653/653346/653346el.pdf) : Έγγραφο εργασίας για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων «ήπιου δικαίου» (soft law) της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων (12.02.2007).

κατευθυντήριες γραμμές, οι Κώδικες Δεοντολογίας, η από κοινού ρύθμιση και η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ).

**Οι Λευκές και Πράσινες Βίβλοι** περιλαμβάνουν προτάσεις δράσης της ΕΕ σε συγκεκριμένους τομείς δημόσιας πολιτικής και αποτελούν προπαρασκευαστικές πράξεις δημόσιας διαβούλευσης μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, με στόχο την επίτευξη πολιτικής συναίνεσης πριν από την κατάρτιση και κατάθεση νομοθετικής πρότασης. Εν προκειμένω, ορόσημο αποτελεί η **Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών (2009)**<sup>37</sup>.

**Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)** αποτελεί διαδικασία χάραξης πολιτικής, που δεν απαιτεί από τα κράτη - μέλη να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους, ούτε οδηγεί σε δεσμευτικά νομοθετικά μέτρα, αλλά αποσκοπεί στη διάδοση βέλτιστων πρακτικών για ορισμένες πολιτικές και στην επίτευξη σύγκλισης όσον αφορά στους κύριους στόχους της ΕΕ. Η ΑΜΣ θεσπίστηκε ως εργαλείο της στρατηγικής της Λισαβόνας (2000). Δυνάμει αυτής της διακυβερνητικής μεθόδου, τα κράτη - μέλη αξιολογούνται μεταξύ τους (άσκηση πίεσης από ομοτίμους), ενώ ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιορίζεται στην εποπτεία. Η ΑΜΣ είναι, επομένως, ένας εθελοντικός, μη εκτελεστός, διακυβερνητικός μηχανισμός χάραξης πολιτικής, που θέτει πρωτίστως γενικές και ανοικτές κατευθυντήριες γραμμές παρά κανόνες και δεν προβλέπει νομικές κυρώσεις για όσα κράτη - μέλη δεν συμμορφώνονται. Η ΑΜΣ περιλαμβάνει «μέτρα ελαστικού χαρακτήρα» για την κατάρτιση από τα κράτη - μέλη σχεδίων εθνικών μεταρρυθμίσεων σε τομείς πολιτικής, όπως η εκπαίδευση, η έρευνα και η ανάπτυξη, η κοινωνική προστασία, η απασχόληση και η επαγγελματική κατάρτιση, η πολιτική των επιχειρήσεων και η μετανάστευση. Η ΑΜΣ εφαρμόζεται σε επί μέρους στάδια. Κατ' αρχάς, επιτυγχάνεται συμφωνία στο Συμβούλιο για τους στόχους πολιτικής. Κατόπιν, τα κράτη - μέλη μεταφέρουν τις κατευθυντήριες γραμμές στις εθνικές και περιφερειακές τους πολιτικές. Στη συνέχεια, συμφωνούνται ειδικοί στόχοι αναφοράς και στατιστικοί δείκτες για την παρακολούθηση της μεταφοράς και ενσωμάτωσης των βέλτιστων πρακτικών. Τέλος, τα αποτελέσματα αξιολογούνται μέσω της σύγκρισης των επιδόσεων των κρατών - μελών.

**Η από κοινού ρύθμιση** συνδυάζει στοιχεία αυτορρύθμισης και παραδοσιακής νομοθετικής ρύθμισης και εδράζεται στη συνεργασία δημόσιας αρχής και κοινωνίας των πολιτών, υπό την έννοια του κάθε φορά διαφορετικού τμήματος της κοινωνίας ("κοινωνικού υποσυστήματος") που ενέχεται στη σχεδιαζόμενη ρύθμιση, ώστε να διαμορφωθεί ένα νέο αυτοτελές ρυθμιστικό σύστημα. Στη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, ως «από κοινού ρύθμιση» νοείται ο μηχανισμός με τον οποίο μια κοινοτική νομοθετική πράξη αναθέτει την υλοποίηση των στόχων που ορίζει η νομοθετική αρχή στα αναγνωρισμένα στον τομέα αυτό ενδιαφερόμενα μέρη, ιδίως τους οικονομικούς φορείς, τους κοινωνικούς εταίρους και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Η από κοινού ρύθμιση καθίσταται ολοένα και περισσότερο επίκαιρη και επωφελής σε τομείς όπως τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ), οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και οι αγορές ενέργειας – τομείς δηλαδή που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από τις δημόσιες αρχές λόγω των διαφορετικών νομικών και πολιτιστικών παραδόσεων των κρατών - μελών.

<sup>37</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009\\_/cdr89-2009\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_el.pdf)

Οι Κώδικες Δεοντολογίας συνιστούν σύνολο κανόνων και προτύπων, προερχόμενων από διαδικασίες αυτορρύθμισης. Εν προκειμένω, κρίνεται σκόπιμο να γίνει ειδική μνεία στον **Ευρωπαϊκό Κώδικα Δεοντολογίας για τους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών**<sup>38</sup>, που συντάχθηκε το 1999 από το Κογκρέσσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, με σκοπό αφενός μεν την οικοδόμηση κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ αιρετών και πολιτών, αφετέρου δε την προώθηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας συνιστά πλέγμα κανόνων συμπεριφοράς και ακεραιότητας των αιρετών, οι περισσότεροι εκ των οποίων εδράζονται πλέον στη νομοθεσία των κρατών - μελών, ενώ άλλοι διαθέτουν περισσότερο ηθικό και δεοντολογικό περιεχόμενο. Πρόκειται για κείμενο υψηλής συμβολικής σημασίας, για ένα είδος σύγχρονου «κοινωνικού συμβολαίου» μεταξύ των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης και των πολιτών. Κατευθυντήρια αρχή που διέπει τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Δεοντολογίας και δεσμεύει τους αιρετούς των δήμων και περιφερειών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αποτελούν ο νόμος και το δημόσιο συμφέρον που επιτάσσουν την αποχή από κάθε είδους αθέμιτες πρακτικές κατά τη διεξαγωγή της προεκλογικής εκστρατείας, τον περιορισμό και τη δημοσιότητα των εκλογικών δαπανών, την αποχή από κάθε είδους πελατειακές σχέσεις και καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων (ασυμβίβαστα) και διαφθοράς (ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας), την απαγόρευση της ανάληψης ορισμένων επαγγελματικών θέσεων μετά τη λήξη της θητείας, τη διαφάνεια και την αιτιολογία των αποφάσεων, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος, τη διευκόλυνση του έργου των ελεγκτικών αρχών και τη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις τους, την αξιοκρατία κατά την πρόσληψη και προαγωγή του προσωπικού.

Σε εθνικό επίπεδο και δη στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο ήπιο δίκαιο (soft law) συγκαταλέγονται **οι κώδικες συμπεριφοράς και δεοντολογίας των αιρετών**<sup>39</sup> (βλ. και άρθρα 21 παρ. 3 του Ν. 3731/2008<sup>40</sup> και 61 παρ. 2 του Ν. 3852/2010<sup>41</sup>), καθώς και **οι Χάρτες Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων των Πολιτών**<sup>42</sup>, με τις οποίες δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά διακηρύσσεται η αυτοδέσμευση των Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών ως προς την τήρηση της κείμενης εθνικής, ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας.

Τέλος, σε εθνικό επίπεδο χαρακτηριστικό παράδειγμα ήπιου δικαίου (soft law) αποτελούν **οι πράξεις του Συνηγόρου του Πολίτη**, που λειτουργεί ως εξωδικαστικός μηχανισμός συναινετικής επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν στις σχέσεις μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης και πολιτών. Ο Συνήγορος του Πολίτη έλκει την καταγωγή του από τον σκανδιναβικής έμπνευσης θεσμό του Ombudsman, ενώ σε επίπεδο ΕΕ θεσπίστηκε το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ο

<sup>38</sup> <http://tetradioaftodioikisis.blogspot.gr/2014/11/blog-post.html>

<sup>39</sup> Βλ. π.χ. τον Κώδικα Δεοντολογίας μεταξύ των αιρετών των Ο.Τ.Α., Σύλλογος Ενεργών και Διατελεσάντων Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων Αττικής, 2010, [http://www.sdat.gr/media/files/20101127/kwdikas\\_deodologias.pdf](http://www.sdat.gr/media/files/20101127/kwdikas_deodologias.pdf)

<sup>40</sup> «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών» (ΦΕΚ 263/τ. Α'/23.12.2008).

<sup>41</sup> «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/τ. Α'/07.06.2010)

<sup>42</sup> Βλ. π.χ. τη Χάρτα Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων Πολιτών, Περιφέρεια Αττικής, 2016, [http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20039&Itemid=840](http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=20039&Itemid=840)

αντίστοιχος θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, ενώ ο ρόλος του είναι αμιγώς διαμεσολαβητικός, χωρίς κυρωτικές ή κανονιστικές – αποφασιστικές αρμοδιότητες για την εκπλήρωση της αποστολής του προσφεύγει, έτσι, στην πειθώ και τη διαβούλευση. Η απουσία κυρωτικής ισχύος των πράξεων του Συνηγόρου του Πολίτη συνιστά όρο και εγγύηση της ανεξαρτησίας και του κύρους του θεσμού. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν εκδίδει εκτελεστές δεσμευτικές πράξεις που να υπόκεινται στον έλεγχο άλλων δικαιοδοτικών αρχών, ούτε επιβάλλει κυρώσεις στη Διοίκηση, αλλά αντιθέτως διατυπώνει συστάσεις και προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών της, καλώντας την σε εθελούσια συμμόρφωση και εναρμόνιση της δράσης της προς αυτές. Κατά τη νομολογία (ΣτΕ 2274/2003): *«Το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ούτε αποτελούν οι περιλαμβανόμενες σε αυτό προτάσεις επιταγή, η μη συμμόρφωση προς την οποία συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας παραδεκτώσ προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως κατά την έννοια του άρθρου 45 παράγραφος 4 του Π.Δ. 18/1989. Τυχόν αντίθετη εκδοχή θα είχε ως αποτέλεσμα τον δικαστικό έλεγχο των προτάσεων του Συνηγόρου είτε ευθέως με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά του πορίσματος, είτε εμμέσως επ' ευκαιρία της προσβολής της πράξεως με την οποία επιβάλλεται πειθαρχική ποινή σε βάρος υπαλλήλου λόγω μη συμμορφώσεως προς τις προτάσεις του Συνηγόρου. Τούτο, όμως, δεν είναι σύμφωνο με τη βούληση του νομοθέτη του Ν. 2447/1997, στην εισηγητική έκθεση του οποίου ρητώς αναφέρεται ότι ο Συνήγορος, όπως και σε όλες τις χώρες που έχει εισαχθεί ο θεσμός, δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις ... Αυτή η έλλειψη αρμοδιότητας φαίνεται εκ πρώτης όψεως να αποτελεί αδυναμία του θεσμού, εν τούτοις όμως αποτελεί την ουσιαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας του, καθόσον οι πράξεις του δεν χρειάζεται να υπαχθούν στην ελεγκτική αρμοδιότητα άλλων οργάνων. Ο ελεγκτικός - μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης».*

### **III. Οι συνταγματικοί θεσμοί της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης ως έκφραση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**

Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το **αποκεντρωτικό σύστημα**, όπως ορίζει συναφώς το άρθρο 101 παράγραφος 1 του Συντάγματος. Το αποκεντρωτικό σύστημα, το οποίο για πρώτη φορά κατοχυρώθηκε σε επίπεδο Καταστατικού Χάρτη με το «θνησιγενές» Σύνταγμα του 1925, συνίσταται στην ίδρυση οργάνων, που ναι μεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, ωστόσο ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητές τους σε ορισμένη εδαφική ενότητα, τα διοικητικά όρια της οποίας προσδιορίζονται με κριτήριο τις επικρατούσες γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, κατ' επιταγή του άρθρου 101 παράγραφος 2 του Συντάγματος, και όχι σε ολόκληρη την κρατική επικράτεια, όπως συμβαίνει με τα κεντρικά όργανα. Περαιτέρω, η παράγραφος 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος διαλαμβάνει ότι τα περιφερειακά όργανα του Κράτους διαθέτουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, κατ' αντιδιαστολή προς τα κεντρικά όργανα του Κράτους τα οποία, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, αναλαμβάνουν επιτελικού χαρακτήρα και σκοπού αρμοδιότητες, που συνίστανται στη γενική

κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα σε εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο.

Ο συντακτικός νομοθέτης, επομένως, επιφυλάσσει υπέρ των περιφερειακών οργάνων του Κράτους αποφασιστική και όχι απλά γνωμοδοτική ή συμβουλευτική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Πολλώ δε μάλλον, όταν η αποφασιστική αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων αποτελεί αναγκαία συνθήκη του συστήματος της αποκέντρωσης, καθόσον εγγυάται τη κατά νόμο αρμοδιότητά τους να λαμβάνουν αποφάσεις άμεσα εκτελεστές, οι οποίες παράγουν αφ' εαυτών έννομα αποτελέσματα, χωρίς δηλαδή την ανάγκη έγκρισης ή επικύρωσής τους από οποιαδήποτε κεντρική δημόσια αρχή.

Συνακόλουθα, η μεταβατική διάταξη του άρθρου 118 παράγραφος 3 του Συντάγματος, η οποία παραδόξως διατηρήθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αλλά και του 2008, καθιερώνει ένα είδος «αποκεντρωτικού κερτημένου», καθόσον αφενός μεν προβλέπει τη διατήρηση της ισχύος διατάξεων περί κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών μέχρι την έκδοση του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, αφετέρου δε επιτρέπει τη δυνατότητα τροποποίησης αυτών με τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες – και όχι αντιστρόφως (ΣτΕ 1306/2000). Αντικείμενο κριτικής προσέγγισης έχει αποτελέσει, εξάλλου, η μάλλον στενή γραμματική ερμηνεία της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά τη νομολογιακή κρίση του οποίου «... η απαγόρευση μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές στις κεντρικές υπηρεσίες ισχύει για το μεταβατικό διάστημα, μέχρις ότου εκδοθεί ο εκτελεστικός νόμος του άρθρου 101 παράγραφος 3 του Συντάγματος για την περιφερειακή οργάνωση της Χώρας και, επομένως, δεν έχει εφαρμογή μετά τη δημοσίευση του Ν. 2503/1997» (ΣτΕ 4319/2005 και 2687/2007).

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, όπως ορίζει συναφώς το άρθρο 102 παράγραφος 1 εδάφιο α' του Συντάγματος. Το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης οργανώνεται με την ύπαρξη αυτοτελών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τα οποία αναλαμβάνουν την αρμοδιότητα για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα, υπό καθεστώς διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και, παράλληλα, υπό την εποπτεία του Κράτους, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα σε εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο και που δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Η άσκηση εποπτείας επί των οργάνων των ΟΤΑ και επί των πράξεων που εκδίδουν αποσκοπεί στη διασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης και της ενότητας της δημόσιας διοίκησης. Σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο που τεκμαίρεται από την ιεραρχική σχέση των διοικητικών οργάνων, το περιεχόμενο, τα μέσα και τα όργανα άσκησης της εποπτείας ρυθμίζονται ρητώς από την κείμενη νομοθεσία, η οποία εν προκειμένω ερμηνεύεται και εφαρμόζεται στενά, με όριο τη μη προσβολή του πυρήνα του θεσμού της αυτοδιοίκησης.

Οι ΟΤΑ, επομένως, συνθέτουν διακριτή νομική προσωπικότητα από εκείνη του Κράτους, ενώ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και προς επίτευξη των σκοπών τους διαθέτουν οργάνωση, προσωπικό και περιουσία (πόρους). Οι ΟΤΑ, ωστόσο, δεν διαθέτουν αυτονομία, υπό την έννοια της



εξουσίας αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, παρά μόνο στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 43 παράγραφος 2 εδάφιο β' του Συντάγματος ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων προς ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά σε σχετική απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ. 3440/1998) «... το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται δεν σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα».

Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την άμεση λαϊκή νομιμοποίηση των οργάνων τους και τη λογοδοσία των τελευταίων στο τοπικό εκλογικό σώμα. Οι ΟΤΑ είναι όργανα δημόσιας διοίκησης, παρά την προφανή πολιτική σημασία που αποκτούν λόγω του τρόπου ανάδειξης των οργάνων τους με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Όπως μάλιστα επισημαίνεται με σαφήνεια σε σχετική απόφαση του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου «... οι εκλεγόμενες αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι, κατά τη φύση τους, διοικητικά όργανα για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και δεν έχουν χαρακτήρα πολιτικού οργάνου για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων» (ΣτΕ Ολ. 3684/2009).

Ο συντακτικός νομοθέτης του 2001 αναγνωρίζει αποκλειστικά δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, παραλείποντας οποιαδήποτε ονομαστική αναφορά στη μορφή και το επίπεδο αυτών και καταλείποντας στον κοινό νομοθέτη ευρύτατη διακριτική ευχέρεια ως προς την περαιτέρω εξειδίκευση της οργανωτικής διάρθρωσης αυτών, αποκλεισμένης της δυνατότητας ίδρυσης τρίτης λειτουργικής βαθμίδας. Μεταξύ των δύο βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τη διαφορά των εδαφικών ορίων τους, δεν αναπτύσσονται σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, αντανακλώντας το κυρίαρχο πρότυπο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου οι σχέσεις που αναπτύσσονται δεν έχουν ιεραρχικό αλλά συνεργατικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα.

Θεσμική καινοτομία, με προδήλως θετικό πρόσημο, της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, συνιστά η ρητή αναγνώριση, δυνάμει του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος, **τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων** σε νευραλγικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως η ανάπτυξη, η ενέργεια, η βιομηχανία, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες, η απασχόληση, η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, ο πολιτισμός, ο τουρισμός, η πολιτική προστασία. Το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζονται με εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, όπως ορίζει το άρθρο 102 παράγραφος 1 εδάφιο γ' του Συντάγματος.

Εξίσου σημαντική θεσμική καινοτομία αποτελεί και η **δυνατότητα ανάθεσης**, ομοίως δυνάμει εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, **στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους**, κατ' επιταγή του άρθρου 102 παράγραφος 1 εδάφιο δ' του Συντάγματος. Πρόκειται για αρμοδιότητες που ανήκουν μεν στη δικαιοδοσία του Κράτους, στον βαθμό που αφορούν στην ομοιόμορφη άσκηση της δημόσιας εξουσίας στην επικράτεια, ωστόσο ασκούνται από τους ΟΤΑ «κατά παραχώρηση» ή «κατ' εντολή», ώστε οι σχετικές υπηρεσίες να παρέχονται προς τους πολίτες



από το εγγύτερο επίπεδο διοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για «δοτές αρμοδιότητες», κατά την άσκηση των οποίων οι ΟΤΑ λειτουργούν κατά το μάλλον ή ήττον ως κρατικά και όχι ως αυτοδιοικητικά όργανα.

Με θετικό πρόσημο αποτιμάται και η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της **ισοδυναμίας πόρων και αρμοδιοτήτων**. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, όπως ορίζει συναφώς το άρθρο 102 παράγραφος 5 εδάφιο γ' του Συντάγματος. Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Προς την κατεύθυνση αυτή, το Κράτος λαμβάνει νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για την εξασφάλιση των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, θωρακίζοντας με τον τρόπο αυτόν την οικονομική αυτοτέλειά τους και μεριμνώντας παράλληλα για τη διαχείριση των πόρων αυτών με διαφάνεια.

Αξιοσημείωτη είναι η διαπλασθείσα επί του προκειμένου ζητήματος νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 389/2009, 506/2010 και 2599/2011), σύμφωνα με την οποία κανονιστική διοικητική πράξη περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση παρίσταται μη νόμιμη, σε περίπτωση μη ταυτόχρονης μεταφοράς των αντίστοιχων πόρων. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στη σύνδεση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων με τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων, προκειμένου να διασφαλίζεται η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες υπό πραγματικούς όρους και να μην καθίστανται οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες «γράμμα κενό περιεχομένου». Περαιτέρω, σύμφωνα με τη δικανική κρίση ανάγεται σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της κανονιστικής διοικητικής πράξης περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων η προηγούμενη υποβολή ερωτήματος από το αρμόδιο κεντρικό ή περιφερειακό όργανο του Κράτους προς τον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να διατυπώσει τη σύμφωνη ή μη γνώμη του επί της σχεδιαζόμενης μεταβίβασης αρμοδιοτήτων.

Τέλος, δυνάμει του εδαφίου δ' της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, όπως το κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης διαμορφώθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, παρέχεται η **δυνατότητα καθορισμού και είσπραξης τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ**, χωρίς δηλαδή τη μεσολάβηση της κεντρικής διοίκησης. Πρόκειται, επομένως, για ειδική διάταξη σε σχέση με εκείνη του άρθρου 78 παράγραφος 4 εδάφιο α' του Συντάγματος, που θεσπίζει απαγόρευση όσον αφορά στην παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης προς ρύθμιση φορολογικών θεμάτων. Παράλληλα, εύλογα εγείρεται το καίριο ερώτημα, κατά πόσον η συνταγματική αυτή διάταξη εισάγει απόκλιση από τη γενική ρήτρα του άρθρου 78 παράγραφος 1 του Συντάγματος περί αποκλειστικής φορολογικής αρμοδιότητας του Κράτους, εγκαθιδρύοντας δηλαδή ένα σύστημα «φορολογικής αποκέντρωσης». Ωστόσο, η σχετική ρύθμιση του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, που θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 261 του Ν. 3852/2010 («*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*», ΦΕΚ 87/τ. Α'/07.06.2010), κάθε άλλο παρά εναρμονίζεται με το πνεύμα και τη ratio της επίμαχης συνταγματικής διάταξης. Αναντίρρητα, τα προβλεπόμενα με την ως άνω νομοθετική διάταξη

«τοπικά έσοδα» υπερβαίνουν κατά πολύ τη λογική των ανταποδοτικών τελών, κατ' ουσίαν όμως αφορούν σε φόρους που επιβάλλονται από το Κράτος, και συγκεκριμένα τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), ποσοστό επί των οποίων δύναται, κατόπιν έκδοσης Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ), να καθορίζεται ως «τοπικό έσοδο» των δήμων για τη χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης και δράσεων που αφορούν στον πολεοδομικό ιστό και το δομημένο περιβάλλον των δήμων, αντίστοιχα.

Συμπερασματικά, είναι πρόδηλο ότι, σε επίπεδο Καταστατικού Χάρτη της χώρας, σε εναρμόνιση προς το κυρίαρχο πρότυπο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τελούν οι επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 και του 2008, που κατατείνουν στην ενίσχυση των θεσμών της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω:

- της αποσαφήνισης του ασκούμενου από τα κεντρικά όργανα του Κράτους ελέγχου επί των οργάνων της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας),
- της λήψης πρόνοιας από τον κοινό νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση ως προς τις ιδιαίτερες συνθήκες των ορεινών και νησιωτικών περιοχών,
- της ρητής κατοχύρωσης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ αυτών για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και
- της αναγνώρισης της δυνατότητας ανάθεσης στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους και της δυνατότητας καθορισμού και είσπραξης τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ.

#### **IV. Η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές στη νομική θεωρία και τη νομολογία: Ένα αμφιλεγόμενο και ανεπίκαιρο ερμηνευτικό ζήτημα**

Θεμελιώδης στη θεωρία του δημοσίου δικαίου είναι η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, η ιστορική αφετηρία της οποίας εντοπίζεται στον Alexis de Tocqueville, κατά τον οποίο η ύπαρξη ισχυρών θεσμών τοπικής διακυβέρνησης και αυτοδιοίκησης αποτελεί *conditio sine qua non* για την ελευθερία και τη δημοκρατία.

Καταλυτική στη διαμόρφωση και εμπέδωση της διάκρισης των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές υπήρξε η συνεισφορά της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και, ιδίως, του Συμβουλίου της Επικρατείας. Όπως συνάγεται από τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος, σε κάθε διοικητικό διαμέρισμα της χώρας συνυπάρχουν οι δύο αυτές κατηγορίες υποθέσεων, εκ των οποίων οι μεν γενικές αποτελούν τον κανόνα και εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των οργάνων της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, οι δε τοπικές αποτελούν την εξαίρεση και εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΣτΕ Ολ. 3440/1998).

Εντούτοις, η εφαρμογή της διάκρισης των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, στο πραγματικό πεδίο της διοικητικής λειτουργίας, με εξαίρεση τους παραδοσιακούς «κατασταλτικούς» τομείς της αμυντικής και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας τάξης και της εσωτερικής ασφάλειας, της δικαιοσύνης και της φορολογίας, καταλήγει ενίοτε εξαιρετικά δυσχερές, ελλείψει απόλυτου και

ασφαλούς κριτηρίου, αλλά και συνεπεία της μη εξαντλητικής απαρίθμησης στην κείμενη νομοθεσία των ασκούμενων αρμοδιοτήτων.

Το κριτήριο της διάκρισης των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές είναι λειτουργικού/ουσιαστικού χαρακτήρα και αναφέρεται προφανώς στην ίδια τη φύση των δύο αυτών κατηγοριών υποθέσεων και, κατ' επέκταση, των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, για τις οποίες **in concreto κρίνεται ποιο είναι το βέλτιστο επίπεδο ανάθεσης και εκτέλεσής τους: κεντρική διοίκηση, αποκεντρωμένη διοίκηση ή τοπική αυτοδιοίκηση**. Το κριτήριο της διάκρισης, επομένως, συναρτάται ευθέως με τις επιπτώσεις που ανακύπτουν από τη διαχείριση των υποθέσεων και την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στο τοπικό ή ενδεχομένως και στο ευρύτερο δημόσιο συμφέρον (*ΣτΕ 3440/1998 (Ολ.), 1024/2008, 1333/2009*). Συμπερασματικά, ο επακριβής προσδιορισμός του χαρακτήρα μιας υπόθεσης ως γενικής ή τοπικής αποτελεί, εκτός από ζήτημα νομοθετικής πολιτικής, και ζήτημα δικαστικής ερμηνείας, κατά την ερμηνευτική προσέγγιση του οποίου λαμβάνονται υπόψη κρίσιμες παράμετροι, όπως οι συνέπειες στο τοπικό ή εθνικό δημόσιο συμφέρον, το συνταγματικώς κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και οι αρχές της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης και της επικουρικότητας.

Το ζήτημα της διάκρισης των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές έχει διαχρονικά απασχολήσει τη διοικητική δικαιοσύνη, ο δε ασκούμενος ακυρωτικός έλεγχος ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών είναι έλεγχος οριακός. Η νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου αναγνωρίζει τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν ανέθετε σε ΟΤΑ ορισμένης βαθμίδας, να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στον βαθμό που από τις διατάξεις του συνάγεται ότι ορισμένες, κατά περίπτωση, κατηγορίες υποθέσεων εμπίπτουν αποκλειστικά στην κεντρική ή αποκεντρωμένη κρατική αρμοδιότητα, ενόψει της σημασίας τους ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν στην οργάνωση της Πολιτείας οι αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες (*ΣτΕ Ολ. 3440 - 3443/1998, 1169/2006, 1024/2008 και 1333/2009*).

Περαιτέρω, η νομολογία προσδιορίζει το περιεχόμενο της τοπικής υπόθεσης κατά τρόπο αποφαιτικό – επισημαίνοντας, δηλαδή, ποιες υποθέσεις δεν έχουν χαρακτήρα πρωτίστως τοπικό ή/και ποιες υποθέσεις δεν μπορούν κατά κύριο λόγο να χαρακτηριστούν ως τοπικές και, άρα, αφορούν σε γενικότερης σημασίας θέματα.

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα, μέσα από το οποίο κατά τρόπο εύληπτο καταδεικνύονται τα δυσδιάκριτα και ρευστά όρια μεταξύ γενικών και τοπικών υποθέσεων, αποτελεί η *ΣτΕ (Ολ.) 1316/1979*, κατά την οποία η **ονομασία ή μετονομασία οδών** δεν δύναται a priori και in abstracto να θεωρηθεί αποκλειστικά τοπική υπόθεση που αφορά στην οργανωμένη

διαβίωση των κατοίκων και τις κοινές υλικές ή μη ανάγκες τους, στον βαθμό που ενδεχομένως συνδέεται με το γενικότερο ζήτημα της απονομής τιμής σε πρόσωπα, κράτη και πόλεις ή της διατήρησης της μνήμης ιστορικών γεγονότων – παράμετρος που, εφόσον συντρέχει, προσδίδει στο ζήτημα ευρύτερες διαστάσεις εθνικής σημασίας.

Επιπρόσθετα, όπως έχει κριθεί νομολογιακά (ΣτΕ 1427 - 1430/1981 (Ολ.), 3194/1990 (Ολ.), 1330 και 3074/2000, 2390/2002, 35 - 40/2013 (Ολ.), 4594/2014, 1012/2015, 1067/2016), **η ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης** με τη σύσταση, την κατάργηση ή τη συνένωση των ΟΤΑ, καθώς και οι συναφείς ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός των ορίων, της εκτάσεως και της έδρας τους, δεν αποτελούν τοπική υπόθεση αλλά γενικότερης σημασίας ζήτημα, για τη ρύθμιση του οποίου, είτε ευθέως με τυπικό νόμο είτε με προεδρικό διάταγμα εκδιδόμενο κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον, όσο και τα τοπικά δεδομένα και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών.

Κατά την πάγια νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου (ΣτΕ 3661 - 3664/2005 (Ολ.), 1673/2007, 2983/2009, 4471, 4577 και 4619/2011, 3567/2013, 385, 1671 και 2790/2014), **ο πολεοδομικός σχεδιασμός** έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπίδρασης του τρόπου οργάνωσης κάθε οικισμού με τους υπόλοιπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα. Κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης δεν δύναται να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παράγραφος 2 εδάφιο β' του Συντάγματος, ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, αλλά αντιθέτως οι συναφείς ρυθμίσεις επιτρέπεται να θεσπίζονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Ομοίως, κατά την πάγια νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου (ΣτΕ 2486 - 2487/2006 (Ολ.), 746/2007, 786 και 952/2008, 1509/2009, 3801/2012 και 1624/2015), **το οδικό δίκτυο, το οποίο συνιστά ουσιώδες στοιχείο του χωροταξικού σχεδιασμού**, υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση τόσο σε επίπεδο εθνικών ή νομαρχιακών οδών, όσο και σε επίπεδο μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου για δημοτικές ή κοινοτικές οδούς και, κατά συνέπεια, δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, εφόσον συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς.

Κατά τη δικανική κρίση, εξάλλου, τυχόν αντίθετη ερμηνευτική προσέγγιση του ζητήματος, σύμφωνα με την οποία τα θέματα πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού αποτελούν αμιγώς τοπική υπόθεση, ώστε η ρύθμισή τους να εναπόκειται στην αποκλειστική ευθύνη και αρμοδιότητα των οργάνων των αυτοδιοικούμενων αρχών, καταλείπει χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο τον ρητό και θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 24 παράγραφος 2 του Συντάγματος, κατά τον οποίο η χωροταξική

αναδιάρθρωση και η πολεοδόμηση υπάγονται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους.

Ακόμη, κατά τη μέχρι πρότινος διαπλασθείσα νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου (ΣτΕ 2592/1999, 377/2001, 3262/2002, 2226/2003, 2098/2004 και 1008/2011), **η διοίκηση, η εποπτεία και η λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης** δεν δύναται να θεωρηθεί ως τοπική υπόθεση και, κατά συνέπεια, αποκλείεται η δια νόμου ή με κανονιστική πράξη της Διοίκησης αναγνώριση υπέρ των ΟΤΑ συναφών αρμοδιοτήτων, ενόψει και του άρθρου 16 του Συντάγματος που αναθέτει την αποστολή της παιδείας ευθέως στο Κράτος.

Έπειτα, έχει γίνει νομολογιακά δεκτό (ΣτΕ 4077/2009, 16/2015 (Ολ.) και 1229/2017) ότι, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 102 παράγραφοι 2 και 4 και 103 παράγραφοι 4 και 6 του Συντάγματος, συνάγεται ότι η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ έναντι της κρατικής διοίκησης περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου τους, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για **θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους**, συμπεριλαμβανομένων της επιλογής αυτών σε θέσεις ευθύνης, της επιβολής σε βάρος αυτών πειθαρχικών ποινών και της θέσης αυτών σε καθεστώς διαθεσιμότητας, τα οποία δεν συνιστούν τοπική υπόθεση.

Τέλος, έχει κριθεί νομολογιακά (ΣτΕ 45/2017) ότι κανονιστικές ρυθμίσεις που θεσπίζονται στο πλαίσιο **κρατικής φορολογίας**, όπως εν προκειμένω ο αντικειμενικός προσδιορισμός της αξίας ακινήτων, δεν υπάγονται κατά κανένα τρόπο στις τοπικές υποθέσεις.

Η επισκόπηση της νομολογίας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο ενίοτε εξακολουθεί να προσεγγίζει στενά και περιοριστικά την έννοια της τοπικής υπόθεσης, προκρίνοντας ερμηνευτικές επιλογές υπέρ της κρατικής αρμοδιότητας. Ωστόσο, η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, υπό την απόλυτη τουλάχιστον εκδοχή της, κατά την οποία οι μεν γενικές ανήκουν στο Κράτος, οι δε τοπικές στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως αυτονόητη, είναι παρωχημένη, καθώς ουδόλως ανταποκρίνεται στις ανάγκες και απαιτήσεις της σύγχρονης κοινωνικο-πολιτικής πραγματικότητας, όπου οι αντιλήψεις περί του ρόλου του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης ραγδαίως μεταβάλλονται στο διεθνοποιημένο περιβάλλον και υπό την καθοριστική επίδραση των δυναμικών εξελίξεων που συντελούνται σε επίπεδο έννομης τάξης, οικονομίας, επιστήμης και τεχνολογίας. Όπως παρατηρεί ο Σ. Φλογαΐτης, «*Η διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές ... δεν συμβιβάζεται με τη σύγχρονη εποχή, όπου σχεδόν δεν υπάρχει καμία τοπική υπόθεση, η οποία δεν μπορεί να εξελιχθεί από τη μια στιγμή στην άλλη σε γενική, όπως δεν υπάρχει σχεδόν καμία γενική υπόθεση, η οποία δεν έχει τοπική αναφορά.*»<sup>43</sup>. Ομοίως, ο Α.Ι. Τάχος διαπιστώνει ότι «*Σήμερα, ενόψει της δυνατότητας ενεργού αναμίξεως των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην οικονομική ζωή της χώρας, οι τοπικές υποθέσεις δεν είναι μόνο τοπικές, αλλά και οι γενικές υποθέσεις δεν είναι*

---

<sup>43</sup> Γέροντας Απόστολος, Λύτρας Σωτήρης, Παυλόπουλος Προκόπης, Σιούτη Γλυκερία, Φλογαΐτης Σπυρίδων, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Β' έκδοση, 2010.

μόνο γενικές. Αμφότερες συμπλέκονται και έτσι επιτυγχάνεται η συνεργασία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κράτους.»<sup>44</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, η ρητή πρόβλεψη, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, της δυνατότητας ανάθεσης δυνάμει νόμου στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους (βλ. και ΣτΕ 1022/2003), συνεπάγεται αφεύκτως τη βαθμιαία απίσχναση της διάκρισης των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, όπως είχε μέχρι πρότινος διαπλασθεί και παγιωθεί στη νομική θεωρία και τη νομολογία της διοικητικής δικαιοσύνης. Οι ΟΤΑ πλέον, πέραν της διαχείρισης αμιγώς τοπικών υποθέσεων, κατά συνταγματική επιταγή δύνανται να αναλαμβάνουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, με συνέπεια η διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές να έχει εν πολλοίς απολέσει το θεωρητικό και νομολογιακό έρεισμά της.

Ως εκ τούτου, η οριοθέτηση του πεδίου δράσης των οργάνων της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό λειτουργική οπτική, έτσι ώστε να μην παρατηρούνται συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, επιβάλλεται να συντελείται υπό πραγματικούς όρους, με κριτήρια που συνάπτονται αρρήκτως με την οικονομική αυτάρκεια (χρηματοοικονομικοί πόροι) και τη διοικητική και επιχειρησιακή ικανότητα (οργανωμένες υπηρεσίες, ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές τεχνολογίας) και, ταυτόχρονα, με απόλυτο σεβασμό στις αρχές της επικουρικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Ο κανόνας συνίσταται, λοιπόν, στην ανάληψη από το κάθε επίπεδο άσκησης δημόσιας εξουσίας εκείνων και μόνο των αρμοδιοτήτων που είναι πράγματι σε θέση να φέρει εις πέρας κατά τρόπο ικανοποιητικό και αποτελεσματικό.

Το κυρίαρχο πρότυπο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης υπερβαίνει την παραδοσιακή συγκεντρωτική λογική και συνεπάγεται ένα οιονεί «τεκμήριο αρμοδιότητας» υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, συμβάλλοντας κατά τον τρόπο αυτό στην ποιοτική αναβάθμιση και εμβάθυνση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Έτσι, στις μεν κεντρικές υπηρεσίες του Κράτους ανήκει ο στρατηγικός σχεδιασμός και συντονισμός, στις δε αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών – επιχειρησιακών δραστηριοτήτων. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Α. Μακρυδημήτρης, «Η πληρέστερη δυνατή αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί, επομένως, οργανωτική "νομοτέλεια" για τη σύγχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση.»<sup>45</sup>.

## **V. Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα**

### **A. Θεσμική Αναδρομή: 1981 - 2009**

---

<sup>44</sup> Τάχος Α.Ι., «Η εποπτεία του Κράτους επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» σε Annales, Περιοδική Έκδοση του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τόμος Έκτος, 2004.

<sup>45</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Ε΄ έκδοση, 2010.

Τα τελευταία 30 χρόνια έχουν γίνει πολλές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν την αποκεντρωμένη διοίκηση και την αυτοδιοίκηση με σημαντικές εδαφικές αναδιαρθρώσεις. Οι βασικότερες είναι η σύσταση περιφερειακών οντοτήτων ως αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων του Κράτους (Ν. 1622/1986)<sup>46</sup>, η δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (Ν. 2218/1994 και Ν. 2240/1994)<sup>47</sup>, η συγχώνευση χιλιάδων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (Ν. 2539/1997)<sup>48</sup>. Ιδιαίτερη θέση και σημασία στις εδαφικές αυτές αναδιαρθρώσεις έχουν οι αλλαγές στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούν τη βάση της διοικητικής ιεραρχικής πυραμίδας της χώρας.

Η περιφερειακή διοίκηση (τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού και μετά το έτος 1994 και τοπική αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού - νομαρχιακή αυτοδιοίκηση) αναγνωρίζεται ως κοινωνικός, οικονομικός, διοικητικός και πολιτικός θεσμός. Η θεώρησή της ως διοικητικού θεσμού επικρατεί στη γερμανική και γαλλική διοικητική σκέψη, όπου ο γαλλικός όρος «τοπική διοίκηση» (“administration locale”) υποδηλώνει εκείνη την ξεχωριστή αυτοδιοικητική μονάδα, η οποία ασκεί διοικητικές και άλλες αρμοδιότητες ως αυτοτελές νομικό πρόσωπο εντός των ορίων του κράτους.

Στην Ελλάδα, τα στοιχεία που συγκροτούν τη θεσμική αποτύπωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τα εξής:

- η εκλογική νομιμοποίηση, η οποία θεμελιώνεται στο *άρθρο 102 του Συντάγματος* και συνυφαίνεται με τη λαϊκή κυριαρχία για την ανάδειξη και συγκρότηση του αντιπροσωπευτικού σώματος των αιρετών,
- η χωρική διάρθρωση που διαμορφώνεται με βάση τις γεωγραφικές ενότητες των ΟΤΑ και
- η λαϊκή συμμετοχή στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων με δυνατότητες παρέμβασης στις αποφάσεις των θεσμικών και αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, καθώς και η δυνατότητα προετοιμασίας και διεξαγωγής τοπικού δημοψηφίσματος από το έτος 2006 (Ν. 3463/2006<sup>49</sup>).

Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση εμπλέκεται και ως πολιτικός θεσμός στην αναπτυξιακή διαδικασία των ΟΤΑ, εφόσον υποχρεούται να προσφέρει σταθερώς βελτιούμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες της επικράτειάς τους. Όμως, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μεταβάλλονται ριζικά τα δεδομένα δράσης των ΟΤΑ, ως απόρροια δομικών πολιτικών μεταβολών (βλ. συμμετοχή στην ΕΕ – 1981, Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) – 1989, ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) – 2001), που επηρεάζουν δραστικά και το εθνικό θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ.

---

<sup>46</sup> «Τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (ΦΕΚ 92/τ. Α'/14.07.1986).

<sup>47</sup> «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 90/τ. Α'/13.06.1994) και «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 153/τ. Α'/16.09.1994).

<sup>48</sup> «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244/τ. Α'/04.12.1997).

<sup>49</sup> «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/τ. Α'/08.06.2006).

Είναι γεγονός ότι το ελληνικό κράτος, με τις κεντρικές υπηρεσίες του, χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό και είναι απρόθυμο, τις περισσότερες φορές, να παραχωρεί κρίσιμες αρμοδιότητες και επαρκείς πόρους για την απρόσκοπτη λειτουργία των ΟΤΑ.

Κατά το χρονικό διάστημα 1981 - 2009, θεσπίζονται αρκετοί αναπτυξιακοί νόμοι, οι οποίοι συμβάλλουν αποφασιστικά στην ανάπτυξη του μεταποιητικού έργου και την κινητοποίηση των επενδυτικών κεφαλαίων στην περιφέρεια της χώρας. Παράλληλα με τους αναπτυξιακούς νόμους, εφαρμόζονται θεσμικά και αναπτυξιακά εργαλεία που συμβαδίζουν με τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα, κυρίως, του Β΄ και του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ), και συγκεκριμένα με τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ). Παρόλα αυτά, η συμβολή και επίδραση των αναπτυξιακών νόμων στην ελληνική περιφέρεια είναι ισχνή (στην ουσία πριμοδοτούνται οι πλέον αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας) και τα όποια νομοθετήματα και οι όποιες δράσεις, όλο αυτό το χρονικό διάστημα, ευνοούν παρεμβάσεις δίχως να λαμβάνονται υπόψη οι πραγματικές ανάγκες, σε χωρική διάσταση, και δίχως να υπολογίζονται οι πραγματικές τοπικές ιδιαιτερότητες/ιδιομορφίες της επικράτειας, τόσο στον ηπειρωτικό όσο και στον νησιωτικό χώρο.

Τα νέα ευρωπαϊκά δεδομένα απαιτούν, πλέον, συνεργασίες σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, σε επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, η ελληνική πολιτεία εκκινεί θεσμικές παρεμβάσεις μέσω των αρμόδιων Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, οι οποίες αρχίζουν σταδιακά να μεταβάλλουν την έως τότε αναπτυξιακή πραγματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, με τον Ν. 1235/1982<sup>50</sup>, σε κάθε νομαρχία των 51 Νομών της χώρας, ο μετακλητός νομάρχης αντικαθιστά τον επί θητεία. Ως άμεσος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής διορίζεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (βλ. άρθρα 1 και 2). Δίπλα στον μετακλητό νομάρχη λειτουργεί πολυμελές νομαρχιακό συμβούλιο, στελεχωμένο από εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης και επαγγελματιών, επιστημονικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων. Οι αρμοδιότητες αφορούν, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση και την τροποποίηση, στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής, των κατά τόπους προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ), την έγκριση των προγραμμάτων του νομαρχιακού ταμείου και τη διατύπωση προτάσεων για ένταξη σε προγράμματα περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας έργων άλλων φορέων (βλ. άρθρο 6).

Στα επόμενα δύο νομοθετήματα το ενδιαφέρον εντοπίζεται, εκ νέου, στην τοπική αυτοδιοίκηση. Με τον Ν. 1270/1982<sup>51</sup> θεσπίζεται η σύσταση Συμβουλίου δημοτικών διαμερισμάτων με στόχο την ενίσχυση της δημοτικής αποκέντρωσης (βλ. άρθρα 27 - 45), ρύθμιση που θα αποδειχθεί ενδιαφέρουσα και προωθημένη για την εποχή της.

---

<sup>50</sup> «Άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους Νομούς» (ΦΕΚ 26/τ. Α΄/03.03.1982).

<sup>51</sup> «Τροποποιήσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 93/τ. Α΄/10.08.1982).



Με τον Ν. 1416/1984<sup>52</sup> επιδιώκεται, όπως δηλώνεται στον τίτλο του, η ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, παρέχεται εξουσιοδότηση για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που ασκούν κεντρικά ή αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους, εφόσον αυτές αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα (βλ. άρθρο 8), και δίνεται η δυνατότητα εθελοντικών συνενώσεων γειτονικών δήμων ή κοινοτήτων μετά από απόφαση του οικείου Συμβουλίου, που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία, ή αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων καθενός από τους συνενούμενους ΟΤΑ (βλ. άρθρο 12). Εισάγονται, επίσης, οι προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημοσίου και αντικείμενο τη μελέτη ή/και την εκτέλεση έργων και αναπτυξιακών προγραμμάτων (βλ. άρθρο 11)<sup>53</sup>. Κατοχυρώνονται, τέλος, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι (βλ. άρθρο 23), αναμορφώνονται οι ρυθμίσεις για τη σύσταση και τη λειτουργία των δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων (βλ. άρθρα 35 - 46) και συμπληρώνονται οι διατάξεις για τα οικονομικά, προκειμένου να ενισχυθούν οι δημοτικοί πόροι με νέες προσόδους (βλ. άρθρα 47 - 60).

Με τον Ν. 1622/1986<sup>54</sup> εφαρμόζονται μόνον εκείνες οι ρυθμίσεις που προβλέπουν τη σύσταση της Περιφέρειας ως αποκεντρωμένης μονάδας της κρατικής διοίκησης, με αρμοδιότητες τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης (βλ. άρθρα 61-69). Παρόλα αυτά, το συγκεκριμένο νομοθέτημα προαναγγέλλει την έλευση, για πρώτη φορά στην ελληνική πραγματικότητα, της χωρικής ενότητας της περιφέρειας. Η περιφέρεια, έκτοτε, είναι αυτή η διοικητική και χωρική ενότητα βάσει της οποίας η κεντρική διοίκηση είναι υποχρεωμένη να σχεδιάζει τον περιφερειακό προγραμματισμό σε κάθε μία από τις 13 περιφέρειες<sup>55</sup>, αρχικά με τις αποσυγκεντρωμένες δομές και μετέπειτα (2010) με τα αιρετά όργανα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Στον Ν. 1622/1986 περιλαμβάνονται διατάξεις για τους Δήμους και τις Κοινότητες, με σημαντικότερες εκείνες που αφορούν στις αναγκαστικές συνενώσεις εντός της ίδιας γεωγραφικής περιοχής (ενότητας) με την προσφορά κινήτρων (βλ. άρθρα 1 και 2).<sup>56</sup> Εισάγονται, επίσης, διαδικασίες για τη λαϊκή συμμετοχή στην κατάρτιση του δημοτικού προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος ή για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, με τη διατύπωση γνώμης από το τοπικό στο δημοτικό συμβούλιο μετά τη σύγκληση λαϊκής συνέλευσης (βλ. άρθρο 14), και ο δημοκρατικός προγραμματισμός κατά την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού, κατά κανόνα, περιεχομένου (βλ. άρθρα 15 και 70). Συστήνονται, ακόμη, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ως ΟΤΑ δεύτερου βαθμού, χωρίς όμως να καταργείται η αποκεντρωμένη κρατική εκπροσώπηση στην ίδια χωρική ενότητα, και με ευρείες αλλά ασαφείς αρμοδιότητες, με

<sup>52</sup> «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 18/τ. Α'/21.02.1984).

<sup>53</sup> Βλ. εγκύκλιο 27 (Α.Π. 32721/22.04.1985) του ΥΠΕΣ για τη διαδικασία των Προγραμματικών Συμβάσεων των Δήμων και Κοινοτήτων, δηλαδή των ΟΤΑ εκείνης της εποχής.

<sup>54</sup> «Τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (ΦΕΚ 92/Α'/14.07.1986).

<sup>55</sup> Με το αριθ. 51/06.03.1987 Π.Δ. η ελληνική επικράτεια διαιρείται σε 13 διοικητικές περιφέρειες προγραμματισμού. Είναι οι Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδος, Στερεάς Ελλάδος, Αττικής, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

<sup>56</sup> Με οικονομικό, κατά βάση, περιεχόμενο, και τα οφέλη τα οποία θα αξιοποιούσαν μόνον οι ΟΤΑ που θα συνενώνονταν έως την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1989.

περιορισμένη ή ανύπαρκτη χρηματοδότηση και με προσωπικό/ανθρώπινο δυναμικό προερχόμενο από την, κατά τόπον, κρατική διοίκηση (βλ. άρθρα 19 - 60).

Από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες αυτής της περιόδου αξίζει να αναφερθούν δύο ακόμη: **Πρώτη** πρωτοβουλία είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ). Αυτοί αντικατέστησαν την κρατική επιχορήγηση, συνεπώς η κρατική χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης έπαψε να αποτελεί αποκλειστική επιλογή της Κυβέρνησης, το ύψος όμως του ποσού καθορίστηκε ως ποσοστό επί ορισμένων φόρων που αποδίδονταν στους Δήμους και τις Κοινότητες. Με τη σχετική ρύθμιση (βλ. άρθρο 25 του Ν. 1828/1989<sup>57</sup>), προωθείται η συμφωνία του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) με την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ). **Δεύτερη** πρωτοβουλία, λίγες εβδομάδες πριν από την εκλογική αναμέτρηση της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989, είναι αυτή με την οποία κυρώνεται<sup>58</sup> ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), που καταρτίστηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ενσωμάτωσή του στην ελληνική έννομη τάξη, δυνάμει των ορισμών της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος, προσδίδει αυξημένη, ισχυρή νομοθετική τυπική ισχύ για την τοπική αυτονομία, τον εκδημοκρατισμό, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την οικονομική ενδυνάμωση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού.<sup>59</sup>

Μετά τις εκλογές της 22<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1996, ψηφίζεται ο Ν. 2503/1997<sup>60</sup>, με τον οποίο θεσμοθετείται η ενδυνάμωση της Περιφέρειας, ως ενιαίας αποκεντρωμένης μονάδας της κρατικής διοίκησης με ευθύνη τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, τον συντονισμό και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας.<sup>61-62</sup>

Αυτός ο κύκλος των αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων ολοκληρώνεται με την ψήφιση του Ν. 2539/1997<sup>63</sup>. Το σχέδιο - πρόγραμμα με την επωνυμία «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» αναδιαρθρώνει τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού.<sup>64</sup> Με τη συγκρότηση 900 Δήμων και τη διατήρηση, κυρίως για λόγους ιστορικούς, 134 Κοινοτήτων ο αυτοδιοικητικός χάρτης της χώρας μεταβάλλεται

<sup>57</sup> «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 2/τ. Α'/03.01.1989).

<sup>58</sup> Με τον Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» (ΦΕΚ 114/Α'/10.05.1989). Το κείμενο του Χάρτη, με εισαγωγικό σημείωμα για τις βασικές επιλογές του περιέχεται στον τόμο: Γ. Παπαδημητρίου-Δ. Κατσούλη, «Τοπική αυτοδιοίκηση. Οδηγός Μελέτης», Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 18.

<sup>59</sup> Αυτές οι ρυθμίσεις αφορούν στην προστασία των εδαφικών ορίων (άρθρο 5), την πρόβλεψη επαρκούς οικονομικής αποζημίωσης στους αιρετούς (άρθρο 7 παρ. 2), τον κατ' εξαίρεση έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 8 παρ. 2) και την αναγνώριση του δικαιώματος να προσχωρούν σε εθνική ή διεθνή ένωση για την προστασία και την προώθηση κοινών συμφερόντων (άρθρο 10 παρ. 2).

<sup>60</sup> «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 107/τ. Α'/30.05.1997).

<sup>61</sup> Βλ. Ν.-Κ. Χλέπα, «Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, Διοίκηση και Πολιτεία», Μελέτες -23, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ. 172.

<sup>62</sup> Μερικούς μήνες αργότερα μεταβιβάζεται στις Περιφέρειες και τους ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού σημαντικός αριθμός αρμοδιοτήτων που έως τότε ασκούνταν από τις κεντρικές υπηρεσίες του, κατά περίπτωση, αρμόδιου Υπουργείου. Βλ. τα άρθρα 1 και, αντίστοιχα, 2 και 3 του Ν. 2647/1998 «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 237/Α'/22.10.1998).

<sup>63</sup> «Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244/τ. Α'/04.12.1997).

<sup>64</sup> Για την παρουσίαση του σχεδίου, βλ. Χ. Χρυσανθάκη, «Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», Διοίκηση και Πολιτεία, Τεκμήρια-3, Αθήνα - Κομοτηνή 1998, σελ. 20 και Ν.-Χλέπα, σελ. 392.

ριζικά<sup>65</sup>. Αναγκαστικές συνενώσεις και καταργήσεις Κοινοτήτων συνθέτουν τις χωρικές μεταβολές στις οποίες επικεντρώνεται η θεωρητική και επιστημονική συζήτηση, χωρίς τελικά η νομοθετική πρωτοβουλία να συναντήσει προβλήματα στην εφαρμογή της.<sup>66</sup> Λαμβάνεται, επίσης, μέριμνα για τα έργα υποδομών, για την υποστήριξη της οργάνωσης και της λειτουργίας, αλλά και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων στο σύνολο των Δήμων και των Κοινοτήτων, εξαιρουμένων των Νομαρχιών Αθηνών, Ανατολικής και Δυτικής Αττικής και των Καποδιστριακών Δήμων του Νομού Θεσσαλονίκης. Έτσι, καταρτίζεται ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), με μέγιστη διάρκεια τα επτά έτη και χρηματοδότηση, ιδίως από τους ΚΑΠ και το ΠΔΕ, κατά το άρθρο 13 του οικείου νόμου.

Με το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» καταργούνται τόσο οι Σύνδεσμοι των ΟΤΑ, όσο και τα Συμβούλια περιοχής (βλ. άρθρο 16). Σύμφωνα όμως με την αναθεωρημένη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος, όλοι οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να συνιστούν συνδέσμους όχι μόνο για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών, αλλά και για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Ο προφανής σκοπός αυτής της συνταγματικής ρύθμισης είναι η δυνατότητα παροχής της αναγκαίας υποστήριξης μεταξύ των ΟΤΑ για την αντιμετώπιση των οργανωτικών, λειτουργικών και οικονομικών θεμάτων τους. Πρόκειται για πολυδύναμους τοπικούς συνδέσμους, οι οποίοι μπορούν να ασκούν αρμοδιότητες τοπικού ενδιαφέροντος. Προκειμένου δε να εξασφαλιστεί η δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων διοίκησής τους, καθώς και των αποφάσεών τους, προβλέπεται να διοικούνται από αιρετά όργανα των ΟΤΑ.

Σε εφαρμογή αυτής της αναθεωρημένης συνταγματικής διάταξης ψηφίζεται ο Ν. 2946/2001<sup>67</sup>. Στο άρθρο 12 του νόμου προβλέπεται ότι: «Όμοροι Δήμοι ή Κοινότητες, με συνολικό πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, μπορεί να συνιστούν με αποφάσεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων τους, ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, Συμπολιτεία. Η Συμπολιτεία αποτελεί σύνδεσμο των ΟΤΑ που τη συγκροτούν, κατά την παρ. 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος και έχει σκοπό τη συγκρότηση υπηρεσιών για την αποκλειστική άσκηση αρμοδιοτήτων των μελών της και την παροχή υπηρεσιών στους κατοίκους τους, ιδίως στους τομείς της τεχνικής υποστήριξης, της οικονομικής διαχείρισης και της δημοτικής αστυνόμευσης. Προκειμένου για νησιά με πληθυσμό μικρότερο των πενήντα χιλιάδων (50.000), η Συμπολιτεία περιλαμβάνει υποχρεωτικά όλους τους Δήμους και τις Κοινότητες, τουλάχιστον ενός νησιού. ... Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζεται ότι Δήμος ή Κοινότητα με πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, που για λόγους γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων δεν μπορεί να μετάσχει σε Συμπολιτεία, υποστηρίζεται υποχρεωτικά για την παροχή των υπηρεσιών ή την άσκηση των αρμοδιοτήτων του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1, από τον πλησιέστερο Δήμο που έχει τη δυνατότητα να παράσχει την αναγκαία υποστήριξη. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών,

<sup>65</sup> Πριν τον «Καποδίστρια», η Ελλάδα έχει 5.343 Κοινότητες και 454 Δήμους, σύμφωνα με τα στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας από την απογραφή του 1991. (βλ. αναλυτικά στη Διδακτορική Διατριβή του Αναστάσιου Αναστασίου με τίτλο: «Το πολιτικό σύστημα και η αιρετή αυτοδιοίκηση στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας τις δεκαετίες 1980 και 1990», Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1998, σελ. 73 - 77).

<sup>66</sup> Βλ., αντί άλλων, Δ. Κατσούλη, «Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα, στον τόμο: του ίδιου, όπ.π. (σημ. 15), σελ. 53 επ. Χ. Χρυσανθάκη, όπ.π. σελ. 23 επ. Κ. Μπακογιάννη, όπ.π. (σημ. 28), σελ. 663.

<sup>67</sup> «Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 224/τ. Α'/08.10.2001).

Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται οι όροι παροχής της υποστήριξης, η οικονομική επιχορήγηση του Δήμου στον οποίο ανατίθεται η σχετική υποχρέωση και κάθε άλλο σχετικό θέμα για την εφαρμογή της παρούσας διάταξης. ... Πόροι των Συμπολιτειών είναι: α) οι υποχρεωτικές εισφορές των μελών τους, β) άμεση επιχορήγηση, ιδίως για την κάλυψη λειτουργικών εξόδων της Συμπολιτείας, με κατανομή απευθείας σε αυτήν από τους πόρους του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α'), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, που γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΚΕ, γ) χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989 και δ) πρόσοδοι από την περιουσία της. ... ».

Ο θεσμός των Συμπολιτειών, ωστόσο, δεν έτυχε θετικής ανταπόκρισης από τους ΟΤΑ της χώρας. Η συμμετοχή ήταν ισχνή, με εξαίρεση τις συμπολιτείες ΟΤΑ στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας και στον Νομό Κυκλάδων. Συνολικά, δεν ξεπέρασαν τις δέκα Συμπολιτείες.

Η ελληνική πολιτεία, λίγα χρόνια μετά, με τον Ν. 3274/2004<sup>68</sup> και συγκεκριμένα με το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», υποστήριξε τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης για τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Με γνώμονα την αρμονική, ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη καταρτίστηκε Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» είχε τους εξής στόχους:

α. τον συντονισμό του συνόλου των επί μέρους πολιτικών που εφαρμόζονται για τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού, με κατεύθυνση την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους ρόλου και των μεταξύ τους συνεργασιών,

β. την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνονται στους ΟΤΑ πρώτου βαθμού, έτσι ώστε να βελτιώνεται η αποδοτικότητά τους και

γ. την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού.

Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» είχε πενταετή διάρκεια (2005 - 2009), η οποία μπορούσε να παραταθεί με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για δύο επιπλέον έτη (συνολικά δηλαδή 2005 - 2011). Με το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» υποστηρίχθηκε η διαδικασία των συμπράξεων ΟΤΑ με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων) και η συμμετοχή σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες, που χρηματοδοτούνταν από τα κεντρικά όργανα της ΕΕ.

Το επόμενο έτος 2005, προωθήθηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο συνεργασιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεργασιών, με αναπτυξιακή κατεύθυνση, είναι ο Ν. 3389/2005<sup>69</sup>, σύμφωνα με τον οποίο προωθούνται, μεταξύ άλλων, οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) με τους

<sup>68</sup> «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» (ΦΕΚ 195/τ. Α'/19.10.2004).

<sup>69</sup> «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΦΕΚ 232/τ. Α'/22.09.2005).

ΟΤΑ της χώρας<sup>70</sup>. Με τις ΣΔΙΤ επιδιώκεται η συνεργασία του επιχειρηματικού κόσμου, της κοινωνίας και των ΟΤΑ, με στόχο την ολοκλήρωση συγκεκριμένων έργων και υπηρεσιών. Αυτή η συνάντηση αποτελεί ένα χαρακτηριστικό σύγχρονο παράδειγμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με τους ανωτέρω τρεις σημαντικούς μετόχους της ελληνικής πολιτείας.<sup>71</sup>

Επίσης, ο Ν. 3463/2006 («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/τ. Α'/08.06.2006), ειδικότερα το Έβδομο και Όγδοο Μέρος αυτού, αναφερόταν σε ευρωπαϊκές και διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ, στη διαδημοτική συνεργασία, τις συμπράξεις και τις προγραμματικές συμβάσεις (βλ. άρθρα 219 - 225). Με τις διατάξεις αυτές εισάγονται σημαντικές καινοτομίες, όπως:

- (α) η δημιουργία δικτύων πόλεων και ενώσεων αυτών των πόλεων που διασφαλίζουν τη διαπεριφερειακή συνεργασία σε διεθνές επίπεδο,
- (β) ο θεσμός των αδελφοποιήσεων, ο οποίος είχε προωθηθεί στην πράξη, αρκετά χρόνια πριν, χωρίς να υπάρχει το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο, γίνεται διάταξη νόμου, ενώ επιπλέον οι αδελφοποιήσεις πραγματοποιούνται όχι μόνο με αλλοδαπούς, αλλά και με ημεδαπούς ΟΤΑ,
- (γ) η διαδημοτική συνεργασία επεκτείνεται και στις κοινότητες της χώρας,
- (δ) η βεβαίωση και είσπραξη τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προστίμων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο των συμβάσεων,
- (ε) η δυνατότητα σύμπραξης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με τον ιδιωτικό τομέα για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και
- (στ) η δυνατότητα κατάρτισης προγραμματικών συμβάσεων με εταιρείες κοινωφελούς χαρακτήρα, Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ), με τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ) και ανάθεσης σε κάθε τρίτο για την εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων της προγραμματικής σύμβασης.

Παρόλες τις βελτιώσεις που επέφερε το ανωτέρω θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν θεσπίστηκαν ευρείες και ριζικές παρεμβάσεις που να αφορούν: (α) τη φορολογική αποκέντρωση και την εφαρμογή διατάξεων για την ενίσχυση των τοπικών εσόδων, (β) τη διερεύνηση συμμετοχικών θεσμών ισχυρής διαβούλευσης (κεντρικής διοίκησης με την τοπική κοινωνία), που να εγγυώνται τη νομιμοποιητική βάση των αποφάσεων και να στηρίζουν τη διαφάνεια, (γ) την καθιέρωση διαδικασιών εφαρμογής καλών πρακτικών διοίκησης και (δ) τη διαφοροποιημένη προσέγγιση για τους νησιωτικούς, ορεινούς και παραμεθόριους ΟΤΑ, καθώς και για τα μεγάλα αστικά κέντρα της ελληνικής επικράτειας.

## ***B. Το σχέδιο Καλλικράτης και η αποτύπωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης***

---

<sup>70</sup> Το «Πράσινο Βιβλίο» της ΕΕ αναφέρεται από τον Μάιο του 2005 στις ΣΔΙΤ και στο Κοινοτικό Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης.

<sup>71</sup> Το ίδιο έτος, 2005, με τον Ν. 3345/2005 («Οικονομικά θέματα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και Ρύθμιση Διοικητικών Θεμάτων»), θεσμοθετούνται συνεργασίες μεταξύ των αυτοδιοικητικών φορέων με αυτούς του ιδιωτικού τομέα και η οργάνωσή τους σε δίκτυα με θεσμική, κλαδική, παραγωγική και χωρική μορφή.

Στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής των ΟΤΑ, η ΕτΠ της ΕΕ<sup>72</sup> είχε ήδη επισημάνει την ανάγκη για ενδυνάμωση της αποκέντρωσης των κρατών - μελών της ΕΕ και τη μεταβίβαση ισχυρών αρμοδιοτήτων/εξουσιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, με στόχο την οικονομική αυτοδυναμία των οργάνων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Για πρώτη φορά, στα χρονικά των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ), διαπιστώθηκε η σημασία του οικονομικού και κοινωνικού ρόλου των μεγάλων πόλεων - αστικών κέντρων, στο πλαίσιο της διακυβέρνησης που η ΕΕ έχει προβλέψει, ήδη από το έτος 1996. Παρατηρεί και συστήνει, λοιπόν, στα εθνικά όργανα των κρατών - μελών να δημιουργήσουν εκείνες τις θεσμικές προϋποθέσεις που να επιτρέπουν στις τοπικές και περιφερειακές αρχές να συμμετέχουν πιο ενεργά στη διαχείριση των διαρθρωτικών πολιτικών της ΕΕ. Η ΕτΠ συστήνει, με τη σειρά της, στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας να καθιερώσουν μόνιμες σχέσεις συνεργασίας με το Συμβούλιο της Ευρώπης και ειδικότερα με τη Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, με τις αρχές της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Στο ευρωπαϊκό αυτό περιβάλλον, η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), μετά τον Οκτώβριο του έτους 2009, επιχείρησε την εκ νέου αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού), με στόχο τη χάραξη της νέας αρχιτεκτονικής του διοικητικού και αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας, όπως ευρηματικά προβάλλεται στον τίτλο του Ν. 3852/2010 (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, ΦΕΚ 87/τ. Α'07.06.2010).

Ο ισχύων εκτελεστικός του Συντάγματος Ν. 3852/2010 επέφερε στο διοικητικό τοπίο της χώρας διαρθρωτικές τομές ευρείας έκτασης. Όπως μάλιστα επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου: *«Το παρόν σχέδιο νόμου εξειδικεύει και υλοποιεί βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»*.

Οι προτεραιότητες του Προγράμματος *«ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»*, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, είναι οι εξής:

- Ουσιαστική οικονομική στήριξη των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης με σύνδεση των πόρων τους με τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και τον Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας.
- Πλήρης απόδοση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των απονεμόμενων πρόσθετων αρμοδιοτήτων.
- Έλεγχος και περιορισμός του δανεισμού με τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων.
- Αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος υπερχρεωμένων δήμων.
- Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των δήμων και των περιφερειών. Ειδική μέριμνα για δίκαιη κατανομή των πόρων ενδοδημοτικά και ενδοπεριφερειακά.

---

<sup>72</sup> Βλ. απόφαση της ΕτΠ, την 15<sup>η</sup> Ιουνίου 2004 και τη σχετική γνωμοδότηση την οποία υπογράφει ο Πρόεδρος της ΕτΠ Peter Straub.

- Καθολική υπαγωγή ελέγχου της διαχείρισης των δήμων, των νομικών τους προσώπων και των περιφερειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ειδικότερα, οι δομικές μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» σηματοδότησαν τη ριζική θεσμική αναμόρφωση του συστήματος της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και σταχυολογούνται ως εξής:

(i) Σε όλη την επικράτεια, με ελάχιστο πληθυσμιακό κατώφλι τους 10.000 κατοίκους (πλην ορισμένων εξαιρέσεων για τις νησιωτικές και ορεινές περιοχές) και τους 25.000 κατοίκους για τα μητροπολιτικά κέντρα Αθηνών και Θεσσαλονίκης, συνιστώνται ως ΟΤΑ πρώτου βαθμού 325 Δήμοι (έναντι 1.034 προϋφισταμένων, 910 δήμων και 124 κοινοτήτων, ήδη μειωμένων δραστικά μέσω αναγκαστικών συνενώσεων στο πλαίσιο του Προγράμματος «*ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ*» - Ν. 2539/1997), ενώ οι κοινότητες μετατρέπονται σε εσωτερικές υποδιαιρέσεις (αποκεντρωμένες μονάδες) των δήμων. Σε αυτή τη λογική, η μείωση του αριθμού των δήμων καταλαμβάνει για πρώτη φορά και το σύνολο της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

(ii) Οι 13 κρατικές Περιφέρειες, που έως τότε αποτελούσαν δομές της διοικητικής αποκέντρωσης (Ν. 2503/1997), διαδέχονται ως ΟΤΑ δεύτερου βαθμού τις 54 προϋφιστάμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Ν. 2218/1994 και Ν. 2240/1994), οι οποίες καταργούνται ολοσχερώς – δεν διατηρούνται ούτε καν ως μονάδες εσωτερικής αποκέντρωσης των νέων αυτοδιοικητικών περιφερειών, μολονότι αποτελούσαν έως τότε τον μακροβιότερο διοικητικό θεσμό του Κράτους.

(iii) Τέλος, συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες του Κράτους 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, έναντι 13 προϋφιστάμενων κρατικών περιφερειών.

Για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων, λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων υιοθετούνται, στο πλαίσιο του Προγράμματος «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*», ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια, όπως πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών και των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών), κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών), οικονομικά (η απασχόληση, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα), γεωγραφικά (η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών), αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η λειτουργία εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε κοινοτικά και εθνικά προγράμματα), πολιτιστικά – ιστορικά και χωροταξικά κριτήρια.

**Η συγκρότηση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες** διασφαλίζει, εκτός από οικονομίες κλίμακας – συμβατές με τα νέα ολοκληρωμένα δίκτυα μεταφορών και υποδομών, την ορθολογικότερη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και την ολοκληρωμένη άσκηση δημόσιων πολιτικών σε κάθε επίπεδο διοίκησης και, επομένως, κινείται στο πλαίσιο που ορίζει το Σύνταγμα: ένα επιτελικό Κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Η διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων αναφοράς των ΟΤΑ διαμορφώνει, λοιπόν, ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας, με βασικό χαρακτηριστικό

γνώρισμα τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση, έτσι ώστε το Κράτος να περιοριστεί στις επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες που οφείλει να ασκεί.

Η έννοια «*τοπική υπόθεση*» διευρύνεται και οδηγεί αναπόδραστα στην ενδυνάμωση του ρόλου των νέων Δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς. Έτσι, στους Δήμους απονέμεται σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων, που μέχρι πρότινος ασκούσαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ιδίως στους τομείς της παιδείας (δια βίου μάθηση, λειτουργική υποστήριξη σχολικών υποδομών), της κοινωνικής πρόνοιας και της δημόσιας υγείας, της απασχόλησης, της γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, του πολιτισμού και αθλητισμού, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης (βλ. *άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 - Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, σε συνδυασμό με άρθρο 95 του Ν. 3852/2010*).

Η αυτοδιοικητική Περιφέρεια εξελίσσεται στον κεντρικό πυλώνα του αναπτυξιακού προγραμματισμού και αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, εκτός από εκείνες που μεταφέρονται στους Δήμους, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος ασκούσε η κρατική περιφέρεια, με εξαίρεση όσες, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής, παραμένουν στα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους, όπως η χωροταξία – πολεοδομία, η περιβαλλοντική πολιτική, η δασική πολιτική και η μεταναστευτική πολιτική. Η μεθοδολογία της εξειδικευμένης παράθεσης των ασκούμενων από τις Περιφέρειες αρμοδιοτήτων (βλ. *άρθρο 186 του Ν. 3852/2010*), αντί της γενικόλογης θεματικής αναφοράς, υπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και δημιουργεί τεκμήριο άσκησης κάθε υπερτοπικού χαρακτήρα αρμοδιότητας από την Περιφέρεια, εφόσον δεν ανατίθεται μέσω τυπικού ή ουσιαστικού νόμου στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ούτε διαφυλάσσεται υπέρ της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος ασκούσε η κρατική περιφέρεια, με εξαίρεση εκείνες τις αρμοδιότητες που περιέρχονται στην αυτοδιοικητική περιφέρεια, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που επικεντρώνονται σε θέματα περιβαλλοντικής - δασικής πολιτικής, πολεοδομικά και χωροταξικά θέματα γενικότερου χαρακτήρα, θέματα Μητρώου Αρρένων, θέματα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων (βλ. *άρθρο 280 του Ν. 3852/2010*).

Με το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» το ελληνικό διοικητικό σύστημα προσαρμόζεται στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αυτό το ομολογουμένως ιδιαίτερα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα εναρμονίζει το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης με το θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της ΕΕ, όπου θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζουν **η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης**. Το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*», παράλληλα, ενσωματώνει **τις αρχές και αξίες της Συνθήκης της Λισαβόνας**, δηλαδή της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων, της χρηστής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της εξωστρέφειας, της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής, της ενίσχυσης του ρόλου του πολίτη, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας και της εμβάθυνσης. Περαιτέρω, το



Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο των ΟΤΑ για την εδαφική στρατηγική ανάπτυξης, εναρμονίζεται με τη **Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση** και υπηρετεί τους δύο πρωταρχικούς στόχους της: την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης.

Ως προς τον πρώτο στόχο, το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» αναβαθμίζει το επιχειρησιακό δυναμικό των Δήμων και των Περιφερειών για την άσκηση ολοκληρωμένων αναπτυξιακών πολιτικών, με τη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Μάλιστα, για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης και την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, προβλέπεται και για τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης η δυνατότητα συμμετοχής **σε ευρωπαϊκούς ομίλους εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ)**, που συνεισφέρουν στην προώθηση νέων εταιρικών σχέσεων των δημόσιων αρχών με τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς.

Ως προς τον δεύτερο στόχο, το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» προβαίνει στη θεσμική αναγνώριση της συλλογικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, με την ίδρυση και τη λειτουργία οργάνων όπως οι αντιδήμαρχοι και οι αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, η Εκτελεστική Επιτροπή, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, με την εσωτερική αποκέντρωση στους νέους Δήμους και με τη θέσπιση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Έτσι, υλοποιούνται οι συστάσεις της **Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση** ως προς την εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών - μελών αρχών και μηχανισμών διαβούλευσης, συντονισμού και συνεργασίας. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα επίπεδο εξουσίας, προωθείται η αντιπροσώπευση των φορέων και η συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης και διασφαλίζεται η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης. Παράλληλα, επιδιώκεται η τόνωση της συμμετοχικής δημοκρατίας και της διαφάνειας μέσω της εφαρμογής μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και μέσω της συνεργασίας των αιρετών αρχών των ΟΤΑ με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και με θεσμούς όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και η Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας των Φύλων.

Με τις διατάξεις του *Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 58 - 78)* και του *Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 79 - 91)* του *Δευτέρου Μέρους* και του *Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 159 - 179)* του *Τρίτου Μέρους* του Ν. 3852/2010 εγκαθιδρύεται ένα νέο **σύστημα διακυβέρνησης στους δήμους και τις περιφέρειες**. Πιο συγκεκριμένα, το νέο οργανωτικό μοντέλο ενισχύει τον θεσμό της δημοτικής και περιφερειακής αποκέντρωσης μέσω του ορισμού **αντιδημάρχων (βλ. άρθρο 59 του Ν. 3852/2010) και αντιπεριφερειάρχων (βλ. άρθρο 160 του Ν. 3852/2010) με κατά τόπο οριοθετημένες αρμοδιότητες**, εκτός από τις καθ' ύλην. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται τόσο η μέριμνα για τα ιδιαίτερα τοπικά συμφέροντα του δήμου που συνενώνεται ή της νομαρχίας που καταργείται, όσο και η διεύθυνση και εποπτεία υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένες στις δημοτικές ή περιφερειακές ενότητες.

Σε κάθε Δήμο με περισσότερους από έναν αντιδημάρχους και σε κάθε Περιφέρεια ιδρύεται **Εκτελεστική Επιτροπή** (βλ. άρθρα 62 - 63 και 173 - 174 του Ν. 3852/2010), η οποία απαρτίζεται από τον δήμαρχο και τους αντιδημάρχους και τον περιφερειάρχη και τους αντιπεριφερειάρχες, αντίστοιχα. Η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελεί συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο, με κεντρική ευθύνη και αρμοδιότητα την παρακολούθηση και εποπτεία της εφαρμογής της δημοτικής και περιφερειακής πολιτικής, αντίστοιχα. Με τη θεσμοθέτηση και τη λειτουργία της Εκτελεστικής Επιτροπής ενισχύεται η συλλογικότητα και ο επιτελικός χαρακτήρας του συστήματος δημοτικής και περιφερειακής διοίκησης. Η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο και το περιφερειακό συμβούλιο, αντίστοιχα, το Σχέδιο Χάρτας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δημοτών και πολιτών και μεριμνά για την έκδοση, ενημέρωση και διακίνηση του Οδηγού του Δημότη και του Πολίτη, στον οποίο περιγράφονται οι διαδικασίες, οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών του Δήμου και της Περιφέρειας, αντίστοιχα. Επίσης, η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται το σχέδιο του κανονισμού πληροφόρησης των πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης.

Επιπρόσθετα, σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ιδρύεται η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής** (βλ. άρθρα 73 - 75 του Ν. 3852/2010), με αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, αλλά και σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής ανήκουν επίσης οι αρμοδιότητες που αφορούν στην αδειοδότηση καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και λοιπών εγκαταστάσεων. Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο, μεταξύ άλλων, θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, θέματα καθορισμού χρήσεων γης, θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής ανάπτυξης ανοικτών πόλεων, εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, πολεοδομικών μελετών και επεμβάσεων, ανάπτυξης περιοχών. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής λαμβάνει ειδική μέριμνα για τον σχεδιασμό δράσεων που αποβλέπουν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και εν γένει την εξυπηρέτηση των ατόμων με αναπηρία.

Προς την κατεύθυνση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης συγκροτούνται, με ενισχυμένες αρμοδιότητες και επαρκείς οικονομικούς πόρους, **συμβούλια δημοτικών κοινοτήτων και συμβούλια τοπικών κοινοτήτων** (βλ. άρθρα 83 και 84 του Ν. 3852/2010) στα τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων και έως 2.000 κατοίκων, αντίστοιχα. Επίσης, ιδρύονται δημοτικά και τοπικά γραφεία (βλ. άρθρο 91 του Ν. 3852/2010). Τέλος, ενισχύεται έτι περαιτέρω η λαϊκή συμμετοχή μέσω της επαναφοράς **των συνελεύσεων των τοπικών κοινοτήτων** (βλ. άρθρο 85 του Ν. 3852/2010), που ασκούν γνωμοδοτικό έργο για τις δράσεις και τις πρωτοβουλίες του Δήμου σχετικά με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και τη λήψη μέτρων για την προστασία ευπαθών ομάδων του τοπικού πληθυσμού, την τουριστική προβολή της τοπικής κοινότητας, την ανάπτυξη πολιτιστικών προγραμμάτων και την υλοποίηση έργων υποδομών που αφορούν στην τοπική κοινότητα.

Σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων και σε κάθε Περιφέρεια επιλέγεται, με απόφαση του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, αντίστοιχα, που λαμβάνεται με την αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και

ευρείας αποδοχής ως **Δημοτικός Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης** (βλ. άρθρο 77 του Ν. 3852/2010) και ως **Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης** (βλ. άρθρο 179 του Ν. 3852/2010), αντίστοιχα. Ο Δημοτικός και Περιφερειακός Συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του Δήμου και της Περιφέρειας, αντίστοιχα, τις οποίες διερευνά με πνεύμα ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας, και διαμεσολαβεί για την επίλυση των διαφορών με ταχύτητα και χωρίς δικονομικές αγκυλώσεις. Η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον Δημοτικό και Περιφερειακό Συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως Ανεξάρτητης Αρχής, ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας. Ο Συμπαραστάτης συντάσσει ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου για τον απολογισμό πεπραγμένων της δημοτικής και περιφερειακής αρχής, αντίστοιχα. Επίσης, προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής και περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεων της με το κοινό. Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του Δημοτικού και Περιφερειακού Συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου και της Περιφέρειας, αντίστοιχα.

Ο νέος αυτός θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ έχει ως αποστολή την έγκαιρη και επιτόπια καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και του περιφερειάρχη και άλλων αιρετών οργάνων του Δήμου και της Περιφέρειας από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών και επιχειρήσεων. Με τη σύσταση και την ενεργοποίηση του θεσμού του Δημοτικού και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη αποτρέπονται πρόσθετες διοικητικές διαδικασίες και προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων, χρόνου και χρήματος, με παράλληλη τήρηση των αρχών της χρηστής, εύρυθμης και διαφανούς διοίκησης προς το συμφέρον του πολίτη.

Σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, **Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης** (βλ. άρθρο 76 του Ν. 3852/2010) ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης απαρτίζεται από εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας των πολιτών, όπως επιστημονικούς, εμπορικούς και επαγγελματικούς συλλόγους, τοπικές οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών, αθλητικούς και πολιτιστικούς φορείς και συλλόγους, καθώς και λοιπούς εκπροσώπους εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών. Επίσης, στη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης μετέχει και ένας αριθμός δημοτών που ορίζονται μετά από κλήρωση. Στις συνεδριάσεις της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης καλούνται κατά περίπτωση και συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι αρμόδιων κρατικών αρχών, των τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων, καθώς και οι επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο δημοτικό συμβούλιο. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης γνωμοδοτεί προς το δημοτικό συμβούλιο για τα αναπτυξιακά προγράμματα του Δήμου, όπως επίσης για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το δημοτικό συμβούλιο ή τον δήμαρχο. Ακόμη, η Δημοτική Επιτροπή

Διαβούλευσης εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του Δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.

Σε κάθε Περιφέρεια συγκροτείται, με απόφαση του περιφερειάρχη, **Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης** (βλ. άρθρο 178 του Ν. 3852/2010) ως γνωμοδοτικό όργανο. Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης απαρτίζεται από τους δημάρχους της Περιφέρειας και από εκπροσώπους των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών, των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην οποία υπάγεται η Περιφέρεια, των κρατικών υπηρεσιών που εδρεύουν στην Περιφέρεια, καθώς και εκπροσώπους των οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Επίσης, στην Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης μετέχει και ένας αριθμός δημοτών που ορίζονται μετά από κλήρωση. Στις συνεδριάσεις της Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης προσκαλούνται και συμμετέχουν και εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή, καθώς και οι επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο. Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της Περιφέρειας, όπως επίσης γνωμοδοτεί ως προς θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το περιφερειακό συμβούλιο ή τον περιφερειάρχη. Ακόμη, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης εξετάζει τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της Περιφέρειας και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.

Η Επιτροπή Διαβούλευσης, τόσο σε επίπεδο Δήμου όσο και σε επίπεδο Περιφέρειας, προσφέρει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας και των παραγωγικών φορέων και διευκολύνει τη συγκρότηση συνεκτικών στρατηγικών και συναινέσεων ως προς τις αναπτυξιακές επιλογές του Δήμου και της Περιφέρειας, αντίστοιχα. Με τις διαδικασίες διαβούλευσης και τη μέσω αυτών σύνθεση των επί μέρους απόψεων και συμφερόντων ενισχύεται η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας ενιαίας, ευρέως αποδεκτής και ρεαλιστικής αναπτυξιακής πολιτικής και, παράλληλα, προωθείται η συνεργασία και ο συντονισμός των διαφόρων επιπέδων και φορέων διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Επισημαίνεται δε ότι η διατύπωση γνώμης από τη Δημοτική ή την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου.

Σε κάθε Δήμο, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συγκροτείται και λειτουργεί **Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών** (βλ. άρθρο 78 του Ν. 3852/2010) ως συμβουλευτικό όργανο του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Ως μέλη του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, εφόσον η έδρα αυτών ή παραρτήματος βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου Δήμου, ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο Δήμο, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου Δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Έργο του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση των

προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου Δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία και την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή. Επίσης, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών είναι αρμόδιο για την υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο Δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Σε κάθε Περιφέρεια συγκροτείται, με απόφαση του περιφερειάρχη, **Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας των Φύλων** (βλ. άρθρο 186 παρ. VI του Ν. 3852/2010), της οποίας προεδρεύει ο ίδιος και στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι του περιφερειακού συμβουλίου, των Δήμων της Περιφέρειας, των γυναικείων οργανώσεων και της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων. Η Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας των Φύλων μεριμνά για την ένταξη της ισότητας των φύλων στην αναπτυξιακή πολιτική της Περιφέρειας, διατυπώνει προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα της Περιφέρειας για την προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων σε όλους τους τομείς της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής και, τέλος, στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής της και προς επίτευξη των σκοπών της, αναπτύσσει δίκτυα συνεργασίας με φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Στο Κεφάλαιο Ζ' του Δευτέρου Μέρους του Ν. 3852/2010 (βλ. άρθρα 99 - 112) γίνεται διεξοδική αναφορά στη διαδημοτική συνεργασία των 325 ΟΤΑ της χώρας. Στο πλαίσιο των συμβάσεων διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας παρατηρείται εμπλουτισμός των διατάξεων του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ), καθώς και διεύρυνση των φορέων και των μετόχων στη συγκρότηση των προγραμματικών συμβάσεων. Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων έχουν τη δυνατότητα χρηματοδότησης από το ΠΔΕ, τον Τακτικό Προϋπολογισμό, καθώς και από πόρους από τα εθνικά και κοινοτικά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Σύμφωνα με το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010, οι 13 περιφέρειες, καθώς και ΝΠΙΔ που ιδρύουν οι ενώσεις δήμων και περιφερειών, συμπεριλαμβάνονται στους κύριους συμβαλλόμενους. Επίσης, σύμφωνα με το 101 του Ν. 3852/2010, μπορούν να συστήνουν δίκτυα συνεργασίας οι δήμοι μεταξύ τους, αλλά και με τις περιφέρειες του εσωτερικού και του εξωτερικού, με τη μορφή αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας, όπως ορίζει και το άρθρο 267 ΚΔΚ. Στο άρθρο 104 του Ν. 3852/2010 ρυθμίζεται το ζήτημα των Συνδέσμων, τα μέλη των οποίων αποτελούν ΟΤΑ, και πλέον συνενώνονται σε έναν δήμο. Με τις ρυθμίσεις των άρθρων 105 και 106 του Ν. 3852/2010 (σύσταση διαβαθμιδικού συνδέσμου), θεσπίζεται μια επιπλέον μορφή συνεργασίας μεταξύ δήμων και περιφερειών για την πληρέστερη παροχή υπηρεσιών και τον συντονισμό και την αποτελεσματικότερη άσκηση των δράσεών τους. Με τα άρθρα 107 - 112 του Ν. 3852/2010 θεσπίζονται ρυθμίσεις που ευνοούν τη συγχώνευση επιχειρήσεων και εταιρειών των δήμων, καθώς και διαδικασίες συγχρηματοδότησής τους από ευρωπαϊκά προγράμματα.

Στο Κεφάλαιο ΣΤ' του Τρίτου Μέρους του Ν. 3852/2010 (βλ. άρθρο 203) ρυθμίζονται τα θέματα των διεθνών συνεργασιών των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (13 περιφέρειες), που μπορούν να

συνεργάζονται με αντίστοιχους ΟΤΑ σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτή η συνεργασία αποσκοπεί στην προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής και εδαφικής συνεργασίας και με την επιφύλαξη, πάντοτε, των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας.

Στο *Τέταρτο Μέρος* του Ν. 3852/2010 (βλ. 204 - 209) ορίζεται ότι στους νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους και στις Νησιωτικές περιφέρειες μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες, οι οποίες μέχρι τότε ανήκαν στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Προβλέπονται επίσης ρυθμίσεις και για τους μικρούς νησιωτικούς δήμους, με πληθυσμό μέχρι τους 3.000 κατοίκους, ιδίως για κατασκευή τεχνικών έργων, ζητήματα συγκοινωνιών, ακτοπλοϊκών συνδέσεων κ.λπ. Παρόμοιες ρυθμίσεις εφαρμόζονται και στους μικρούς ορεινούς δήμους της ελληνικής επικράτειας. Στόχος των συγκεκριμένων ρυθμίσεων είναι αφενός οι κάτοικοι αυτών των περιοχών να εξυπηρετούνται στον τόπο της κατοικίας τους, αφετέρου να απολαμβάνουν υποδομές που βρίσκονται σε άλλους μεγάλους δήμους. Αυτή η ρύθμιση εδράζεται στο *άρθρο 101 παράγραφος 4 του Συντάγματος*, κατά την οποία «*Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρουν κανονιστικά έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους*».

Συμπερασματικά, το νέο θεσμικό πλαίσιο συγκρότησης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει νεοπαγείς θεσμούς που συγκροτούν ένα σύστημα δημοκρατικής τοπικής διακυβέρνησης, που προσιδιάζει ακόμη περισσότερο στο κυρίαρχο πρότυπο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και, παράλληλα, προσαρμόζεται στις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες και υπηρετεί το τοπικό δημόσιο συμφέρον. Κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα του νέου συστήματος τοπικής διακυβέρνησης αποτελούν η αποκεντρωμένη οργανωτική διάρθρωση των διοικητικών οργάνων, η αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, η ευρεία διαβούλευση πριν τη λήψη αποφάσεων, η διαφάνεια κατά την άσκηση εξουσίας, μέσω και της υποχρεωτικής ανάρτησης διοικητικών πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο, και η υποχρεωτική πολιτική λογοδοσία όσων ασκούν δημόσια εξουσία, μέσω της σαφούς οριοθέτησης και κατανομής ευθυνών και αρμοδιοτήτων.

Η εκ βάθρων μεταρρύθμιση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης με το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο καταστατικής οργάνωσης, αμβλύνοντας – αν όχι θεραπεύοντας – τις χρόνιες παθολογίες και στρεβλώσεις που χαρακτήριζαν το μέχρι πρότινος κυρίαρχο σύστημα διοίκησης, στο οποίο παραδοσιακά επικρατούσε μια προεχόντως κεντροβαρής και συγκεντρωτική λογική. Με το Πρόγραμμα «*ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*» ενισχύονται οι μηχανισμοί συμμετοχικής δημοκρατίας και διαβούλευσης, που είχαν ήδη θεσμοθετηθεί με τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ), όπως το δικαίωμα πρόσβασης όλων των δημοτών και κατοίκων, χωρίς διάκριση, στη χρήση των υπηρεσιών, το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση, η διαβούλευση με τους κατοίκους, τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού, κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης και των κανονιστικών πράξεων και κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος, η καθιέρωση Χάρτας Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων των Δημοτών και Οδηγού του Δημότη, η αξιοποίηση της Κοινωνίας της Πληροφορίας, του θεσμού της Κοινωνικής Εργασίας και του εθελοντισμού, το δικαίωμα κατάθεσης αναφορών, ερωτήσεων και προτάσεων, τα τοπικά

δημοψηφίσματα και ο Απολογισμός Πεπραγμένων Δημοτικής και Κοινοτικής Αρχής (βλ. άρθρα 214 – 218 του Ν. 3463/2006). Περαιτέρω, εμπλουτίζεται το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο διαδημοτικής συνεργασίας και διεθνών συνεργασιών των περιφερειών ενώ, κατά συνταγματική επιταγή, λαμβάνεται μέριμνα για την ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών.

Η νέα αρχιτεκτονική της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί μια πολύ σημαντική αναπτυξιακή πρωτοβουλία των τελευταίων δεκαετιών. Μέχρι τότε, ο δημόσιος τομέας αποτελούσε τον μοναδικό κυρίαρχο στις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες. Με τη νέα οργανωτική δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ελληνική πολιτεία επιχειρεί να περιορίσει τα συγκεντρωτικά της στοιχεία, αποκεντρώνεται και αποκτά ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ικανότητα περαιτέρω αξιοποίησης των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» δεν αποσκοπεί απλώς και μόνο στην εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων ή στην αξιοποίηση οικονομικών κλίμακας. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της νέας αρχιτεκτονικής είναι ότι δημιουργεί ισχυρούς αναπτυξιακούς θεσμούς σε πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο, τέτοιους που μπορούν να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία. Η συγκρότηση των νέων δήμων και περιφερειών τους δίνει τη δυνατότητα να αναλαμβάνουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να αντλούν κεφάλαια και να προσελκύουν επενδύσεις, να καθίστανται ο βασικός συντελεστής της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

### ***Γ. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια***

Οι τεχνολογικές αλλαγές και η παραγωγή τεράστιων ποσοτήτων ενεργειακών πόρων, κατά το δεύτερο μισό του 19<sup>ου</sup> αιώνα, δημιούργησαν τις συνθήκες για τη μαζική αστικοποίηση και τη συγκρότηση των μεγάλων αστικών κέντρων. Η αστικοποίηση και οι μετακινήσεις πληθυσμών προς τα μεγάλα αστικά κέντρα εξακολουθούν να συνιστούν βασική δημογραφική τάση μέχρι και τις ημέρες μας. Αναφορικά με τις μεγάλες πόλεις και τα μεγάλα αστικά κέντρα της ΕΕ, και κυρίως μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού (προσεγγίζει το 70%) κατοικεί και δραστηριοποιείται σε αυτά τα μεγάλα αστικά κέντρα.

Ειδικότερα, αυτές οι περιοχές αποτελούν εκτεταμένα οικιστικά και πολεοδομικά συγκροτήματα, με πληθυσμό από 500.000 έως 20.000.000 και πλέον κατοίκους, και ταυτοχρόνως είναι έδρες κέντρων οικονομικής ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης και υποδέχονται διοικητικές υπηρεσίες, αλλά και πολυεθνικές χρηματοπιστωτικές/εμπορικές επιχειρήσεις. Καθένα από αυτά τα μεγάλα αστικά κέντρα αποτελεί ένα αστικό συγκρότημα μεγάλης πληθυσμιακής πυκνότητας, που συνορεύει με πολλά άλλα μικρότερα αστικά κέντρα γύρω του.

Η σημασία μιας πόλης ή ενός μεγάλου αστικού κέντρου δεν σχετίζεται, ωστόσο, μόνο με το πληθυσμιακό της μέγεθος: π.χ. «η Ζυρίχη και οι Βρυξέλλες του ενός εκατομμυρίου κατοίκων είναι πόλεις με σημαντικότερο διεθνή ρόλο από ό,τι το Κάιρο ή η Καλκούτα των 13 εκατομμυρίων. Συνεπώς προκύπτει η ανάγκη μέτρησης μιας πόλης με κριτήρια τα οποία ξεφεύγουν από τα παραδοσιακά (όπως ο πληθυσμός)». <sup>73-74</sup>

<sup>73</sup> Μαρτίνος Λύκος: «Το μητροπολιτικό όριο στην Ελλάδα με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία», περιοδικό «Αειχώρος», τόμος 5, τεύχος 2, Νοέμβριος 2006, σελ. 27.

Αυτά τα μεγάλα αστικά κέντρα, τόσο στην ΕΕ όσο και σε όλη την υφήλιο, που υπερβαίνουν τα 300, έχουν επιλέξει το σύστημα μητροπολιτικής διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση κρίσιμων καθημερινών προβλημάτων, που αφορούν κυρίως στο περιβάλλον, τον χωροταξικό/πολεοδομικό σχεδιασμό, τις συγκοινωνίες, την πολιτική προστασία κ.ά.. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση προϋποθέτει δράσεις, συνεργασίες, πρωτοβουλίες και καινοτόμες παρεμβάσεις, οι οποίες αναδεικνύουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των μεγάλων αστικών κέντρων, συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων και αντιμετωπίζουν με ολοκληρωμένο στρατηγικό σχέδιο τα προαναφερθέντα προβλήματα.

Η μητροπολιτική διακυβέρνηση, όπως εφαρμόζεται στα περισσότερα αστικά κέντρα της υφηλίου, λειτουργεί και ως αρωγός στις αστικές, περιφερειακές και χωροθετικές πολιτικές που σχεδιάζει η κεντρική διοίκηση, αλλά και ως επικουρικός φορέας με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Δεν είναι πολιτικός μηχανισμός, ανταγωνιστικός προς το κεντρικό πολιτικό σύστημα, αντιθέτως αξιοποιεί τις υπάρχουσες δομές πολιτικής νομιμοποίησης και το ανθρώπινο δυναμικό της. Ένα σύστημα μητροπολιτικής διακυβέρνησης:

- δεν υποκαθιστά άλλα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης ή τους φορείς τους,
- λειτουργεί συμπληρωματικά με τις δικές του αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες εισάγουν το στοιχείο ολοκληρωμένων μητροπολιτικών πολιτικών,
- αναλαμβάνει ρυθμιστικές – κανονιστικές αρμοδιότητες σε συγκεκριμένα προβλήματα, που κρίνονται απαραίτητες για την εφαρμογή πολιτικών μητροπολιτικού χαρακτήρα.

Ο Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»), στο Πέμπτο Μέρος με τίτλο «Μητροπολιτική Περιφέρεια» (βλ. άρθρα 210 - 213), θέτει για πρώτη φορά το θεσμικό πλαίσιο για τη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση για τις μητροπολιτικές λειτουργίες της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Στις δύο αυτές μητροπολιτικές περιφέρειες απονέμονται περαιτέρω αρμοδιότητες, σε σχέση με τις υπόλοιπες περιφέρειες, έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται επιτυχώς τα ιδιαίτερα προβλήματα των δύο πυκνών πολεοδομικών συγκροτημάτων. Οι νέες μητροπολιτικές λειτουργίες εντοπίζονται σε τέσσερις τομείς:

1. μεταφορών και συγκοινωνιών (μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα, συντήρηση και μέριμνα για τις υπερτοπικού χαρακτήρα οδικές αρτηρίες της μητροπολιτικής περιοχής, καθώς και ο σχεδιασμός και η εποπτεία για ζητήματα που αφορούν την οδική κυκλοφορία, τις μετρήσεις, τη σήμανση των οδών και τον φωτισμό αυτών),
2. περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής (περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, εποπτεία Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας – Πειραιά και Θεσσαλονίκης),
3. χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων (κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής και της Θεσσαλονίκης) και
4. πολιτικής προστασίας και περιβάλλοντος (η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, ο σχεδιασμός των αναδασώσεων και της αντιχειμαρρικής προστασίας και η μέριμνα

---

<sup>74</sup> Βλ. περισσότερα στην ιστοσελίδα: [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)



για τον σχεδιασμό του αντιπυρρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των ΟΤΑ στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου<sup>75</sup>, οι μητροπολιτικές λειτουργίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, δηλαδή τις 13 αιρετές Περιφέρειες της χώρας. Σκοπός είναι η ενιαία αντιμετώπιση προβλημάτων υπερτοπικού χαρακτήρα, η κάλυψη των αναγκών ενιαίου σχεδιασμού και η ανάπτυξη της περιοχής, έτσι ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων για την εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων και τη μεταφορά νέων, με αντίστοιχη πρόβλεψη για μεταφορά των πόρων και του προσωπικού που είναι αναγκαίο για την άσκησή τους. Επιπλέον, μπορεί να μεταβιβάζονται στις περιφέρειες αρμοδιότητες που ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς κοινής ωφέλειας που συνάπτονται με τους ανωτέρω τομείς μετά από γνώμη του διοικητικού τους συμβουλίου.

Ειδικότερα, με το *άρθρο 210 του Ν. 3852/2010* θεσμοθετείται η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και η Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης, στις οποίες ανατίθενται επιπλέον αρμοδιότητες, που κατανέμονται στους εξής τομείς: Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής, Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικών Αναπλάσεων, Μεταφορών και Συγκοινωνιών, Πολιτικής Προστασίας και Ασφάλειας. Με το *άρθρο 211* προβλέπεται η σύσταση ειδικού διαβαθμιδικού συνδέσμου, ως ΝΠΔΔ, με σκοπό την αξιοποίηση των στερεών αποβλήτων και αποκατάστασης υφιστάμενων Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ), εντός της χωρικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας Αττικής. Με τα *άρθρα 212 και 213* ρυθμίζεται το οργανωτικό σχήμα που έχει επιλεγεί στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη και είναι διαφορετικό για κάθε μια από αυτές. Στην Αττική η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση καταλαμβάνει όλη την περιφέρεια, ενώ στη Θεσσαλονίκη μόνο την Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

Θα πρέπει, ωστόσο, να υπογραμμισθεί ότι όσον αφορά στην οργανωτική δομή του συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης του Προγράμματος «*ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ*» (βλ. *άρθρα 212 και 213*), το πολιτικό σύστημα των εκπροσώπων της αιρετής Περιφέρειας είναι αυτό το οποίο θα προετοιμάζει, θα επιβλέπει, θα ελέγχει και θα συντονίζει τις αντίστοιχες δράσεις μητροπολιτικού χαρακτήρα που έχουν και περιγράφονται στα παραπάνω άρθρα. Πράγματι το *άρθρο 212* προβλέπει:

«1. Με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου, για καθέναν από τους τομείς αρμοδιοτήτων μητροπολιτικού χαρακτήρα του άρθρου 210, συγκροτούνται πενταμελείς συντονιστικές μητροπολιτικές επιτροπές επίβλεψης και προετοιμασίας. Οι επιτροπές αυτές δεν μπορεί να είναι περισσότερες από τέσσερις.

2. Έργο των επιτροπών αυτών είναι η προετοιμασία, η επίβλεψη, ο έλεγχος και ο συντονισμός των αντίστοιχων δράσεων μητροπολιτικού χαρακτήρα που τους έχουν ανατεθεί. Οι

<sup>75</sup> Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 3852/2010 στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών: [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

επιτροπές επεξεργάζονται τα σχέδια και προγράμματα δράσης ανά τομέα αρμοδιοτήτων, ενημερώνουν και εισηγούνται στο περιφερειακό συμβούλιο τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την καλύτερη άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

3. Μέλη των επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι οποίοι εκλέγονται από το περιφερειακό συμβούλιο με φανερή ψηφοφορία. Δύο μέλη προέρχονται υποχρεωτικά από την πλειοψηφούσα παράταξη και δύο μέλη από τη μειοψηφία του περιφερειακού συμβουλίου. Πρόεδρος της επιτροπής ορίζεται για καθεμία ένας αντιπεριφερειάρχης».

Από το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο απουσιάζουν φορείς που προέρχονται από τον επιστημονικό και επαγγελματικό χώρο με εμπειρίες στον σχεδιασμό και την εφαρμογή περιβαλλοντικών, χωροταξικών και πολεοδομικών ζητημάτων (πανεπιστήμια, επιμελητήρια, ερευνητικά ινστιτούτα κ.λπ.). Απουσιάζει, επίσης, και το αντίστοιχο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο σε συνεργασία με το εξειδικευμένο επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαθέτει την απαραίτητη τεχνογνωσία σε θέματα μητροπολιτικού χαρακτήρα (π.χ. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε., κ.ά.)<sup>76</sup>.

Οι διατάξεις των άρθρων 210 - 213 του Ν. 3852/2010 έχουν τροποποιηθεί πολλαπλώς με τους Ν. 3979/2011, 4071/2012, 4177/2013, 4264/2014 και 4368/2016, με συνέπεια να δημιουργούνται τα συνήθη προβλήματα της πολυνομίας και κακονομίας. Παρά τις επανειλημμένες τροποποιήσεις, όμως, δεν τροποποιήθηκε η σύσταση των ανωτέρω επιτροπών.

Ως γενικό συμπέρασμα διατυπώνονται τα κάτωθι:

α) Ως Μητροπολιτική διακυβέρνηση ορίζεται η αναδιάρθρωση κρατικών και αυτοδιοικητικών/περιφερειακών αρμοδιοτήτων, υπό την επίβλεψη ενός κεντρικού φορέα που με σαφείς και συγκεκριμένες εξουσίες, αποκλειστικό διεπιστημονικό προσωπικό και εξασφαλισμένους οικονομικούς πόρους θα διευθετεί (από τον σχεδιασμό μέχρι την εφαρμογή) τις δικές του πολιτικές. Αυτός ο φορέας δεν θα είναι ένας επιπλέον πολιτικός φορέας της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά θα έχει επικουρικό και συμπληρωματικό ρόλο, με μοναδική αποστολή τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών που αφορούν σε ολόκληρη την περιφέρεια (π.χ. απορρίμματα, συγκοινωνίες, πολιτική προστασία, σύστημα ελεγχόμενης στάθμευσης). Θα βρίσκεται δίπλα στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά με ξεχωριστές και αποσαφηνισμένες αρμοδιότητες προς αυτούς.

β) Τα τέσσερα άρθρα του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ») εντοπίζουν την αναγκαιότητα λειτουργίας των μητροπολιτικών περιφερειών Αττικής και Θεσσαλονίκης. Παρόλα αυτά, η συγκεκριμένη προσέγγιση παρουσιάζει ελλείψεις και δεν είναι εμπλουτισμένη όσον αφορά στην ενιαία και αποτελεσματική προετοιμασία και συνεργασία μεταξύ φορέων του πολιτικού συστήματος και εκπροσώπων από τον επιστημονικό και επαγγελματικό χώρο που διαθέτουν την ειδική γνώση του συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης.

γ) Βασική επίσης έλλειψη, που αξίζει να επισημανθεί, είναι η διαχρονική αδυναμία του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας να συντονίσει και εφαρμόσει έναν ενιαίο στρατηγικό

<sup>76</sup> Βλ. στις αντίστοιχες ιστοσελίδες του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Εθνικού Κτηματολογίου και Χαρτογράφησης Α.Ε.: [www.ypeka.gr](http://www.ypeka.gr), [www.ktimatologio.gr](http://www.ktimatologio.gr).

χωροταξικό και διοικητικό σχεδιασμό. Πρακτικά αυτό σημαίνει τη συνεργασία των δύο αρμόδιων κεντρικών Υπουργείων, του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ). Με τη συνεργασία αυτή θα επιτυγχάνονταν:

- η αντιμετώπιση των πολυσύνθετων προβλημάτων πόλεων και περιοχών του ευρύτερου αστικού και αναπτυσσόμενου οικιστικού ιστού στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη,
- ο αποτελεσματικότερος συντονισμός διοικητικών και χωροταξικών αρμοδιοτήτων,
- η αξιοποίηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων που αφορούν στο περιβάλλον, τη χωροθέτηση, τον σχεδιασμό γης, τις συγκοινωνίες κ.ά.,
- η διευρυνόμενη συμμετοχή φορέων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό χώρο (επιμελητήρια, ομοσπονδίες, κ.ά.).

δ) Η μητροπολιτική διακυβέρνηση, με την προϋπόθεση δημιουργίας του κεντρικού φορέα και τα επικουρικά και συμπληρωματικά χαρακτηριστικά του σε σχέση με την αιρετή αυτοδιοίκηση, δεν είναι πανάκεια, αλλά είναι αναγκαιότητα. Αποτελεί ένα σύστημα αστικής/υπερτοπικής διακυβέρνησης που συντονίζει και εφαρμόζει συγκεκριμένες πολιτικές και δράσεις για ολόκληρο το αστικό συγκρότημα της περιφέρειας/περιοχής. Οι όποιες δυσλειτουργίες προκύπτουν από την εφαρμογή του θεσμού της μητροπολιτικής διακυβέρνησης μπορούν να αντιμετωπισθούν με τις ανάλογες νομοθετικές παρεμβάσεις (π.χ. με την έκδοση προεδρικού διατάγματος).

## **I. Η οικονομική διάσταση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**

Στο πλαίσιο εξέτασης του θεσμού της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι οικονομικές σχέσεις μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών επιπέδων αποτελούν έναν κρίσιμο παράγοντα προκειμένου να διαμορφώνονται πολιτικές που προσδίδουν αξία στις υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Εκτός από τον κάθετο συντονισμό των οικονομικών σχέσεων μεταξύ του εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, κατά τη διαμόρφωση διαφόρων τομέων πολιτικής, μπορεί να εφαρμοσθεί και οριζόντια σε ένα επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, το Κράτος κατά τη σχεδίαση και υλοποίηση πολιτικών που αφορούν στους τομείς της παιδείας, της υγείας, του περιβάλλοντος ή και άλλους, διαβουλεύεται και συναποφασίζει με λοιπούς φορείς και οργανισμούς που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής. Μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα φορέων, των οποίων η συνεργασία με το Κράτος θεωρείται απαραίτητη κατά την άσκηση των ανωτέρω πολιτικών, αποτελούν τα νοσοκομεία και τα ασφαλιστικά ταμεία στους τομείς της υγείας και της πρόνοιας, ή τα πανεπιστημιακά ιδρύματα στον τομέα της παιδείας.

Στόχος της παρούσας ενότητας αποτελεί η εξέταση της οικονομικής διάστασης των μηχανισμών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσα από την παρουσίαση των οικονομικών σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των διαφόρων επιπέδων και οργάνων λήψης αποφάσεων. Για τον σκοπό αυτό, επιλέχθηκε ως ένα από τα πλέον αντιπροσωπευτικά το παράδειγμα των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και διαφόρων άλλων επιπέδων διακυβέρνησης, με σημαντικότερο αυτών το Κράτος. Σε σχέση με άλλα επίπεδα διακυβέρνησης, η τοπική αυτοδιοίκηση συγκεντρώνει χαρακτηριστικά, όπως η συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία, η εκλογή των επικεφαλής της απευθείας από το εκλογικό σώμα, η συμπερίληψη του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου, η άσκηση ευρύτατων αρμοδιοτήτων, καθώς και το σημαντικό οικονομικό αποτύπωμα.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα το Κράτος εξασφαλίζει ή μεταφέρει τους πόρους που απαιτούνται για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, μεταξύ των δύο βαθμών δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, αλλά και με τον συντονισμό κοινών δράσεων. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν καθιερωθεί τα ουσιαστά συστατικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, η ανάδειξη των οργάνων διοίκησης από το τοπικό εκλογικό σώμα και η ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που αφορούν τη διοίκηση και διαχείριση όχι μόνον των τοπικών υποθέσεων αλλά και γενικών κρατικών υποθέσεων που επιλέγει ο νομοθέτης να μεταφέρει στους ΟΤΑ. Ωστόσο, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν διαθέτει αυτονομία, αλλά ελέγχεται μέσω της εποπτείας από το κεντρικό κράτος και τους αποκεντρωμένους θεσμούς του.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, στην εν λόγω ενότητα παρατίθενται οι βασικές παράμετροι των οικονομικών σχέσεων του Κράτους με την τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες καθορίζουν εν πολλοίς και τον βαθμό συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση των διαφόρων μορφών οικονομικής πολιτικής.

## II. Η διάρθρωση της Γενικής Κυβέρνησης

Οι δημοσιονομικοί στόχοι στην ΕΕ τίθενται σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης. Η Γενική Κυβέρνηση είναι έννοια που ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ESA 2010), με βάση τους κανόνες του οποίου οι Στατιστικές Αρχές των χωρών - μελών, μεταξύ άλλων, ορίζουν τους φορείς που περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση, καθώς και υπολογίζουν κάθε χρόνο το οικονομικό αποτέλεσμα (ισοζύγιο) αυτής. Σύμφωνα με τα παραπάνω, έχει οριστεί στην ελληνική νομοθεσία με το άρθρο 14 του Ν. 4270/2014, ότι ο τομέας της Γενικής Κυβέρνησης αποτελείται από τους υποτομείς της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ). Η δομή της Γενικής Κυβέρνησης απεικονίζεται στο παρακάτω σχεδιάγραμμα:

Σχήμα 1



<sup>1</sup>Η Κεντρική Κυβέρνηση απαρτίζεται από:

- 1) «Κεντρική Διοίκηση», ή «Κράτος»: Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Βουλή, Προεδρία, Ανεξάρτητες Αρχές που ΔΕΝ αποτελούν νομικά πρόσωπα.
- 2) Λοιπά ΝΠ της Κεντρικής Κυβέρνησης: Ανεξάρτητες Αρχές που αποτελούν νομικά πρόσωπα, λοιπά ΝΠ (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ).

Στο παρόν Κεφάλαιο, η έμφαση θα δοθεί αφενός στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία δημοσιονομικά αποτελεί τον υποτομέα των ΟΤΑ, και αφετέρου στο Κράτος (ή «Κεντρική Διοίκηση» ή «Δημόσιο»), το οποίο περιλαμβάνεται στον υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης.

### III. Δημοσιονομικό αποτέλεσμα

Η απεικόνιση των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης και των υποτομέων της γίνεται τακτικά, σε ετήσια βάση, στις σχετικές εκθέσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)<sup>77</sup> και του Κρατικού Προϋπολογισμού. Σε αυτές είναι δυνατό να εντοπιστεί, τόσο απολογιστικά όσο και προϋπολογιστικά, η δημοσιονομική αποτύπωση των σχέσεων του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ωστόσο προτού παρουσιαστούν αυτές αναλυτικά, είναι σκόπιμο να εξηγηθούν οι βασικές αρχές της μεθοδολογίας που ακολουθείται.

Όπως προαναφέρθηκε, το δημοσιονομικό ισοζύγιο ή αποτέλεσμα (πλεόνασμα/έλλειμμα) της Γενικής Κυβέρνησης υπολογίζεται με βάση τους κανόνες του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ESA 2010). Αποφεύγοντας όσο είναι δυνατό την παρουσίαση λεπτομερειών που εκφεύγουν από τους σκοπούς του παρόντος, οι βασικές αρχές του τρόπου υπολογισμού έχουν ως εξής:

- Όπως φαίνεται και από τους πίνακες που ακολουθούν, για να υπολογιστεί το δημοσιονομικό αποτέλεσμα αφαιρούνται από τα Έσοδα οι Δαπάνες και στη συνέχεια προστίθενται οι Εθνικολογιστικές Προσαρμογές<sup>78</sup> (που μπορεί να έχουν και αρνητικό πρόσημο). Στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα δεν συνυπολογίζονται, κατά κανόνα, οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές, όπως η λήψη ή χορήγηση δανείων, η πληρωμή χρεολυσίων, οι αγορές και οι πωλήσεις χρεογράφων κ.λπ.
- Δεδομένου ότι τα Έσοδα και οι Δαπάνες παρουσιάζονται στους πίνακες όπως έχουν αρχικά καταγραφεί από τα συστήματα των φορέων, ασχέτως των κανόνων του ESA 2010 περί καταγραφής σε δεδουλευμένη βάση, οι **Εθνικολογιστικές Προσαρμογές** γίνονται ακριβώς έτσι ώστε από τα αρχικά καταγεγραμμένα Έσοδα και Δαπάνες να περάσουμε στο αποτέλεσμα βάσει των ανωτέρω κανόνων. Έτσι, ανάλογα με τη νομική μορφή των φορέων:
- Για το **Κράτος και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)** (στα οποία περιλαμβάνονται και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού), τα παρουσιαζόμενα Έσοδα και Δαπάνες είναι σε ταμειακή βάση και οι Εθνικολογιστικές Προσαρμογές αφορούν κυρίως:
  - Τη μεταβολή των Ανεξόφλητων Υποχρεώσεων προς Τρίτους, έτσι ώστε οι Δαπάνες να επιβαρύνουν το δημοσιονομικό ισοζύγιο κατά τον χρόνο γένεσης της υποχρέωσης, ασχέτως πληρωμής – οι Δαπάνες δηλαδή στην ουσία μετατρέπονται σε δεδουλευμένες.
  - Την καταγραφή των φορολογικών κυρίως Εσόδων του Κράτους στο έτος που αφορούν, εφόσον αυτό διαφέρει από το έτος είσπραξης – τα Έσοδα δηλαδή δεν

<sup>77</sup> Η ετήσια κατάρτιση και ψήφιση ΜΠΔΣ θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 3871/2010 και εξακολουθεί να ισχύει και με τις διατάξεις του Ν. 4270/2014 που τον αντικατέστησε. Το πρώτο ΜΠΔΣ ήταν το ΜΠΔΣ 2012 - 2015, Ν. 3985/2011.

<sup>78</sup> Χρησιμοποιείται και ο όρος «Δημοσιονομικές Προσαρμογές».

είναι πλήρως δεδουλευμένα, καθώς δεν καταγράφονται με τη γέννηση της απαίτησης/Βεβαίωση, αλλά «μεταφέρονται» στο σωστό έτος μόνον όμως εφόσον έχουν εισπραχθεί.

- Για τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), καθώς τα Έσοδα και οι Δαπάνες καταγράφονται εξαρχής σε δεδουλευμένη βάση, παρουσιάζονται κατ' αυτόν τον τρόπο<sup>79</sup>, με αποτέλεσμα να μην απαιτούνται, κατά κανόνα, για αυτά Εθνικολογιστικές Προσαρμογές.
- Σημειώνεται ότι και στους τρεις υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης συμπεριλαμβάνονται τόσο ΝΠΔΔ, όσο και ΝΠΙΔ. Η διαφορά των, σύμφωνα με τα ανωτέρω, παρουσιαζόμενων Εσόδων και Δαπανών (πριν τον συνυπολογισμό των προσαρμογών) καλείται Ταμειακό Ισοζύγιο ή, ακόμα ακριβέστερα όταν αφορά και ΝΠΙΔ, Τροποποιημένο Ταμειακό Αποτέλεσμα.

Ως παράδειγμα των ανωτέρω, ο πίνακας που ακολουθεί προέρχεται από την Επεξηγηματική Έκθεση του ΜΠΔΣ 2018 - 2021 (Μάιος 2017) και παρουσιάζει τη δημοσιονομική αποτύπωση του υποτομέα των ΟΤΑ, ο οποίος εκτός από τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, περιλαμβάνει και τα νομικά πρόσωπα της αυτοδιοίκησης – ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ.

## Πίνακας 1

### ΜΠΔΣ 2018 – 2021 για τον υποτομέα των ΟΤΑ

Ενοποιημένος Προϋπολογισμός Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ποσά σε εκατ. ευρώ)												
	2015	2016	2017		2018		2019		2020		2021	
	ΔΥΕ	ΔΥΕ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ
<b>Α. Εισπράξεις (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>6.955</b>	<b>7.446</b>	<b>7.424</b>	<b>7.424</b>	<b>7.761</b>	<b>7.761</b>	<b>7.994</b>	<b>7.994</b>	<b>8.247</b>	<b>8.247</b>	<b>8.343</b>	<b>8.343</b>
1. Επιχορηγήσεις από Τακτ. Προϋπολογισμό	2.958	3.230	3.037	3.037	3.319	3.319	3.358	3.358	3.469	3.469	3.469	3.469
2. Επιχορηγήσεις από ΠΔΕ	1.202	706	846	846	826	826	887	887	896	896	896	896
3. Τόκοι	33	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
4. Έσοδα από προγράμματα της Ε.Ε.	2	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
5. Λοιπά έσοδα	2.131	2.569	2.622	2.622	2.702	2.702	2.792	2.792	2.887	2.887	2.993	2.993
6. Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και τρίτων	636	806	864	864	858	858	902	902	939	939	930	930
7. Έσοδο για πληρωμή ληξιπρόθεσμων στο πλαίσιο του προγράμματος	-6	81	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Β. Πληρωμές (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>6.459</b>	<b>6.898</b>	<b>7.147</b>	<b>7.147</b>	<b>7.307</b>	<b>7.307</b>	<b>7.656</b>	<b>7.656</b>	<b>7.960</b>	<b>7.960</b>	<b>7.895</b>	<b>7.895</b>
1. Αμοιβές προσωπικού	1.503	2.210	2.248	2.248	2.280	2.280	2.291	2.291	2.295	2.295	2.301	2.301
2. Προνοιακά επιδόματα	738	735	733	733	725	725	723	723	721	721	719	719
3. Τόκοι	64	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
4. Δαπάνες για επενδύσεις	1.465	1.068	1.288	1.288	1.328	1.328	1.553	1.553	1.833	1.833	1.746	1.746
5. Λοιπές δαπάνες	2.036	1.933	1.917	1.917	2.018	2.018	2.089	2.089	2.075	2.075	2.102	2.102
6. Αποδόσεις εσόδων υπέρ Δημοσίου και τρίτων	654	825	890	890	884	884	928	928	965	965	956	956
7. Δαπάνη για πληρωμή ληξιπρόθεσμων στο πλαίσιο του προγράμματος	0	56	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Τροπ. Ταμειακό Αποτέλεσμα (Α - Β)</b>	<b>496</b>	<b>548</b>	<b>276</b>	<b>276</b>	<b>454</b>	<b>454</b>	<b>339</b>	<b>339</b>	<b>287</b>	<b>287</b>	<b>448</b>	<b>448</b>
<b>Μεταβολή ανεξόφλητων υποχρεώσεων</b>	<b>-28</b>	<b>27</b>	<b>-77</b>	<b>-77</b>	<b>-56</b>	<b>-56</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Λοιπές Προσαρμογές</b>	<b>17</b>	<b>-3</b>										
<b>Δημοσιονομικό αποτέλεσμα</b>	<b>485</b>	<b>572</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>398</b>	<b>398</b>	<b>372</b>	<b>372</b>	<b>284</b>	<b>284</b>	<b>449</b>	<b>449</b>

/1 : Από το 2016 και μετά, στις αναλυτικές γραμμές Εισπράξεων και Πληρωμών συμπεριλαμβάνονται εκτός από τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, και τα λοιπά νομικά πρόσωπα του υποτομέα. Για το 2015, οι ταμειακές συναλλαγές των νομικών προσώπων συμπεριλαμβάνονται μόνο ως αποτέλεσμα στις Λοιπές Προσαρμογές.

Πηγή: ΓΑΚ, ΜΠΔΣ 2018 – 2021

Αφού υπολογιστεί το δημοσιονομικό αποτέλεσμα με την παραπάνω μέθοδο για κάθε φορέα που περιλαμβάνεται στη Γενική Κυβέρνηση, τα μεγέθη των φορέων του ίδιου υποτομέα αθροίζονται για να φτάσουμε στα μεγέθη του υποτομέα και στη συνέχεια, τα μεγέθη των υποτομέων αθροίζονται για να φτάσουμε σε εκείνα της Γενικής Κυβέρνησης. Ενδεικτικά, παρουσιάζεται αποσπασματικά το κάτω μέρος του βασικού Πίνακα του ΜΠΔΣ, ο οποίος εμφανίζει το

<sup>79</sup> Εξαιρούνται όμως από τη διαμόρφωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος τα κέρδη και οι ζημιές που δεν προέρχονται από συναλλαγές, όπως οι μεταβολές αποτιμήσεων κ.λπ., ενώ οι Επενδύσεις εξοδοποιούνται πλήρως κατά το έτος πραγματοποίησής τους και άρα δεν υπολογίζονται Αποσβέσεις.

δημοσιονομικό αποτέλεσμα των υποτομέων αρχικά, και αθροίζοντας στο τέλος, και εκείνο της Γενικής Κυβέρνησης.

## Πίνακας 2

### ΜΠΑΣ 2018 – 2021 για τη Γενική Κυβέρνηση (απόσπασμα)

Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2018 - 2021 (ποσά σε εκατ. ευρώ)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	ΔΥΕ	ΔΥΕ	Εκτιμήσεις	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη	Πρόβλεψη
<b>Έλλειμμα Κεντρικής Κυβέρνησης κατά ESA</b>	<b>-10.304</b>	<b>-1.325</b>	<b>-1.459</b>	<b>401</b>	<b>-779</b>	<b>-990</b>	<b>-1.645</b>
<b>Ισοζύγιο ΟΤΑ</b>	<b>485</b>	<b>572</b>	<b>200</b>	<b>398</b>	<b>372</b>	<b>284</b>	<b>449</b>
Τροπ.Ταμ. Αποτέλεσμα	496	524	276	454	339	287	448
Εθνικολογιστικές προσαρμογές	-11	48	-77	-56	33	-3	1
Τόκοι	64	71	71	71	71	71	71
Έκτακτες Δαπάνες (εκτός Προγράμματος αξιολόγησης)	0	0	0	0	0	0	0
<b>Πρωτογενές αποτέλεσμα ΟΤΑ</b>	<b>549</b>	<b>643</b>	<b>271</b>	<b>469</b>	<b>443</b>	<b>355</b>	<b>520</b>
<b>Ισοζύγιο ΟΚΑ (εκτός Νοσοκομείων)</b>	<b>-608</b>	<b>2.042</b>	<b>-941</b>	<b>175</b>	<b>2.136</b>	<b>2.510</b>	<b>3.096</b>
Τροπ.Ταμ. Αποτέλεσμα	-44	943	-1.314	-72	1.879	2.265	3.121
Εθνικολογιστικές προσαρμογές	-564	1.099	373	247	256	245	-25
Τόκοι	3	3	3	3	3	3	3
Έκτακτες Δαπάνες (εκτός Προγράμματος αξιολόγησης)	384	0	0	0	0	0	0
<b>Πρωτογενές αποτέλεσμα ΟΚΑ</b>	<b>-605</b>	<b>2.045</b>	<b>-938</b>	<b>128</b>	<b>2.139</b>	<b>2.513</b>	<b>3.099</b>
<b>Ισοζύγιο Γενικής κυβέρνησης κατά ESA</b>	<b>-10.427</b>	<b>1.288</b>	<b>-2.201</b>	<b>974</b>	<b>1.728</b>	<b>1.804</b>	<b>1.900</b>

Πηγή: ΓΛΚ, ΜΠΑΣ 2018 – 2021

## IV. Ενδοκυβερνητικές συναλλαγές - Λογιστική ενοποίηση

Εστιάζοντας στον Πίνακα 2 του υποτομέα των ΟΤΑ, θα παρατηρήσουμε ότι σε αυτό το επίπεδο ανάλυσης, σχεδόν όλες οι γραμμές Εσόδων και Δαπανών των ΟΤΑ σχετίζονται άμεσα με το Κράτος ή με άλλον φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, είτε ως απευθείας «συναλλαγή», είτε με άλλο τρόπο. Πιο συγκεκριμένα:

1. Επιχορηγήσεις από Τακτικό Προϋπολογισμό, Επιχορηγήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, Έσοδο για πληρωμή ληξιπρόθεσμων στο πλαίσιο του προγράμματος: Στις προαναφερόμενες περιπτώσεις διαπιστώνεται άμεση οικονομική διασύνδεση/συναλλαγή μεταξύ των οικονομικών του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην οποία το πρώτο μεταβιβάζει οικονομικούς πόρους προς τη δεύτερη. Το μεγαλύτερο μέρος των επιχορηγήσεων από τον Τακτικό Π/Υ είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), που προκύπτουν από καθορισμένα με νόμο ποσοστά επί του Φόρου Εισοδήματος, του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και του ΕΝΦΙΑ. Τα ποσοστά είναι διαφορετικά για κάθε φόρο και για κάθε βαθμό της αυτοδιοίκησης (βλέπε Ν. 3852/2010, άρθρα 259 και 260, όπως ισχύουν με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις). Μικρό μέρος των Επιχορηγήσεων από τον Τακτικό Π/Υ αφορά χρηματοδότηση για την εκτέλεση συγκεκριμένων λειτουργιών από την τοπική αυτοδιοίκηση και, άρα, είναι «αντικρυζόμενα» με αντίστοιχες δαπάνες, όπως για παράδειγμα η μισθοδοσία του προσωπικού καθαρισμού των σχολείων. Αναφορικά με τις Επιχορηγήσεις από το ΠΔΕ, επισημαίνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος τους προέρχεται από το



συγχρηματοδοτούμενο σκέλος (ΕΣΠΑ κ.ά.) και, κατά συνέπεια, προέρχεται έμμεσα από την ΕΕ. Τέλος, η χρηματοδότηση από τα πρόσφατα Προγράμματα Αποπληρωμής Ληξιπρόθεσμων Οφειλών προς τρίτους (εκτός ΓΚ) αφορά επίσης μεταβίβαση από τον Κρατικό Π/Υ, αλλά παρακολουθείται διακριτά και «αντικρύζεται» από την αντίστοιχη δαπάνη.

2. Τόκοι (πιστωτικοί): Η συναλλαγή αφορά τη Γενική Κυβέρνηση στον βαθμό που μέρος τους προέρχεται από καταθέσεις στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ), το οποίο πρόσφατα έχει ενταχθεί στη Γενική Κυβέρνηση, αλλά και στον βαθμό που προέρχονται από την κεντρική διαχείριση των διαθεσίμων της ΓΚ, με το Κράτος να καταβάλλει σε αυτή την περίπτωση ουσιαστικά τους τόκους.
3. Έσοδα από Προγράμματα της ΕΕ: Μικρό συγκριτικά έσοδο των ΟΤΑ, το οποίο, σε αντίθεση με το προαναφερθέν μέρος των Επιχορηγήσεων από το ΠΔΕ που αφορά κοινοτικούς πόρους, αποτελεί άμεση – και όχι μέσω του Κράτους – μεταβίβαση από την ΕΕ.
4. Λοιπά Έσοδα: Αναφέρονται και ως «Ίδια Έσοδα» των ΟΤΑ καθώς, όπως αναλύεται και στη συνέχεια περιλαμβάνουν έσοδα από την εκμετάλλευση της περιουσίας τους, τέλη ανταποδοτικών υπηρεσιών, φόρους και εισφορές που επιβάλλουν οι ΟΤΑ, καθώς και κάθε άλλο είδος εσόδου. Στην κατηγορία αυτή υπάρχουν κάποιες μικρές σχετικά υποκατηγορίες που σχετίζονται με άλλους φορείς της ΓΚ, όπως:
  - οι Προγραμματικές Συμβάσεις, που αποτελούν έσοδο για τους ΟΤΑ έναντι υπηρεσιών που παρέχονται σε φορείς της ΓΚ,
  - έσοδο από το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ – φορέας ΓΚ), για τη χρηματοδότηση του προγράμματος Βοήθεια στο Σπίτι.
  - Επίσης, στις οικονομικές αναφορές των Νομικών Προσώπων της αυτοδιοίκησης, σε αυτή την κατηγορία εσόδων περιλαμβάνονται και οι Μεταβιβάσεις που λαμβάνουν από τους ΟΤΑ, ωστόσο σε επίπεδο υποτομέα δεν εμφανίζονται, καθώς αποτελούν ταυτόχρονα και Δαπάνη για τους ίδιους τους ΟΤΑ και συνεπώς, όπως θα δούμε, αποτελούν στοιχείο ενδοτομεακής ενοποίησης.
5. Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και Τρίτων: Χαρακτηριστική περίπτωση αντικρυζόμενου Εσόδου με την αντίστοιχη κατηγορία Δαπάνης «Αποδόσεις εσόδων υπέρ Δημοσίου και Τρίτων», καθώς οι ΟΤΑ ουσιαστικά εξυπηρετούν την εισπραξη εσόδων άλλων φορέων. Το μεγαλύτερο μέρος αφορά την παρακράτηση των ασφαλιστικών εισφορών των εργαζομένων. Σημειώνεται επίσης, ότι για τα ΝΠΙΔ της ΓΚ, που χρησιμοποιούν τη διπλογραφική δεδουλευμένη λογιστική, οι συγκεκριμένες συναλλαγές δεν θεωρούνται καν Έσοδο και Δαπάνη, αλλά υποχρέωση και εξόφληση υποχρέωσης, αντίστοιχα.
6. Προνοιακά επιδόματα: Η συγκεκριμένη δαπάνη αφορά επιδόματα που παρέχονται στους δημότες κυρίως λόγω αναπηριών, αναφέρεται ωστόσο καθώς αποτελεί ένα σκέλος της γενικότερης κυβερνητικής προνοιακής και επιδοματικής πολιτικής, η οποία είναι υπό εξέταση με άξονα τον ορθολογισμό των παροχών και τη συγκέντρωση των φορέων που την εκτελούν.
7. Τόκοι (χρεωστικοί): Οι τόκοι που καταβάλλουν οι ΟΤΑ και τα ΝΠ τους για δάνεια που έχουν λάβει, αφορούν τη ΓΚ, εφόσον τα δάνεια είναι από το ΤΠΔ.

8. Δαπάνες για Επενδύσεις: Η κατηγορία είναι εν μέρει αντικρυζόμενη με το Έσοδο των Επιχορηγήσεων από το ΠΔΕ, αλλά μέρος της χρηματοδοτείται και από τους ΚΑΠ και από ίδια χρηματοδότηση.
9. Λοιπές Δαπάνες και Δαπάνη για πληρωμή ληξιπρόθεσμων στα πλαίσια του προγράμματος: Από το πολύ μεγάλο εύρος δαπανών για Μεταβιβάσεις και Λοιπές Λειτουργικές Δαπάνες που περιλαμβάνει η κατηγορία, αναφέρουμε τις σχετικά μικρές δαπάνες για
- Φόρους – τέλη, που αποτελούν πληρωμές προς το Δημόσιο,
  - την εκτέλεση του προγράμματος Βοήθεια στο Σπίτι, που χρηματοδοτείται από το ΑΚΑΓΕ – σημειώνεται ότι μπορεί να αφορά και άλλες κατηγορίες δαπανών,
  - δαπάνες για Προγραμματικές Συμβάσεις, που αφορούν υπηρεσίες που παρέχουν άλλοι φορείς της ΓΚ και επίσης μπορεί να αφορούν και άλλες κατηγορίες δαπανών,
  - καθώς και την αντικρυζόμενη, διακριτά εμφανιζόμενη δαπάνη για την αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών από ειδική χρηματοδότηση, η οποία κανονικά θα περιλαμβανόταν στις Λοιπές Δαπάνες.
  - Επίσης, στις οικονομικές αναφορές των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, σε αυτή την κατηγορία δαπανών περιλαμβάνονται και οι Μεταβιβάσεις που χορηγούν στα Νομικά Πρόσωπα του υποτομέα, ωστόσο σε επίπεδο υποτομέα δεν εμφανίζονται, καθώς σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν και νωρίτερα, αποτελούν ταυτόχρονα και Έσοδο για τα Νομικά Πρόσωπα και συνεπώς, όπως θα δούμε, αποτελούν στοιχείο ενδοτομεακής ενοποίησης.
10. Αποδόσεις εσόδων υπέρ δημοσίου και τρίτων: Η αντικρυζόμενη Δαπάνη της προαναφερθείσας κατηγορίας Εσόδου Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και Τρίτων.

Όπως προαναφέρθηκε, η άθροιση των μεγεθών όλων των φορέων ενός υποτομέα μας οδηγεί στα στοιχεία του υποτομέα ως σύνολο και η άθροιση των μεγεθών των υποτομέων μας οδηγεί στα μεγέθη της Γενικής Κυβέρνησης. Όταν όμως θέλουμε να έχουμε την εικόνα ενός υποτομέα ή της Γενικής Κυβέρνησης, οι συναλλαγές μεταξύ δύο φορέων τους, όχι μόνο δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον, αλλά μπορούν να διαστρεβλώσουν και την εικόνα: διότι αφενός δεν επηρεάζουν αποτέλεσμα (η δαπάνη του ενός είναι έσοδο του άλλου), αφετέρου εμφανίζουν αυξημένα τα έσοδα και τις δαπάνες με ποσά που δεν προέρχονται από συναλλαγές με τρίτους (χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της διαδεδομένης εξέτασης μεγεθών ως ποσοστών επί του ΑΕΠ: οι συνολικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης θα εμφανίζονταν πολύ μεγαλύτερες αν σε αυτές περιλαμβάναμε τις κρατικές επιχορηγήσεις σε φορείς της ΓΚ). Για τον λόγο αυτό, σε κάθε στάδιο ενοποίησης (υποτομέα ή Γενικής Κυβέρνησης), γίνεται προσπάθεια να εντοπιστούν και να αφαιρεθούν από τα Έσοδα και τις Δαπάνες οι ενδοτομεακές (μεταξύ φορέων του ίδιου υποτομέα) και οι ενδοκυβερνητικές (μεταξύ υποτομέων) συναλλαγές, ώστε ο υποτομέας ή η Γενική Κυβέρνηση να εμφανίζονται ως μια ενιαία οντότητα.

Έτσι, στον Πίνακα π.χ. του υποτομέα των ΟΤΑ που παρατίθεται ανωτέρω, δεν εμφανίζονται κάποια Έσοδα και Δαπάνες που αφορούν Μεταβιβάσεις από τους ΟΤΑ στα νομικά τους πρόσωπα.

Αντίστοιχα, στο ΜΠΔΣ εκτός από τον ανωτέρω Πίνακα 2 υπάρχει και ο ενοποιημένος Πίνακας 3 της Γενικής Κυβέρνησης που ακολουθεί, όπου έχοντας απαλείψει στο μέτρο του δυνατού τις ενδοκυβερνητικές συναλλαγές, εμφανίζεται το «πραγματικό» ύψος των Εσόδων και των Δαπανών που έχουν σημασία. Έτσι, οι Μεταβιβάσεις που εμφανίζονται στον Πίνακα αυτόν είναι μόνο εκείνες που έχουν χορηγηθεί σε τρίτους και το ποσό τους είναι πολύ μικρότερο από εκείνο που θα προέκυπτε από απλή άθροιση του μεγέθους Μεταβιβάσεις από τα στοιχεία των υποτομέων.

### Πίνακας 3

#### Ενοποιημένο Αποτέλεσμα ΓΚ, ΜΠΔΣ 2018 – 2021

Ενοποιημένο αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης (ΜΠΔΣ)												
ποσά σε εκατ.ευρώ												
	2015	2016	2017		2018		2019		2020		2021	
	ΔΥΕ	ΔΥΕ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ	ΒΣ	ΜΠΔΣ
<b>A. Συνολικά καθαρά Έσοδα (βάσει της ΣΧΔ)</b>	<b>76.442</b>	<b>80.613</b>	<b>80.780</b>	<b>80.777</b>	<b>82.555</b>	<b>82.559</b>	<b>84.683</b>	<b>84.516</b>	<b>87.054</b>	<b>85.247</b>	<b>89.584</b>	<b>85.729</b>
1. Άμεσοι φόροι	16.519	17.959	18.438	18.435	18.898	18.843	19.929	19.773	21.150	21.067	22.438	22.313
2. Έμμεσοι φόροι	27.108	29.311	29.972	29.972	30.714	30.714	31.349	31.349	32.038	31.829	32.806	32.597
3. Λοιποί φόροι	4.117	4.503	4.913	4.913	4.538	4.538	4.547	4.547	4.581	4.581	4.508	4.508
4. Επιστροφές Φόρων	-3.114	-3.490	-3.324	-3.324	-3.383	-3.383	-3.493	-3.493	-3.609	-3.609	-3.733	-3.733
5. Ασφαλιστικές Εισφορές (πραγματικές)	19.322	19.954	19.850	19.850	20.218	20.277	20.695	20.684	21.390	21.375	21.910	21.889
6. Τρέχουσες Μεταβιβάσεις	1.433	1.859	736	736	1.125	1.125	1.002	1.002	965	965	955	955
7. Κεφαλαιακές Μεταβιβάσεις	3.908	3.213	3.500	3.500	3.764	3.764	3.840	3.840	3.580	3.580	3.550	3.550
8. Πωλήσεις	1.837	1.599	1.475	1.475	1.470	1.470	1.505	1.505	1.544	1.544	1.578	1.578
9. Έσοδα περιουσίας	378	424	343	343	307	307	289	289	277	277	265	265
10. Λοιπά Έσοδα	4.934	5.219	4.877	4.877	4.905	4.905	5.020	5.020	5.138	5.138	5.306	5.306
11. Μη προσδιορισμένες παρεμβάσεις	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1.500	0	-3.500
<b>B. Συνολικά έσοδα κατά ESA - (A+B1)</b>	<b>76.561</b>	<b>80.224</b>	<b>81.177</b>	<b>81.174</b>	<b>83.376</b>	<b>83.380</b>	<b>85.070</b>	<b>84.903</b>	<b>87.359</b>	<b>85.552</b>	<b>89.797</b>	<b>85.942</b>
1. Έσοδα εξαιρούμενα βάσει της ΣΧΔ	119	-389	397	397	821	821	387	387	305	305	213	213
<b>Γ. Δαπάνες (βάσει της ΣΧΔ)</b>	<b>81.829</b>	<b>78.907</b>	<b>83.347</b>	<b>83.346</b>	<b>82.379</b>	<b>82.379</b>	<b>83.011</b>	<b>83.168</b>	<b>84.325</b>	<b>83.742</b>	<b>84.790</b>	<b>84.036</b>
1. Αμοιβές Προσωπικού (πραγματικές)	15.762	15.794	16.315	16.315	16.674	16.674	16.998	16.998	17.281	17.281	17.330	17.330
2. Αγορές Αγαθών & Υπηρεσιών	8.673	7.614	8.876	8.876	7.974	7.973	7.974	7.974	8.315	8.315	8.708	8.708
3. Κοινωνικές Παροχές εκ των οποίων:	38.916	38.695	39.051	39.051	38.117	38.117	37.991	37.847	38.124	37.241	38.200	37.147
3.1 Συντάξεις	30.006	29.645	30.201	30.201	29.764	29.764	29.799	27.306	30.024	27.441	30.129	27.405
3.2 Δαπάνες ΕΟΠΥΥ	3.860	3.450	3.540	3.540	3.475	3.475	3.415	3.415	3.415	3.415	3.415	3.415
3.3 Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης	0	0	760	760	760	760	760	760	760	760	760	760
3.4 ΕΚΑΣ	921	733	320	320	80	80	34	34	0	0	0	0
3.5 Εφάπαξ παροχή σε συνταξιούχους	0	629	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Τρέχουσες Μεταβιβάσεις	2.323	2.463	2.362	2.362	2.417	2.417	2.493	2.493	2.571	2.571	2.663	2.663
5. Κεφαλαιακές Μεταβιβάσεις	1.175	768	779	779	670	670	638	638	649	649	652	652
6. Επιδοτήσεις	1.558	1.578	1.884	1.884	1.780	1.780	1.780	1.780	1.780	1.780	1.780	1.780
7. Δαπάνες Επενδύσεων	7.100	6.345	7.065	7.065	7.304	7.304	7.668	7.968	7.958	8.258	7.631	7.931
8. Αποθεματικό	0	0	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
9. Τόκοι	6.322	5.649	6.015	6.015	6.445	6.445	6.469	6.469	6.648	6.648	6.824	6.824
<b>Ε. Συνολικές Δαπάνες κατά ESA - (Γ+Ε1)</b>	<b>86.988</b>	<b>78.937</b>	<b>83.375</b>	<b>83.374</b>	<b>82.405</b>	<b>82.405</b>	<b>83.018</b>	<b>83.175</b>	<b>84.332</b>	<b>83.749</b>	<b>84.797</b>	<b>84.043</b>
1. Δαπάνες εξαιρούμενες βάσει της ΣΧΔ	5.159	30	28	28	26	26	7	7	7	7	7	7
<b>Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης κατά ESA (B-E)</b>	<b>-10.427</b>	<b>1.287</b>	<b>-2.198</b>	<b>-2.200</b>	<b>970</b>	<b>975</b>	<b>2.052</b>	<b>1.728</b>	<b>3.027</b>	<b>1.803</b>	<b>5.000</b>	<b>1.899</b>

Πηγή: ΓΑΚ, ΜΠΔΣ 2018 – 2021

Τέλος, επισημαίνεται ότι η διαδικασία αυτή της ενοποίησης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να επηρεάζει το Αποτέλεσμα της εξεταζόμενης περιόδου. Έτσι για παράδειγμα, οι φόροι που πληρώνουν οι φορείς στο Κράτος δεν ενοποιούνται, καθώς επιβαρύνουν τις Δαπάνες των φορέων ήδη από τη βεβαίωσή τους, αλλά ως έσοδο στο Κράτος εμφανίζονται μόνο εφόσον εισπραχθούν.

Τα παραπάνω εμφανίζονται συνοπτικά στον πίνακα 4 που ακολουθεί:

## Πίνακας 4

### Γενική θεώρηση δημοσιονομικής αλληλεπίδρασης ΟΤΑ με λοιπή ΓΚ

Γενική θεώρηση δημοσιονομικής αλληλεπίδρασης ΟΤΑ - Λοιπής Γενικής Κυβέρνησης					
Κατηγορία Εσόδου / Εξόδου ΟΤΑ	Αντισυμβαλλόμενος φορέας στη Γ.Κ.	Είδος συναλλαγής		Ενοποιείται	Αντικρουζόμενο Έσοδο με Δαπάνη
		Ενδο-τομεακή	Ενδο-κυβερνητική		
Επιχορηγήσεις από Τακτ. Προϋπολογισμό	Κράτος		X	X	
Επιχορηγήσεις από ΠΔΕ	Κράτος/1		X	X	X/2
Τόκοι (Έσοδο)	Κράτος και ΤΠΔ (εν μέρει)		X		
Έσοδα από προγράμματα της Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση				
Προγραμματικές Συμβάσεις (Έσοδο)	Διάφοροι	X	X		
Έσοδο από ΑΚΑΓΕ	ΑΚΑΓΕ		X		X/3
Μεταβιβάσεις από ΟΤΑ (για ΝΠ)	ΟΤΑ α' και β' βαθμού	X		X	
Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και τρίτων	-			X	X
Πρόγραμμα Ληξισπρόθεσμων (Έσοδο)	Κράτος		X	X	X
Προνοιακά επιδόματα	-				
Τόκοι (Δαπάνη)	ΤΠΔ (εν μέρει)		X		
Δαπάνες για επενδύσεις	-				X/2
Φόροι - τέλη	Κράτος		X		
Πρόγραμμα "Βοήθεια στο σπίτι"	-				X/3
Προγραμματικές Συμβάσεις (Δαπάνη)	Διάφοροι	X	X		
Μεταβιβάσεις σε ΝΠ (για ΟΤΑ α' και β')	ΝΠ του υποτομέα των ΟΤΑ	X		X	
Αποδόσεις εσόδων υπέρ Δημοσίου και τρίτων	Δημόσιο, ασφαλιστικοί φορείς		X	X	X
Πρόγραμμα Ληξισπρόθεσμων (Δαπάνη)	-				X
/1: Κατά το μεγαλύτερο μέρος, πόροι που προέρχονται από την Ε.Ε.					
/2: Εν μέρει					
/3: Όχι εμφανώς					

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

## V. Οικονομική αυτοτέλεια Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πηγές Εσόδων

### A. Αρμοδιότητες ΟΤΑ σε θέματα οικονομικής πολιτικής

Τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες υπάρχει ένα εκλεγμένο από το εκλογικό σώμα συλλογικό όργανο, το οποίο λαμβάνει όλες τις σημαντικές αποφάσεις. Αυτό είναι το **Δημοτικό Συμβούλιο** στην περίπτωση των δήμων και το **Περιφερειακό Συμβούλιο** στην περίπτωση των περιφερειών, τα οποία εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες. Ο **Δήμαρχος** και ο **Περιφερειάρχης** εκλέγονται, επίσης, άμεσα από τους δημότες. Αντίθετα, πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς από το νόμο η αρμοδιότητα, όταν πρόκειται για κάποια από τα άλλα όργανα του δήμου. Ο αριθμός των αντιδημάρχων εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου και τον αριθμό των δημοτικών υποδιαιρέσεων. Στους αντιδημάρχους μπορεί ο δήμαρχος να μεταβιβάσει κατά την κρίση του μέρος των αρμοδιοτήτων του. Η μεταβίβαση αυτή των καθηκόντων μπορεί να αφορά έναν ολόκληρο τομέα, όπως κοινωνικές υπηρεσίες, περιβάλλον, απορρίμματα, ή μεμονωμένα καθήκοντα, όπως η έκδοση επαγγελματικών αδειών, ή ακόμα μια συγκεκριμένη δημοτική κοινότητα.

### B. Τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ για την άσκηση οικονομικής πολιτικής

#### α. Δήμοι

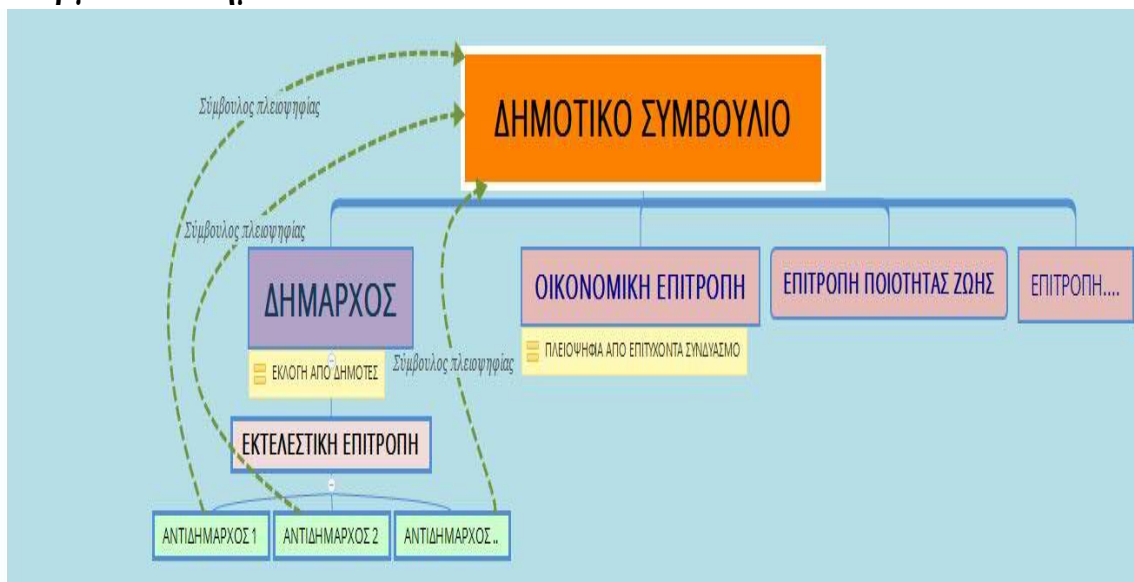
Ο δήμαρχος ως πρόεδρος και οι αντιδήμαρχοι ως μέλη απαρτίζουν την **Εκτελεστική Επιτροπή**, η οποία είναι ένα συντονιστικό όργανο που επιβλέπει και συντονίζει τη συνολική εφαρμογή της πολιτικής του δήμου.

Από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, με την προεδρία του δημάρχου ή ενός αντιδημάρχου οριζόμενου από αυτόν, απαρτίζονται η **Οικονομική Επιτροπή** και η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής**.

Συνεπώς, η διοίκηση του δήμου και η υλοποίηση της οικονομικής πολιτικής πραγματοποιείται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο.

Τα ανωτέρω όργανα και οι σχέσεις που τα διέπουν παρουσιάζονται στο παρακάτω σχήμα.

**Σχήμα 2**  
**Τα όργανα του Δήμου**



### **Δημοτικό Συμβούλιο<sup>80</sup>**

Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τον δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του.

Ειδικότερα:

- Εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του.
- Ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές.
- Εγκρίνει τον προϋπολογισμό, απολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις του δήμου.
- Εγκρίνει τον προϋπολογισμό των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου του δήμου.

<sup>80</sup> Άρθρο 65 του Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

- Καταρτίζει με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του τον κανονισμό λειτουργίας του.
- Μπορεί με απόφασή του να μεταβιβάζει στην επιτροπή ποιότητας ζωής αρμοδιότητές του σχετικές με το αντικείμενό της.
- Κάθε έτος με απόφασή του καθορίζει το ανώτατο ύψος του προϋπολογισμού εξόδων του επόμενου έτους της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας. Η απόφαση αυτή διαβιβάζεται στο συμβούλιο της έως το τέλος Ιουνίου. Το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας καταρτίζει σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων της κοινότητας για το επόμενο οικονομικό έτος. Ο προϋπολογισμός δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ανώτατο ποσό που καθορίστηκε σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο. Το σχέδιο συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, η οποία περιέχει αιτιολόγηση κάθε εγγραφής και αποστέλλεται έγκαιρα στην οικονομική επιτροπή έως το τέλος Αυγούστου.

### ***Δήμαρχος***<sup>81</sup>

Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Ειδικότερα, ο δήμαρχος:

- Εκπροσωπεί τον δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή.
- Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής.
- Ορίζει τους αντιδήμαρχους, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της.
- Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου.
- Συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου.
- Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.
- Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής κίνδυνος ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής επιτροπής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής.

### ***Εκτελεστική επιτροπή***<sup>82</sup>

Σε όλους τους δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο συνιστάται εκτελεστική επιτροπή στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Η εκτελεστική επιτροπή είναι

<sup>81</sup> Άρθρο 58 του Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

<sup>82</sup> Άρθρο 62 του Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης.

Η εκτελεστική επιτροπή ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου.
- Συντονίζει την κατάρτιση και παρακολουθεί την εκτέλεση του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο.
- Καταρτίζει και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου και έχει την ευθύνη της υλοποίησής του.
- Συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης προς την οικονομική επιτροπή.
- Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.
- Είναι το αρμόδιο όργανο στο οποίο υποβάλλεται η εισήγηση της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας με απόφαση που λαμβάνεται ένα μήνα τουλάχιστον πριν την κατάρτιση του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου, σχετικά με τον επείγοντα χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της περιφέρειάς του και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, τις δράσεις που πρέπει να περιλαμβάνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου και τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν.

### ***Οικονομική επιτροπή<sup>83</sup>***

Αποτελεί το κορυφαίο όργανο ως προς την υλοποίηση της οικονομικής πολιτικής του δήμου. Επιβλέπει όλες τις οικονομικές λειτουργίες του δήμου καθώς και την ορθή εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού του. Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από τον δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο και από μέλη των δημοτικών παρατάξεων. Η πλειοψηφία των μελών της επιτροπής προέρχονται από τη δημοτική παράταξη του επιτυχόντα συνδυασμού.

Ειδικότερα, η οικονομική επιτροπή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Καταρτίζει τον προϋπολογισμό του δήμου.
- Ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου. Αν με την ανωτέρω έκθεση του δεύτερου και τρίτου τριμήνου κάθε οικονομικού έτους, διαπιστωθεί από την οικονομική επιτροπή, σύμφωνα με την πορεία και την εκτίμηση είσπραξης των εσόδων, ότι στον προϋπολογισμό έχουν εγγραφεί υπερεκτιμημένα έσοδα ή έσοδα που εκτιμάται ότι δεν θα εισπραχθούν έως το τέλος της χρήσης, το δημοτικό συμβούλιο προβαίνει υποχρεωτικά σε αναμόρφωση αυτού, με απόφασή του που λαμβάνεται εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή σε αυτό της

---

<sup>83</sup> Άρθρο 72 του Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

έκθεσης από την οικονομική επιτροπή, μειώνοντας τα παραπάνω έσοδα, σύμφωνα με την εισήγησή της και αντιστοίχως το σκέλος των δαπανών, ώστε να μην καταστεί, σε καμία περίπτωση, ελλειμματικός ο προϋπολογισμός. Σε περιπτώσεις όπου από την έκθεση προκύπτει ότι δεν απαιτείται αναμόρφωση του προϋπολογισμού, αυτό διαπιστώνεται από το δημοτικό συμβούλιο με απόφασή του που λαμβάνεται εντός της ίδιας προθεσμίας, δυνάμενο αυτό να προβεί σε αναμόρφωσή του. Η έκθεση αυτή στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου.

- Προελέγχει τον απολογισμό.
- Αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις.
- Καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες.
- Μελετά την ανάγκη συνάψεως δανείων, καταρτίζει τους όρους τους και εισηγείται σχετικά στο δημοτικό συμβούλιο.
- Εισηγείται προς το δημοτικό συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.
- Αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών.
- Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο.
- Αποφασίζει για τον δικαστικό συμβιβασμό και τον εξώδικο συμβιβασμό ή κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο μέχρι του ποσού των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο που υπερβαίνει το παραπάνω ποσό.

Επίσης, η οικονομική επιτροπή εξετάζει: i) αν οι συνολικές δαπάνες που αναγράφονται στο σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων της κοινότητας υπερβαίνουν το ανώτατο ποσό που έχει καθοριστεί από το δημοτικό συμβούλιο για κάθε δημοτική ή τοπική κοινότητα, ii) αν οι δαπάνες αφορούν τις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί από το δημοτικό συμβούλιο στο συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας και iii) αν οι δαπάνες είναι νόμιμες. Η οικονομική επιτροπή διαγράφει κάθε δαπάνη που δεν συγκεντρώνει τις πιο πάνω υπό στοιχεία ii) και iii) προϋποθέσεις και, σε περίπτωση υπέρβασης του πιο πάνω ανώτατου ποσού, περικόπτει τα επί μέρους κονδύλια. Το σχέδιο προϋπολογισμού εξόδων των δημοτικών κοινοτήτων, όπως τελικά διαμορφώνεται από την οικονομική επιτροπή, εντάσσεται στο σχέδιο προϋπολογισμού του δήμου. Στον προϋπολογισμό του δήμου περιλαμβάνονται ιδιαίτερα κεφάλαια για κάθε τοπική και δημοτική κοινότητα. Το πιο πάνω σχέδιο προϋπολογισμού εξόδων τοπικής και δημοτικής κοινότητας, αν δεν καταρτιστεί ή δεν υποβληθεί εμπρόθεσμα στην οικονομική επιτροπή, καταρτίζεται από αυτήν.



Συνοπτικά, οι κύριες οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων του δήμου απεικονίζονται στο Σχήμα 3.

### Σχήμα 3

#### Κύριες οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων του δήμου



## β. Περιφέρειες

Τα αντίστοιχα, όργανα της περιφέρειας όσον αφορά την άσκηση οικονομικής πολιτικής είναι ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή.

Οι βασικές διαφορές στις αρμοδιότητες των οργάνων της περιφέρειας συγκριτικά με αυτές των δήμων επικεντρώνονται στην οικονομική επιτροπή.

### **Οικονομική επιτροπή περιφέρειας<sup>84</sup>**

Η οικονομική επιτροπή είναι αρμόδια για:

- Την κατάρτιση σχεδίου του προϋπολογισμού της περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση.
- Την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο.
- Ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το περιφερειακό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων της περιφέρειας. Εάν με την ανωτέρω έκθεση του δεύτερου και τρίτου τριμήνου κάθε οικονομικού έτους, διαπιστωθεί από την οικονομική επιτροπή, σύμφωνα με την πορεία και την εκτίμηση είσπραξης των εσόδων, ότι στον προϋπολογισμό έχουν εγγραφεί υπερεκτιμημένα έσοδα ή έσοδα που εκτιμάται ότι δεν θα εισπραχθούν έως το τέλος της χρήσης, το περιφερειακό συμβούλιο προβαίνει υποχρεωτικά σε αναμόρφωση αυτού, με απόφασή του που λαμβάνεται εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή σε αυτό της έκθεσης από την οικονομική επιτροπή, μειώνοντας τα παραπάνω έσοδα, σύμφωνα με την εισήγησή της και αντιστοίχως το σκέλος των δαπανών, ώστε να μην καταστεί σε καμία περίπτωση ελλειμματικός ο προϋπολογισμός. Σε περιπτώσεις όπου από την έκθεση προκύπτει ότι δεν απαιτείται αναμόρφωση του προϋπολογισμού, αυτό διαπιστώνεται από το περιφερειακό συμβούλιο με απόφασή του που λαμβάνεται εντός της ίδιας προθεσμίας, δυνάμενο αυτό να προβεί σε αναμόρφωσή του. Η έκθεση αυτή στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου.
- Για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το περιφερειακό συμβούλιο, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης εκτέλεσης έργων, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών που δεν υπάγονται στις διατάξεις του Ν. 3316/2005 (Α' 42), σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις.
- Την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, καθώς και τη συγκρότηση των ειδικών

---

<sup>84</sup> Άρθρο 175 του Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

επιτροπών διεξαγωγής και αξιολόγησης από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους της περιφέρειας ή δημόσιους υπαλλήλους.

- Τη μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων, τον καθορισμό των όρων τους και την υποβολή της σχετικής εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο.
- Την εισήγηση προς το περιφερειακό συμβούλιο της επιβολής τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.
- Την απόφαση για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών.
- Την απόφαση για την αγορά, παραχώρηση χρήσης, μίσθωση και εκμίσθωση κινητών και ακινήτων.
- Την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για το ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας της περιφέρειας. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το περιφερειακό συμβούλιο.
- Τον συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχει αντικείμενο μέχρι ποσού των σαράντα πέντε χιλιάδων (45.000) ευρώ.
- Την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, όταν δεν έχει προσληφθεί δικηγόρος με πάγια αντιμισθία ή ο προσληφθείς δεν έχει δικαίωμα παράστασης στο δικαστήριο που είναι διάδικος η περιφέρεια.
- Επίσης, το περιφερειακό συμβούλιο μπορεί με την ίδια πλειοψηφία να αποφασίζει τη μεταβίβαση στην οικονομική επιτροπή επιπλέον αρμοδιοτήτων συναφών με τις αρμοδιότητες της παραγράφου 1 του παρόντος.
- Η οικονομική επιτροπή με ειδική απόφαση, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της, μπορεί να παραπέμπει συγκεκριμένο θέμα της αρμοδιότητάς της στο περιφερειακό συμβούλιο για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητά του.

### ***Γ. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι***

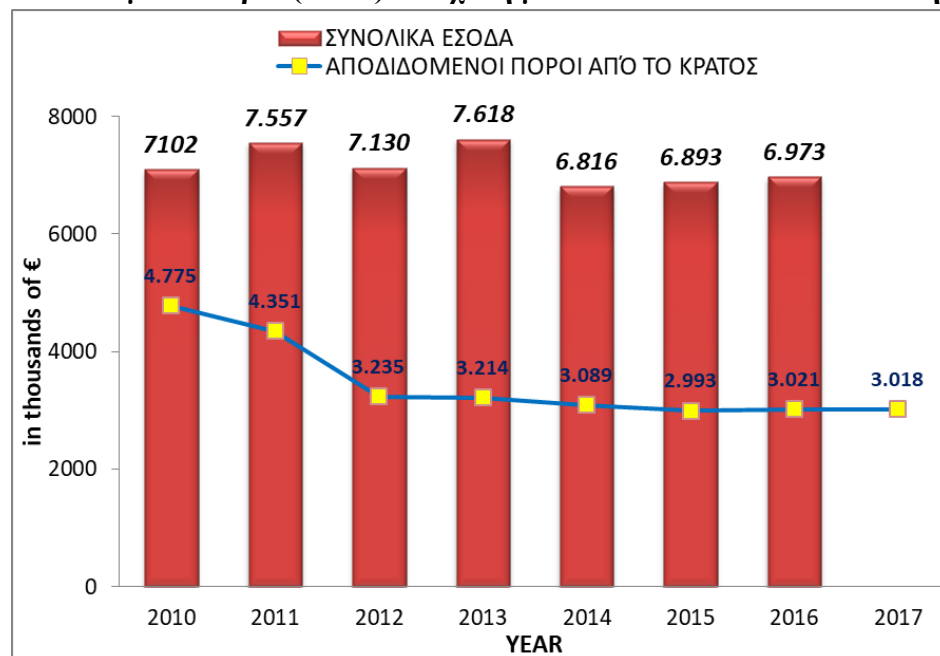
Αναμφισβήτητα η διάρθρωση των εσόδων της αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία κατά την εξέταση των οικονομικών σχέσεων αυτής με τα υπόλοιπα επίπεδα διακυβέρνησης. Τη μεγαλύτερη συμμετοχή στα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακόμα και κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης της χώρας, καταλαμβάνουν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) – Σχήμα 4.

Οι ΚΑΠ αποτελούν το σημαντικότερο τακτικό έσοδο της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποδίδονται σε αυτήν σε εκπλήρωση της σχετικής συνταγματικής επιταγής. Προέρχονται από θεσμοθετημένες πηγές φορολογικών εσόδων και συνεπώς συνδέονται άμεσα με την είσπραξη των εσόδων αυτών από το Κράτος. Ως εκ τούτου, είναι κρίσιμο να επισημανθεί ότι δεν πρόκειται στην ουσία για επιχορηγήσεις του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά για ένα σύστημα μεταφοράς των φορολογικών εσόδων του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Σημαντικές παράμετροι του συστήματος αυτού αποτελούν αφενός μεν η θεσμοθετημένη υποχρέωση του Κράτους για την απόδοση των συγκεκριμένων φορολογικών εσόδων, αφετέρου δε η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη διαχείριση του εν λόγω φορολογικού συστήματος.

Η πρώτη προσπάθεια καθορισμού των πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 1828/1989, όπου οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνδέονται με την απόδοση συγκεκριμένων φορολογικών εσόδων και τελών. Με τη μεταρρύθμιση αυτή, οι πόροι που κατανέμονται στους ΟΤΑ παραμένουν στην κεντρική διοίκηση, αλλά πλέον καθορίζονται με μετρήσιμα κριτήρια και το ύψος τους εξαρτάται από τη δυναμικότητα των συνδεόμενων φόρων και τελών.

#### Σχήμα 4

##### Αποδιδόμενοι πόροι (ΚΑΠ) σε σχέση με συνολικά έσοδα Αυτοδιοίκησης



Πηγή: Βάσεις δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών και ίδια επεξεργασία

Πιο συγκεκριμένα οι ΚΑΠ, σύμφωνα με το Ν. 1828/1989, προέρχονταν από τις παρακάτω πηγές φορολογικών εσόδων:

- Τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων.
- Τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων σε ποσοστό 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων.
- Τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων και πλοίων σε ποσοστό 3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων.
- Τους φόρους των τόκων των τραπεζικών καταθέσεων σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων.

Το 2010, με το Πρόγραμμα «ΚΑΛΜΙΚΡΑΤΗΣ» επιχειρήθηκε, μεταξύ άλλων :

- ο περιορισμός των λειτουργικών δαπανών της αυτοδιοίκησης και η επίτευξη οικονομικών κλίμακας και
- η αναπτυξιακή ώθηση της αυτοδιοίκησης και η δημοσιονομική της ανάταξη.

Στο πλαίσιο αυτό κοστολογήθηκαν οι νέες αρμοδιότητες που εκχωρήθηκαν στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και επανακαθορίστηκαν εκ βάθρων οι πηγές εσόδων των ΚΑΠ. Συγκεκριμένα, οι ΚΑΠ συνδέθηκαν με νέους δυναμικούς φόρους του Κράτους και διαφοροποιήθηκαν σημαντικά για τους δύο βαθμούς της αυτοδιοίκησης.

#### **α. Πηγές εσόδων ΚΑΠ δήμων**

Οι ΚΑΠ των Δήμων, σύμφωνα με το *άρθρο 259 του Ν. 3852/2010* όπως ισχύει, προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

- Τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 19,5% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.
- Τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 12% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.
- Τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Η απόδοση των ΚΑΠ πραγματοποιείται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στο Υπουργείο Εσωτερικών, με τη διαδικασία των μηνιαίων προκαταβολών επί των αρχικώς εγγεγραμμένων εσόδων στον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη συνέχεια στους Δήμους με υπουργικές αποφάσεις, ενώ στο τέλος κάθε έτους προβλέπεται η εκκαθάριση με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους.

Από τα ανωτέρω έσοδα τα 2/3 διατίθενται για κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων και έως 1/3 από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών τους.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων, καθώς και λοιπών υποχρεώσεων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων Δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών Δήμων.

#### **β. ΚΑΠ δήμων και κατηγορίες δαπανών**

Οι κατανομές για κάλυψη **λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών** δήμων διακρίνονται σε:

α) Τακτική Κατανομή των Δήμων για λειτουργικές δαπάνες,

β) Λοιπές ειδικές κατανομές, με κριτήρια πληθυσμιακά - απολογιστικά, προκειμένου να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους Δήμους, όπως:

- Προνοιακά Επιδόματα
- Λειτουργικά έξοδα σχολείων
- Βοήθεια στο Σπίτι, Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων, Κέντρα Πρόληψης κατά των Ναρκωτικών.
- Εργοστάσια Αφαλάτωσης Ύδατος
- Μισθώματα ακινήτων σχολικών μονάδων και υπηρεσιών.

Ειδικότερα, αναφορικά με την τακτική κατανομή των Δήμων για λειτουργικές δαπάνες, χρησιμοποιείται από το έτος 2014 σύστημα κριτηρίων το οποίο, κατά κύριο λόγο, βασίζεται στο Ελάχιστο Κόστος Λειτουργίας των Δήμων. Οι παραδοχές που λαμβάνονται υπόψη για την τακτική κατανομή των Δήμων είναι οι εξής:

- Τα κριτήρια κατανομής είναι σύμφωνα με το *άρθρο 259 του Ν. 3852/2010* και ειδικότερα, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά, πολιτιστικά, δημογραφικά, γεωμορφολογικά καθώς και κριτήρια διοικητικής υποστήριξης.
- Οι πρόσθετες χρηματοδοτήσεις αφορούν αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους Δήμους από 2001 - 2012, οι οποίες σήμερα έχουν ενσωματωθεί στους ΚΑΠ.
- Ο πληθυσμός που χρησιμοποιήθηκε είναι ο *de facto* (πραγματικός) πληθυσμός, σύμφωνα με την απογραφή του 2011.
- Η εφαρμογή ανώτατων συντελεστών επί των μεταβολών των τιμών επιμέρους κριτηρίων (συγκριτικά με το έτος αναφοράς 2013), τα οποία χρησιμοποιούνται για τη διαμόρφωση των τελικών ποσών κατανομών.

Οι κατανομές για κάλυψη **επενδυτικών δαπανών** των Δήμων διακρίνονται σε:

α) Τακτική κατανομή των Δήμων για Έργα και Επενδυτικές δραστηριότητες και

β) Λοιπές ειδικές κατανομές, όπως:

- Επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων
- Πυροπροστασία

### **γ. Πηγές εσόδων ΚΑΠ περιφερειών**

Οι ΚΑΠ των Περιφερειών, σύμφωνα με το *άρθρο 260 του Ν. 3852/2010* όπως ισχύει, προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 4,20% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού και

β) τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 4% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της Ένωσης Περιφερειών, καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Περιφερειών καθώς και ο τρόπος και η διαδικασία

κατανομής τους. Για την κατανομή των ΚΑΠ στις Περιφέρειες λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστης, καθώς και η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων.

## **ΚΑΠ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ**

Οι κατανομές για κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Περιφερειών διακρίνονται σε:

- α) Τακτική Κατανομή των Περιφερειών για λειτουργικές δαπάνες,
- β) Λοιπές ειδικές κατανομές, με κριτήρια απολογιστικά, προκειμένου να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τις Περιφέρειες, όπως:
  - Διατροφικό Επίδομα
  - Μεταφορά Μαθητών
  - Πρόγραμμα Δακοκτονίας
  - Κάλυψη αναγκών του Προγράμματος «Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου – ΟΣΔΕ»

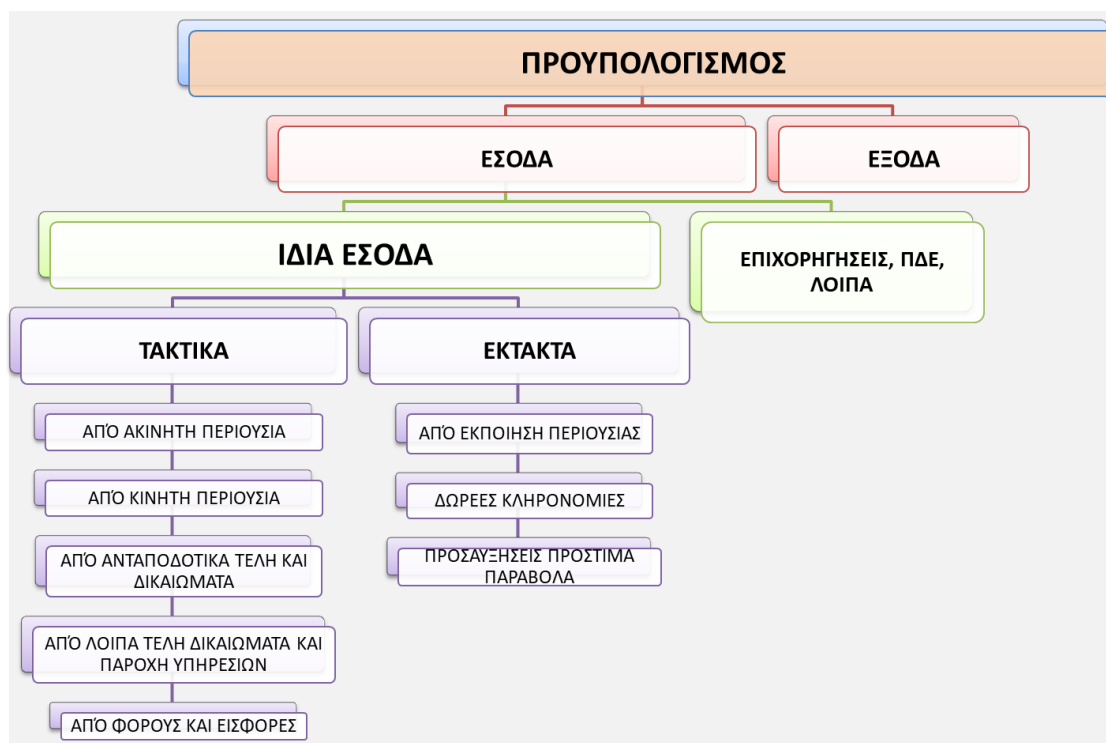
Η κατανομή για κάλυψη επενδυτικών δαπανών δεν έχει πραγματοποιηθεί από το έτος 2013 λόγω της σημαντικής μείωσης των ΚΑΠ των Περιφερειών.

### ***Α. Ίδια έσοδα των ΟΤΑ***

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, οι ίδιοι πόροι των ΟΤΑ αποτελούν τη δεύτερη μεγαλύτερη σε μέγεθος κατηγορία εσόδων τους. Το γεγονός αυτό από μόνο του ενισχύει την ανάγκη εξέτασής τους στο πλαίσιο κατανόησης των οικονομικών σχέσεων Κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πολυμορφία και η ιδιαιτερότητα των συγκεκριμένων εσόδων δεν επιτρέπει την αναλυτική καταγραφή τους στο πλαίσιο της συγκεκριμένης μελέτης. Ωστόσο, επιχειρείται η βασική κατηγοριοποίησή τους ανάλογα με το είδος τους και το κριτήριο της επιβολής ή διαμόρφωσής τους από την αυτοδιοίκηση.

Ειδικότερα, στην παρούσα ενότητα θα περιγραφούν τα ανταποδοτικά και τα ειδικευμένα έσοδα των δήμων, τα ίδια έσοδα των περιφερειών, ο υφιστάμενος μηχανισμός είσπραξης και ο βαθμός της φορολογικής εξουσίας που έχει μεταβιβάσει το Κράτος στην αυτοδιοίκηση. Στο σχήμα 5 αποτυπώνονται οι βασικές κατηγορίες των ιδίων εσόδων των δήμων.

## Σχήμα 5 Κατηγορίες ιδίων εσόδων δήμων



Πηγή: Ιδία επεξεργασία από θεσμικό πλαίσιο ιδίων εσόδων δήμων

### Τα ανταποδοτικά τέλη των δήμων

Η ιδιαιτερότητα των ανταποδοτικών τελών προσδιορίστηκε νομοθετικά με τη διάταξη του άρθρου 17 του Ν. 1080/1980, σύμφωνα με την οποία: *«Το Τέλος καθαριότητας και αποκομιδής απορριμμάτων θα καλύπτει υποχρεωτικώς τας εν γένει δαπάνας λειτουργίας της υπηρεσίας καθαριότητας, ήτοι τας αποδοχάς του τακτικού και ημερομισθίου προσωπικού, την προμήθειαν και συντήρησιν των μέσων αποκομιδής απορριμμάτων και καταβρέγματος, ως και πάσαν ετέραν δαπάνην, σχέσιν έχουσαν με την διεξαγωγήν, την λειτουργίαν και την εν γένει βελτίωσιν της υπηρεσίας ταύτης. Ο μη προσδιορισμός υπό του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του τέλους εις το προσήκον ύψος συνιστά βαρείαν παράβασιν καθήκοντος και επισύρει κατά των μελών αυτού την εφαρμογήν των διατάξεων των άρθρων 120 και 124 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικος.»*

Και στο επόμενο εδάφιο ορίζεται ότι οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται, εννοείται κατ' αναλογία, σε όλα τα ανταποδοτικά τέλη.

Οι διαδικασίες ελέγχου των αποφάσεων αυτών υλοποιούνται μέσω εγκυκλίων ή και σχετικών επισημάνσεων στις Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων, που μαζί με τη νομολογία εδραιώνουν την έννοια της ανταποδοτικότητας στην ύπαρξη αναλογικής σχέσης μεταξύ εσόδων και εξόδων, η οποία και ελέγχεται μέσω της επαρκούς



αιτιολόγησης και της παράθεσης στοιχείων (ΣτΕ 60/2010, 3625/2006, 2542/2005, 609/2004, 981/1992 & ΕΓΚ. 2/2005, 1/2007, 16/2010).

Παρόλο που νομοθετικά, εκτός από τη ρητά αναφερόμενη υπηρεσία καθαριότητας, δεν έχουν καθοριστεί οι άλλες υπηρεσίες που οφείλουν να παρέχονται στο πλαίσιο αυτό της ανταποδοτικότητας, που επιβάλλει την κάλυψη των δαπανών από τα εισπραττόμενα σχετικά τέλη ή δικαιώματα, πάγια και όπως αποτυπώνεται και στον τύπο του προϋπολογισμού (ΚΑΕ 03), ως τέτοιες κατεξοχήν θεωρούνται, πέρα από την καθαριότητα και τον φωτισμό (ΚΑΕ 031), η ύδρευση (ΚΑΕ 032), η άρδευση (ΚΑΕ 033) και η αποχέτευση (ΚΑΕ 034).

### **Τα ειδικευμένα έσοδα**

Τα έσοδα αυτά προορίζονται από διάταξη νόμου για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών που προκύπτουν από την άσκηση αντίστοιχων αρμοδιοτήτων.

Σύμφωνα με τη ρύθμιση του άρθρου 10 του Ν. 215/1975, επιτρέπεται, κατόπιν αποφάσεως του δημοτικού συμβουλίου, διάθεση μέχρι ποσοστού 50% των πόρων αυτών για άλλες δαπάνες. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με την ΚΥΑ για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, εφόσον καλύπτονται οι ειδικευμένες δαπάνες, τυχόν εναπομείναντα αδιάθετα χρηματικά υπόλοιπα, που μπορεί να προέρχονται και από τακτικά ή έκτακτα έσοδα προοριζόμενα για την κάλυψη ειδικευμένων πιστώσεων, χρησιμοποιούνται για την κάλυψη εν γένει δαπανών.

### **Τα ίδια έσοδα των περιφερειών**

Με τη σύσταση των Περιφερειών ως ΟΤΑ β' βαθμού, τους ανατέθηκε πλήθος αρμοδιοτήτων (άρθρο 186 του Ν. 3852/2010 και άρθρο 205: *Αρμοδιότητες νησιωτικών Περιφερειών*), που αντιστοιχούν σε αρμοδιότητες των καταργημένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που δεν μεταφέρθηκαν στους δήμους και αρμοδιότητες που ασκούνταν από την Κρατική Περιφέρεια και δεν παρέμειναν στα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους.

Κατά την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων προκύπτει λειτουργικό κόστος, το οποίο καλύπτεται στο μεγαλύτερο μέρος του από επιχορηγήσεις.

Ωστόσο, και σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 82 του Π.Δ. 30/1996 και τις κείμενες διατάξεις ή τις κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικές αποφάσεις, πραγματοποιούνται ίδια έσοδα από τέλη και παράβολα, που σχετίζονται κυρίως με την έκδοση αδειών και τη χορήγηση βεβαιώσεων.

Σημαντικά έσοδα της κατηγορίας αυτής είναι το τέλος αδειάς οχήματος και το τέλος μεταβίβασης αυτοκινήτου οχήματος (άρθρο 26 του Ν. 2873/2000), που σύμφωνα με το άρθρο 27 του Ν. 3220/2004 εισπράττονταν υπέρ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και το αποδιδόμενο 60% από το ημερήσιο τέλος των λαϊκών αγορών (άρθρο 7 του Ν. 4264/2014).

Επίσης, σημαντικό μέρος των ιδίων εσόδων των Περιφερειών προκύπτει από την άσκηση ελεγκτικών - κυρωτικών αρμοδιοτήτων και τα συναφή επιβαλλόμενα πρόστιμα, όπως ορίζονται από ειδικές διατάξεις νόμων. Έσοδα της κατηγορίας αυτής αποδίδονται είτε σε ποσοστό 100% στις Περιφέρειες, εφόσον αποτελούν θεσμοθετημένο έσοδό τους, είτε σε ποσοστό 50%, δυνάμει της παρ. 1 του άρθρου 16 του Ν. 2946/2001, περί απόδοσης στις ΝΑ ποσοστού 50% των εισπραττόμενων «προστίμων, χρηματικών ποινών και προσαυξήσεων που επιβάλλονται από αυτές», είτε τέλος κατανέμονται κεντρικά κατά τις κείμενες διατάξεις (π.χ. άρθρο 30 του Ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος).

Σε κάποιες περιπτώσεις, με ενδεικτική αυτή του 70% που αποδίδεται επί των προστίμων που επιβάλλουν τα Μικτά Κλιμάκια Ελέγχου του άρθρου 1 του Ν. 3446/2006 περί ελέγχου κυκλοφορίας οχημάτων, προβλέπεται ειδικός σκοπός του εσόδου, οπότε και απαιτείται η διακριτή παρακολούθησή του μέσω του προϋπολογισμού.

Η νομοθεσία στην οποία προβλέπονται τα εν λόγω έσοδα είναι διάσπαρτη, καθώς συνδέεται με την άσκηση αρμοδιοτήτων πολλών Υπουργείων.

### **Μηχανισμός είσπραξης**

Οι διαδικασίες είσπραξης διέπονται γενικά από τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (άρθρο 167 του Ν. 3463/2006) και ειδικότερα ως προς τη λειτουργία της ταμειακής υπηρεσίας, αυτές του από 17-5/15-6-1959 β.δ. ή όπου η είσπραξη έχει ανατεθεί στις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, από αυτές του Π.Δ. 16/1989.

Ταυτόχρονα ισχύουν ειδικότερες ρυθμίσεις για κάποια έσοδα, όπως:

- Συνείσπραξη με τους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος
- Είσπραξη μέσω ΕΛΤΑ (πρόστιμα ΚΟΚ)
- Είσπραξη με οίκοθεν βεβαίωση

Επιπλέον, με πρόσφατη διάταξη σε νόμο του Υπουργείου Εσωτερικών θεσπίζεται η δυνατότητα αξιοποίησης εφαρμογών του web-banking.

### ***E. Φορολογική εξουσία των ΟΤΑ***

Η δημοσιονομική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρεται στην ικανότητα των τοπικών αρχών να αποφασίζουν πώς να χρηματοδοτούν τις ανάγκες των κατοίκων της. Η τοπική αυτονομία ενισχύεται όταν οι τοπικές αρχές ελέγχουν τον τοπικό φορολογικό συντελεστή και τα έσοδα δεν προέρχονται σε μεγάλο ποσοστό από επιχορηγήσεις.

Ένα ενδιαφέρον ζήτημα που προκύπτει από την εξέταση του βαθμού φορολογικής εξουσίας των ΟΤΑ είναι το εάν η φορολογική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης επηρεάζει τη διάρθρωσή της ή ακόμα και τη σχέση της με το Κράτος.

Στην ενότητα αυτή αποτυπώνεται συνοπτικά το ισχύον καθεστώς φορολογικής αρμοδιότητας των ΟΤΑ ανάλογα με την κατηγορία του εξεταζόμενου εσόδου.

Σύμφωνα με το *άρθρο 78 του Συντάγματος* η θέσπιση νέων φορολογικών βαρών απαιτεί τυπικό νόμο. Εξαιρέση από την προϋπόθεση αυτή παρέχεται στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια:

- στην περίπτωση επιβολής δυνητικών **ανταποδοτικών** τελών ή εισφορών, από τους δήμους, δυνάμει της *παρ. 13 (14) του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989*, όπως αυτή συμπληρώθηκε με την *παρ. 16 του άρθρου 11 του Ν. 2503/1997* «...για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών...»
- στην περίπτωση επιβολής τελών ή δικαιωμάτων για τη χρήση δημοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών, δυνάμει των *παρ. 1 και 5 του άρθρου 19 του από 24-9/20-10-1958 β.δ/τος* και
- στην περίπτωση επιβολής τελών, δικαιωμάτων ή εισφορών, ανταποδοτικού χαρακτήρα, από τις περιφέρειες, δυνάμει της *παρ. 2 του άρθρου 82 του Π.Δ. 30/1996*.

Πέραν αυτού οι θεσμοθετημένοι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν δύο πτυχές της φορολογικής εξουσίας των δημοτικών αρχών:

- Τη **δυνητικότητα**, όπου το προβλεπόμενο τέλος ή ο φόρος επιβάλλεται με την κατ' εξουσιοδότηση του νόμου απόφαση δημοτικού συμβουλίου και
- Τον **προσδιορισμό του συντελεστή** του εσόδου.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ο φόρος επί των ηλεκτροδοτούμενων χώρων (*άρθρο 10 του Ν. 1080/1980*), που είναι δυνητικός και το εύρος του συντελεστή του προσδιορίζεται με την *παρ. 12 (όπως αναριθμήθηκε) του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989*. Σημειώνεται εδώ ότι από την εφαρμογή αυτής της τελευταίας διάταξης, έχουν προκύψει ζητήματα τόσο σχετιζόμενα με τη διεύρυνση των δημοτικών ορίων, όσο και την ερμηνεία της, όπως διασαφηνίστηκε στην υπ' αρ. 774/2015 απόφαση ΣτΕ, οπότε και θα πρέπει να εξεταστεί η εκ νέου νομοθετική ρύθμιση του εσόδου.

Τέλος, υπάρχουν τα έσοδα για τα οποία δεν παρέχεται κανένα περιθώριο ευχέρειας, όπως το τέλος παρεπιδημούντων, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (που μπορεί δυνητικά να επεκτείνεται και σε επιχειρήσεις με διακριτές δραστηριότητες) και η Δ' κατηγορία του τέλους διαφήμισης που, παρά την τυπική τους ονομασία, συνιστούν φορολογία της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

## **VI. Μορφές ελέγχου του Κράτους στην οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ**

Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης επιχειρεί τα τελευταία χρόνια όλο και περισσότερο να αποτελέσει έναν αξιόπιστο συνδιαμορφωτή της διαδικασίας χάραξης εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών. Η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση των πολιτικών αυτών καταδεικνύει αυξημένο βαθμό αυτοτέλειας, ο οποίος όμως πρέπει να συνοδεύεται και από ανάλογα αυξημένο αίσθημα ευθύνης. Η τοπική αυτοδιοίκηση, επίσης, ως ένας από τους υποτομείς της Γενικής

Κυβέρνησης οφείλει να συμμορφώνεται με όλους τους κανόνες που απορρέουν από το ισχύον δημοσιονομικό πλαίσιο και να τηρεί τις αρχές της χρηστής οικονομικής διαχείρισης και διοίκησης.

Το Κράτος σεβόμενο την αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ επιχειρεί μέσω των διενεργούμενων οικονομικών ελέγχων στις οικονομικές και λοιπές υπηρεσίες των δήμων και περιφερειών να διασφαλίσει τη νομιμότητα της διαχείρισης και κατανομής των πόρων στους πολίτες. Στην παρούσα ενότητα καταγράφονται οι έλεγχοι οικονομικού περιεχομένου που διενεργούνται στην τοπική αυτοδιοίκηση από το Κράτος, τα αποκεντρωμένα όργανά του και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι εν λόγω έλεγχοι σε πολλές περιπτώσεις δημιουργούν επικαλύψεις και επιπρόσθετο διοικητικό βάρος, αφού το πεδίο ελέγχου είναι κοινό.

#### *A. Υπηρεσίες ελέγχου σε Υπουργεία*

##### **Οικονομικός / διαχειριστικός έλεγχος**

Ασκείται από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Υπουργείου Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αφορά τον έλεγχο της οικονομικής διοίκησης των ΟΤΑ, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η οικονομική κατάσταση είναι σύννομη και αν τηρούνται οι κανόνες χρηστής διαχείρισης.

##### **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης**

Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.

##### **Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**

Στον έλεγχό του υπάγονται υπηρεσίες του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων και έκτακτων ελέγχων και η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης.

##### **Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία**

Κατά περίπτωση στους ΟΤΑ ασκούνται έλεγχοι από τις καθ' ύλην αρμόδιες ελεγκτικές υπηρεσίες Υπουργείων, συγκεκριμένα:

- Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Ειδική Γραμματεία Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών

- Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

### **Έλεγχος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους**

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ασκεί απολογιστικό έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των επιχειρήσεων και οργανισμών τους. Ασκεί επίσης έλεγχο στη διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς. Σε έκτακτες περιπτώσεις μπορεί, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, να ανατίθεται σε υπαλλήλους του Δημοσιονομικού Κλάδου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους η διενέργεια έκτακτου ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης των φορέων του δημοσίου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι ΟΤΑ.

#### - Έλεγχος από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων

Με την υπ' αριθμ. ΚΥΑ 2/42159/ΔΥΕΠ/2013, συμπεριελήφθησαν στους φορείς που ελέγχονται από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών: i) οι δήμοι, ii) τα δημοτικά ιδρύματα και τα δημοτικά ΝΠΔΔ, iii) οι σχολικές επιτροπές, iv) οι σύνδεσμοι ΟΤΑ, v) τα δημοτικά λιμενικά ταμεία, vi) οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις των δήμων και vii) οι αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι διενεργούνται με εντολή του προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους. Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι διενεργούνται με βάση ετήσιο πρόγραμμα και οι έκτακτοι ύστερα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες και βάσιμες υπόνοιες για δωροδοκίες, απάτες, ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες ή ύστερα από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου Εισαγγελέα.

Ο έλεγχος ασκείται από δημοσιονομικούς ελεγκτές και υπαλλήλους των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου, επικουρούμενους από βοηθούς ελεγκτές ή εμπειρογνώμονες. Αν διαπιστώνονται ελλείμματα, πληρωμή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή μη νόμιμων δαπανών, φθορά ή απώλεια τίτλων, απαιτήσεων και περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορέα, που δεν οφείλονται σε ανωτέρα βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος των υπευθύνων. Αν από τον έλεγχο προκύψει δόλος ή βαριά αμέλεια σε βάρος των υπευθύνων, η υπόθεση παραπέμπεται στον αρμόδιο εισαγγελέα για τα περαιτέρω.

#### - Έλεγχος των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ

Στις δαπάνες των προγραμμάτων, δραστηριοτήτων ή πρωτοβουλιών που χρηματοδοτούνται μερικά ή ολικά από κοινοτικούς πόρους, διενεργείται διαχειριστικός και ουσιαστικός έλεγχος από δημοσιονομικούς υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών.

Για τις δαπάνες των προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) προβλέπεται διαδικασία επιβολής των δημοσιονομικών διορθώσεων και ανάκτησης των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών.

### ***B. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του Κράτους***

Ο προϋπολογισμός και οι αναμορφώσεις αυτού υποβάλλονται για έλεγχο νομιμότητας στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση ελέγχει και επικυρώνει ότι ο προϋπολογισμός έχει καταρτιστεί κατ' εφαρμογή της ΚΥΑ ή/και της κείμενης νομοθεσίας.

Οι προϋπολογισμοί που υποβάλλονται για έλεγχο και επικύρωση συνοδεύονται από σειρά δικαιολογητικών, τα οποία ελέγχονται επισταμένα από την αρμόδια Αρχή, προκειμένου να τεκμηριωθεί η ορθή και σύμφωνα με την ΚΥΑ εγγραφή των σχετικών ποσών στους οικείους ΚΑΕ. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και της Οικονομικής Επιτροπής, μετά των αποδεικτικών δημοσίευσης αυτών
- γνώμη του Παρατηρητηρίου και οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών
- στατιστικά δελτία
- αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών
- μισθοδοτικές καταστάσεις
- αναλυτική κατάσταση με τις τοκοχρεολυτικές δόσεις των δανείων
- αναλυτική απεικόνιση των συνεχιζόμενων δαπανών και των πολυετών αναλήψεων με αναφορά στους ΚΑΕ όπου αυτές έχουν εγγραφεί
- πίνακας οφειλών ΠΟΕ
- βεβαίωση ισοσκέλισης ανταποδοτικών εσόδων και εξόδων
- βεβαίωση της τεχνικής υπηρεσίας για την καταγραφή των έργων και την πηγή χρηματοδότησής τους.

Σημειώνεται ότι το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει και τους στόχους ισοζυγίου των ενοποιημένων προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, για κυλιόμενη περίοδο των επόμενων από τη σύνταξη του ΜΠΔΣ τεσσάρων (4) ετών, οι οποίοι τίθενται στα πλαίσια της επίτευξης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου και της πορείας προσαρμογής προς αυτόν.

Ως εκ τούτου, για τους ΟΤΑ, οι οποίοι ανήκουν στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης και υπόκεινται στις δεσμεύσεις που απορρέουν από το ΜΠΔΣ, κατά τη σύνταξη του προϋπολογισμού τους, έχουν ισχύ και οι αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και σχεδιασμού.

## **Εποπτεία επί των ΟΤΑ**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του *άρθρου 102 του Συντάγματος* «Το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους».

Συνεπώς και εκ του Συντάγματος κατοχυρώνεται ο περιορισμός της εποπτείας και ελέγχου των πράξεων και οργάνων των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Ο τρόπος άσκησης κάθε ελέγχου εξειδικεύεται από τον νομοθέτη.

Στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ αυτών, ασκείται από το Κράτος εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του *άρθρου 251 του Ν. 3852/2010*, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα. Προϊστάμενος της Υπηρεσίας αυτής είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος διορίζεται με πενταετή θητεία.

Μέχρι τη σύσταση και λειτουργία της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας εφαρμόζονται διατάξεις του *Ν. 3463/2006* (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή, που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση (*άρθρο 152 του Ν. 3463/2006*), αποτελούμενη από έναν δικαστικό λειτουργό Διοικητικών ή Πολιτικών Εφετείων, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της αυτοδιοίκησης.

### ***Γ. Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ***

#### **Θεσμικό πλαίσιο – Σκοπός – Σύνθεση.**

Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ αποτελεί, σύμφωνα με το *Ν. 4270/2014* «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας - Δημόσιο Λογιστικό», θεσμικό όργανο με αρμοδιότητες επί των δημοσίων οικονομικών. Συστάθηκε με το *Ν. 4111/2013* με σκοπό τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση και τη διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, τη συνεχή παρακολούθηση και τη διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης σε μηνιαία βάση του προϋπολογισμού των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τη συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων, σύμφωνα με το εκάστοτε ισχύον Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ), το οποίο οι ίδιοι οι ΟΤΑ καταρτίζουν.

Στο Παρατηρητήριο προεδρεύει ανώτατος δικαστής (Σύμβουλος) από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ μέλη του αποτελούν στελέχη από το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Οικονομικών, εκπρόσωποι των δύο Υπουργών, της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ.

Η σύνθεση του Παρατηρητηρίου διασφαλίζει θεσμικά τη συνεργασία μεταξύ εκπροσώπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Εσωτερικών και των συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης και συμβάλλει στην άμεση λήψη αποφάσεων για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού.

Η διοικητική υποστήριξη και η παροχή οικονομικών στοιχείων πραγματοποιείται από τη Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών σύμφωνα και με την κείμενη νομοθεσία.

Συγκεκριμένα, η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τροφοδοτεί το Παρατηρητήριο με αναλυτικά οικονομικά στοιχεία που συλλέγει μηνιαία μέσω του πληροφοριακού συστήματος «Κόμβος Διαλειτουργικότητας». Ο Κόμβος Διαλειτουργικότητας αποτελεί ένα πληροφοριακό σύστημα με εξειδικευμένο λογισμικό, το οποίο προσφέρει ποιοτική πληροφορία μέσω της κατάλληλης ανάλυσης συγκεντρωτικών και ενοποιημένων δεδομένων. Η τεχνολογική υποδομή του Κόμβου Διαλειτουργικότητας αξιοποιείται σε συνδυασμό με την εφαρμογή στατιστικών και οικονομετρικών μοντέλων, καθώς και μοντέλων προσομοίωσης προκειμένου να διενεργούνται υψηλού επιπέδου οικονομικές αναλύσεις. Επίσης, στα οικονομικά στοιχεία του Κόμβου διαθέτουν πρόσβαση το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους (ελεγκτικές και λοιπές).

### **Λειτουργία του Παρατηρητηρίου**

Ειδικότερα, οι ενέργειες του Παρατηρητηρίου προκειμένου να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού του συνοψίζονται παρακάτω ως εξής:

#### A. Παροχή γνώμης επί σχεδίου προϋπολογισμού

Το Παρατηρητήριο παρέχει γνώμες, οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές επί των σχεδίων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, προκειμένου αυτοί να συμμορφώνονται με τις οδηγίες εκτέλεσης που έχουν παρασχεθεί με την σχετική ΚΥΑ Εσωτερικών και Οικονομικών. Οι γνώμες εκδίδονται μια φορά έως το τέλος Οκτωβρίου του προηγούμενου οικονομικού έτους.

#### B. Παρακολούθηση εκτέλεσης προϋπολογισμού των ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ καταρτίζουν και υποβάλλουν, παράλληλα με τον προϋπολογισμό του επόμενου οικονομικού έτους, το ΟΠΔ, το οποίο αποτελεί το μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους. Βάσει του ΟΠΔ, το Παρατηρητήριο παρακολουθεί την εκτέλεση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ σε μηνιαία βάση. Σε περίπτωση που το Παρατηρητήριο διαπιστώσει



απόκλιση από τους τριμηνιαίους στόχους άνω του δέκα τοις εκατό (10%), ενημερώνει εντός ενός μηνός από τη λήξη του τριμήνου τον ΟΤΑ, την αρμόδια για την εποπτεία του Αρχή και το Υπουργείο Εσωτερικών, παρέχοντας οδηγίες και εισηγούμενο μεθόδους για τη διόρθωση της απόκλισης ή συστάσεις για ρεαλιστικότερη αποτύπωση των στόχων.

### Γ. Πρόγραμμα Εξυγίανσης

Με τα άρθρα 74 έως 79 του Ν. 4316/2014 τροποποιήθηκε το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το Παρατηρητήριο, ειδικά ως προς τις διαδικασίες που αφορούν την υπαγωγή ενός ΟΤΑ σε πρόγραμμα εξυγίανσης καθώς και τη λειτουργία αυτού.

Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, η ικανότητα ενός ΟΤΑ να καταρτίζει ισοσκελισμένο προϋπολογισμό αποτελεί μοναδικό κριτήριο για την υπαγωγή του σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Επιπρόσθετα, η υπαγωγή στο πρόγραμμα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί με πρωτοβουλία του ίδιου του ΟΤΑ. Ύστερα από καθορισμένη διαδικασία αξιολόγησης το Παρατηρητήριο δύναται να κρίνει ότι υφίσταται αδυναμία ισοσκέλισης του προϋπολογισμού του ΟΤΑ και, κατόπιν αιτιολογημένης απόφασής του και διαπιστωτικής πράξης του Υπουργού Εσωτερικών, ο ΟΤΑ υπάγεται σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Το εν λόγω πρόγραμμα καταρτίζεται με άμεση συνεργασία του Παρατηρητηρίου με τον ΟΤΑ.

### **Δ. Ελεγκτικό Συνέδριο**

#### **Διοικητικός – Δικαστικός έλεγχος**

Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος από τους ΟΤΑ εξετάζεται και από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Δικαστικά ελέγχονται οι δαπάνες πριν την εκτέλεσή τους και οι δημόσιες συμβάσεις, οι ταμειακοί απολογισμοί και οι λογαριασμοί των δημόσιων υπολόγων.

#### **Προληπτικός – Κατασταλτικός – Έλεγχοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι δαπάνες των ΟΤΑ υπάγονται σε προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις προβλέψεις των διατάξεων της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά την τήρηση της νομοθεσίας από τους δημοσίους υπολόγους των ΟΤΑ ή άλλων Νομικών Προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών.

Με τον Ν. 3852/2010 καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος επί των δαπανών όλων των δήμων και Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου (πλην των Σχολικών Επιτροπών), καθώς και ο προσυμβατικός έλεγχος.

#### **Ο προληπτικός έλεγχος**

Ασκείται από τις οικείες Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αφορά έλεγχο νομιμότητας (όχι σκοπιμότητας) όλων των δαπανών άνω των 5.000 €. Από τον προληπτικό έλεγχο εξαιρούνται κάποιες κατηγορίες δαπανών, όπως δαπάνες μισθοδοσίας και εξόδων κίνησης των τακτικών υπαλλήλων, δαπάνες κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος, νερού και σταθερής τηλεφωνίας, υποχρεωτικές δαπάνες, όπως έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης τοκοχρεολύσιων δανείων κ.ά.

Αν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί, ότι το ένταλμα δεν πρέπει να θεωρηθεί, εκδίδεται σχετική πράξη του Επιτρόπου και το ένταλμα επιστρέφεται στην υπηρεσία. Σε περίπτωση που η υπηρεσία διαφωνεί, μπορεί να επαναφέρει το ένταλμα για θεώρηση με έγγραφο στο οποίο εκθέτει τις αντιρρήσεις της. Στην περίπτωση αυτή ο Επίτροπος υποβάλλει το ένταλμα με έκθεσή του στο οικείο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αποφαινεται για τη θεώρηση ή μη του εντάλματος.

Ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο που ασκούν το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα διοικητικά δικαστήρια επί της νομιμότητας των σχετικών πράξεων. Συνεπώς, ο έλεγχος που ασκεί ο Επίτροπος επί του χρηματικού εντάλματος δεν εμποδίζει τον δικαστικό έλεγχο της σχετικής διαφοράς από τα δικαστήρια αυτά.

### **Ο κατασταλτικός έλεγχος**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο παράλληλα με τον προληπτικό έλεγχο ασκεί και κατασταλτικό έλεγχο στους υπολόγους των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, σε κατηγορίες ΝΠΙΔ (κοινοφελών δημοτικών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης - αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του ΚΔΚ).

Σκοπός του κατασταλτικού ελέγχου είναι ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και εκταμιευθεί και οι οποίες δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικώς.

Με τον Ν. 3202/2003 καθιερώνεται ο τακτικός δειγματοληπτικός και επιτόπιος έλεγχος των λογαριασμών των ΟΤΑ, η ετήσια υποχρέωση των ΟΤΑ για υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο αντιγράφων των απολογισμών, μαζί με τις σχετικές εκθέσεις και αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων, καθώς και κάθε στοιχείο σχετικό με τον έλεγχο.

Για τις ελλείψεις που διαπιστώνονται ή τις αμφιβολίες που δημιουργούνται κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, συντάσσεται από τον Επίτροπο Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων (ΦΜΕ), το οποίο αποστέλλεται στους υπολόγους για την αναπλήρωση των ελλείψεων και την παροχή των απαιτούμενων πληροφοριών εντός προθεσμίας. Κατόπιν τούτου, ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε κηρύσσει με πράξη του ως «ορθώς έχοντες» τους λογαριασμούς, είτε καταλογίζει τους υπολόγους με το διαπιστωθέν έλλειμμα. Έλλειμμα θεωρείται και κάθε παράνομη πληρωμή, καθώς και η παράλειψη είσπραξης εσόδων.

## **Ο προσυμβατικός έλεγχος**

Αφορά τις συμβάσεις δήμων και όλων των Νομικών Προσώπων τους, σχετικά με προμήθειες, έργα, υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων και Προγραμματικών Συμβάσεων και υλοποίησης διετών προγραμμάτων δράσης Κοινοφελών Επιχειρήσεων, προϋπολογισμού άνω των 200.000 €.

Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη, ενώ αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν υπογράφεται.

## **Έλεγχος είσπραξης εσόδων**

Ο Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, μπορεί από 1/1/2011 να παρακολουθεί κατά τη διάρκεια του έτους την κανονική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων.

Αν διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης, καλεί τα όργανα διοίκησης και τις οικονομικές υπηρεσίες να προβούν στις απαιτούμενες ενέργειες μέσα σε εύλογη προθεσμία. Αν τα όργανα διοίκησης ή οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών συνεχίζουν από δόλο ή βαριά αμέλεια να αδρανούν για την είσπραξη των εσόδων ο Επίτροπος:

- Παραπέμπει με αιτιολογημένη εισήγηση τους υπαίτιους που έχουν την ιδιότητα του αιρετού στην τριμελή επιτροπή της *παρ. 2 του άρθρου 232 του Ν. 3852/2010*, προκειμένου να καταλογισθεί σε βάρος τους η θετική ζημία που προκάλεσαν στον δήμο.
- Παραπέμπει τους υπαίτιους υπαλλήλους στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να καταλογισθεί σε βάρος τους η ζημία που προκάλεσαν στον δήμο ή στα νομικά του πρόσωπα.

## **VII. Σύνοψη – Συμπεράσματα**

Πέρα από τις συναλλαγές της τοπικής αυτοδιοίκησης που σχετίζονται άμεσα με άλλους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, η εξέταση των δημοσιονομικών της εγείρει και γενικότερα θέματα σχέσεων με τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Εκτός από τα προνοιακά επιδόματα που, όπως αναφέρθηκε, επανεξετάζονται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης επανεξέτασης της συνολικής επιδοματικής πολιτικής, τα «Ίδια Έσοδα» των ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την εξέταση για το ποιες κυβερνητικές λειτουργίες επιτελούνται αποτελεσματικότερα από την τοπική αυτοδιοίκηση και ποιες από το Κράτος, αποτελούν σταθερά πεδίο προβληματισμού. Ζητήματα όπως ποιο φόροι και σε ποιο ποσοστό είναι αποδοτικότερο να αποδίδονται ή και να εισπράττονται εξ αρχής από τους ΟΤΑ, κατά πόσο πρέπει να υπάρχει ευχέρεια διαμόρφωσης του ύψους των συντελεστών, αν το γενικό και το τοπικό έχει να κάνει και με τη φορολογία με την ευρύτερη έννοια και σε ποιο βαθμό οι φόροι «ανήκουν δικαιωματικά» στις περιοχές από τις οποίες εισπράττονται, αντιμετωπίζονται σε άλλα σημεία της μελέτης, ή αποτελούν έναυσμα για περαιτέρω εξερεύνηση των σχέσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ (Αναστάσιος Αναστασίου - Δήμητρα Σιαχάμη)**

### **Η ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ**

#### **I. Οι Ανεξάρτητες Αρχές**

Το έτος 1809 εμφανίζεται στη Σουηδία η Αρχή του Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου (Ombudsman) και έναν αιώνα μετά εμφανίζονται αυτές οι Αρχές στη Φινλανδία και τις ΗΠΑ. Με τον Ν. 1730/1987<sup>85</sup> ιδρύεται στην Ελλάδα το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, αλλά η μεγάλη θεσμική καινοτομία με την ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών πραγματοποιείται περί τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Οι Ανεξάρτητες Αρχές «αποτελούν εθνικά συλλογικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και έχουν ως ρόλο την κυρίαρχη εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας».<sup>86</sup>

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν κρατικά όργανα, που δεν ελέγχονται ιεραρχικά και δεν εποπτεύονται από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, αντίστοιχη με αυτήν των δικαστών. Προσωπική ανεξαρτησία σημαίνει ότι τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών δεν λαμβάνουν εντολές και δεσμεύονται από τον νόμο, ενώ λειτουργική ανεξαρτησία σημαίνει ότι τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας δεν παρεμβαίνουν στον τρόπο με τον οποίο τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών ασκούν τα καθήκοντά τους. Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν, επίσης, ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες, με αντικείμενο τη ρύθμιση κρίσιμων και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Με το άρθρο 101Α του Συντάγματος κατοχυρώνονται η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και η διαδικασία εκλογής τους. Ωστόσο, αυτό προβλέπεται μόνο για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες αναγνωρίστηκαν με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Οι αρχές αυτές είναι: (α) η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Σ), (β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 § 2 Σ), (γ) η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 § 2 Σ), (δ) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 § 7 Σ) και (ε) ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 § 9 Σ).

Σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διορίζονται με συγκεκριμένη θητεία και απολαμβάνουν εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, θεσμός ο

<sup>85</sup> «Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρεία (Ε.Ρ.Τ. – Α.Ε.)» (ΦΕΚ 145/τ. Α'/18.08.1987).

<sup>86</sup> Μανώλης Αντωνόπουλος: «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1995, Αθήνα - Κομοτηνή, σελ. 57.

οποίος προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής και διαθέτει διακομματική σύνθεση. Η απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων για την εκλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών λαμβάνεται είτε ομόφωνα, είτε με την ειδική αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων (4/5) των μελών της. Εκτός από τον δικαστικό έλεγχο επί των πράξεων και αποφάσεων που εκδίδουν, ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου για τη δράση των Ανεξάρτητων Αρχών. Με αυτήν τη διαδικασία υφίστανται δύο μορφές ελέγχου: ο δικαστικός και ο κοινοβουλευτικός.

Εκτός από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες, σημαντικός αριθμός Ανεξάρτητων Αρχών έχει ιδρυθεί με νόμο. Οι μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (αφορά και στο Διαδίκτυο), ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή, η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας, η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, η Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων, η Ελληνική Στατιστική Αρχή, το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων, η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, η Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων, η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών, η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, η Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν έναν θεσμό παρέμβασης στην εθνική έννομη τάξη, ο οποίος εξακολουθεί να διαμορφώνει τα θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του στην κοινωνία. Είναι γεγονός ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα πραγματοποιούν κρίσιμο, ποιοτικό και στοχευμένο έργο με υπηρεσίες υπέρ των διοικουμένων σε τομείς που η ελληνική πολιτεία διαχρονικά δεν παρείχε αποτελεσματικές υπηρεσίες. Ταυτόχρονα, αποδεικνύεται όλο αυτό το χρονικό διάστημα (εικοσαετία και πλέον) ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι αρωγοί προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν ταχύτητα, ποιότητα, αντιγραφειοκρατικό τρόπο παρέμβασης και αξιοκρατία μέσω του διεπιστημονικού προσωπικού, με το οποίο είναι στελεχωμένες.

Η Βουλή διαμορφώνει το νομοθετικό πλαίσιο των Ανεξάρτητων Αρχών, ασκεί την οιονεί διοικητική αρμοδιότητα της επιλογής των μελών τους και αξιοποιεί τα πορίσματά τους στο πλαίσιο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν υψηλό βαθμό διοικητικής, κανονιστικής και δημοσιονομικής ανεξαρτησίας και είναι εξοπλισμένες με θεσμικές εγγυήσεις από το Σύνταγμα, τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο (Ν. 3051/2002)<sup>87</sup> και τον

---

<sup>87</sup> «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 220/τ. Α'/20.09.2002).

Κανονισμό της Βουλής, ώστε τα πρόσωπα που τις στελεχώνουν να είναι σε θέση να ανθίστανται σε πιεστικά και αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα.

Ωστόσο, η ευρεία αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών μεταξύ τους, καθώς και με τις λοιπές υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης, κεντρικής και περιφερειακής, προκαλεί καθυστερήσεις, αντιφάσεις και συγχύσεις στους διοικούμενους. Επίσης, η πολυνομία, σε συνδυασμό με τη δημοσιονομική στενότητα των οικονομικών της χώρας, είναι ένα εμπόδιο το οποίο επιβραδύνει το έργο των Ανεξάρτητων Αρχών. Ο Ανεξάρτητες Αρχές, επίσης, οφείλουν να δημοσιοποιούν με συχνότερο και διευρυμένο τρόπο το έργο τους και να θεσμοποιήσουν με πιο συνεκτικό τρόπο τη σχέση τους με την κοινωνία των πολιτών, αξιοποιώντας τη θεσμική τους τεχνογνωσία και τις γνώσεις του διεπιστημονικού προσωπικού τους.

Ακόμη, η συνεργασία των Ανεξάρτητων Αρχών με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς της χώρας (Κοινοβούλιο, τοπική και περιφερειακή διοίκηση) δεν είναι αρκετά ισχυρή και χρήζει θεσμικής οργάνωσης και ενίσχυσης. Καθώς πλέον οι Ανεξάρτητες Αρχές βρίσκονται στη φάση της ενηλικίωσης και θεσμικής ωρίμανσής τους, να καταγράψουμε τα λόγια του αείμνηστου καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών Γεωργίου Παπαδημητρίου: «... ο δρόμος δεν είναι στρωμένος με ρόδα ... Αν επιθυμούμε, να ενταχθούν αρμονικά στο πολίτευμά μας, ενστερνιζόμενοι σύγχρονες αντιλήψεις, οφείλουμε να ενισχύσουμε τη λογοδοσία και τον έλεγχο, να αναδιοργανώσουμε ευρηματικά τις σχέσεις τους με τη Βουλή και να εμπεδώσουμε τη θεσμική ευπρέπεια ως βασικό κανόνα για τη στάση και τη συμπεριφορά των πολιτειακών οργάνων και των πολιτικών κομμάτων απέναντί τους».<sup>88</sup>

## II. Η ιδιαίτερη περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

Με τις διατάξεις του Ν. 4093/2012<sup>89</sup> συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, στην οποία μεταφέρθηκαν όλες οι υπηρεσίες που υπάγονταν έως τότε στη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων και στην οποία μεταβιβάστηκαν σταδιακά οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών, ή του καθ' ύλην αρμόδιου Υφυπουργού Οικονομικών, που συνδέονται με την άσκηση της φορολογικής διοίκησης. Σκοπός των εν λόγω ρυθμίσεων ήταν να διασφαλιστεί η συνέχεια και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης στον κρίσιμο τομέα των δημοσίων εσόδων και η απαλλαγή της από κάθε είδους πολιτικές παρεμβάσεις, με ταυτόχρονη διασφάλιση μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η πραγμάτωση των αρχών της φορολογικής δικαιοσύνης και της φορολογικής ισότητας.

Με στόχο την περαιτέρω θεσμική θωράκιση της ανεξαρτησίας της ελληνικής φορολογικής διοίκησης, με τις διατάξεις του Ν. 4336/2015<sup>90</sup> προβλέφθηκε η θέσπιση νομικού πλαισίου για την

<sup>88</sup> Ημερίδα για τον Θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, που διοργάνωσε η Ομοσπονδία Εργαζομένων στις Ανεξάρτητες Αρχές, 15.01.2014, Αθήνα.

<sup>89</sup> «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 - 2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 - 2016» (ΦΕΚ 222/τ. Α' /12.11.2012).

<sup>90</sup> «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (ΦΕΚ 94/τ. Α' /14.08.2015).

ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων, που θα διαδεχόταν τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών. Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω προβλέψεων και σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα περί αυτονομίας στη φορολογική διοίκηση, συστάθηκε με τις διατάξεις του Ν. 4389/2016<sup>91</sup> **Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, χωρίς νομική προσωπικότητα**, με την επωνυμία «*Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων*» (ΑΑΔΕ).

Η ΑΑΔΕ απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο και διοικητική εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά που διέπουν την Αρχή, τη θέτουν οργανικά και λειτουργικά εκτός ιεραρχικής διοικητικής δομής, με αποτέλεσμα οι πράξεις της να μην υπόκεινται σε διοικητικό παρά μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Η Αρχή υπόκειται, επίσης, σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής της Αρχής, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, περιβάλλονται με εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, ανάλογες με εκείνες που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς, και δεσμεύονται μόνον από τον νόμο και τη συνείδησή τους.

Αποστολή της Αρχής είναι **ο προσδιορισμός, η βεβαίωση και η είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων**, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της. Όπως μάλιστα επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, **οι ανωτέρω λειτουργίες παραμένουν στον στενό πυρήνα του Κράτους, καθόσον δεν απονέμεται νομική προσωπικότητα στην Αρχή**. Προς επίρρωση των ανωτέρω, γίνεται ρητή παραπομπή στη διάταξη του άρθρου 14 παράγραφος 1 περίπτωση στ' του Ν. 4270/2014<sup>92</sup>, σύμφωνα με την οποία η Κεντρική Διοίκηση (ή το Δημόσιο ή το Κράτος) περιλαμβάνει, εκτός από την Προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή (για λόγους στατιστικής ταξινόμησης), τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα.

Με αφορμή την ΑΑΔΕ, η ίδρυση και λειτουργία της οποίας συνιστά και «*μνημονιακή επιταγή*», εγείρονται θεωρητικοί προβληματισμοί που, κατά βάση, εστιάζουν στην ανάθεση σε μια Ανεξάρτητη Αρχή, έστω και αν η τελευταία στερείται διακεκριμένης νομικής προσωπικότητας και ανήκει στο ενιαίο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, δέσμης αρμοδιοτήτων αυστηρά καταναγκαστικού (φορολογικού/δημοσιονομικού) χαρακτήρα, δηλαδή αρμοδιοτήτων που ανήκουν στον «*σκληρό πυρήνα*» του Κράτους. Κατεξοχήν πεδίο μονομερούς άσκησης της κρατικής κυριαρχίας αποτελεί η επιβολή και είσπραξη των φόρων (άρθρο 78 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Όπως παγίως γίνεται δεκτό στη νομική θεωρία και τη νομολογία, η δράση της Διοίκησης που συνδέεται άρρηκτα με τα παραδοσιακά θεμέλια της κρατικής κυριαρχίας (εθνική άμυνα, δημόσια τάξη, δικαιοσύνη και φορολογία) και τη μονομερή άσκηση καταναγκασμού συνιστά δέσμη αναπόσπαστων από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας αρμοδιοτήτων. Επιπρόσθετα, στην Αρχή, που δεν εμπίπτει στις εγγυήσεις πολιτικής ευθύνης και λογοδοσίας, τις

<sup>91</sup> «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 94/τ. Α'/27.05.2016).

<sup>92</sup> «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 143/τ. Α'/28.06.2014).

οποίες θέτει το κοινοβουλευτικό σύστημα για την Κυβέρνηση και την εκτελεστική εξουσία (άρθρα 84 και 85 του Συντάγματος), ανατίθενται αρμοδιότητες γενικής κυβερνητικής πολιτικής (άρθρο 82 του Συντάγματος), που αφορούν στον τομέα της οικονομίας και της φορολογίας, όπως ο προσδιορισμός και η είσπραξη των δημοσίων εσόδων και η λήψη μέτρων για την πάταξη της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας.

Αναντίρρητα, η ίδρυση και λειτουργία της ΑΑΔΕ εναρμονίζεται απόλυτα με την προϊούσα τάση «αποπολιτικοποίησης» και «ουδετεροποίησης» κρίσιμων πεδίων της διοικητικής δράσης, όπως εν προκειμένω η φορολογική διοίκηση. Κατά την έννοια αυτή, η ίδρυση και λειτουργία της Αρχής συνιστά εκδήλωση αμχανίας των πολιτικών οργάνων του Κράτους (κυβερνήσεων και κοινοβουλίων) να διαχειριστούν έναν τόσο ζωτικό και καίριο τομέα δημόσιας πολιτικής, που μετατίθεται έτσι από τον χώρο της πολιτικής ευθύνης και του δημοκρατικού ελέγχου σε εκείνον της επιστημονικής γνώσης, της τεχνοκρατικής κατάρτισης και της πολιτικής αμεροληψίας των προσώπων που στελεχώνουν την Αρχή. Η ΑΑΔΕ, επομένως, αντανάκλα τη δυσπιστία ως προς την αποτελεσματικότητα και την αμεροληψία των κλασικών μηχανισμών του Κράτους για την άσκηση της φορολογικής διοίκησης.

Εν κατακλείδι, με εφελτήριο τη νεοσυσταθείσα ΑΑΔΕ και στο πλαίσιο μιας γενικότερης θεσμικής αποτίμησης των Ανεξάρτητων Αρχών, τόσο εκείνων που έχουν κατοχυρωθεί συνταγματικά όσο και εκείνων που έχουν συσταθεί νομοθετικά, καταλήγει κανείς – σύμφωνα και με όσα εκτέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα περί Ανεξάρτητων Αρχών – στα κάτωθι συμπεράσματα όσον αφορά στη συμβολή στην εθνική έννομη τάξη αυτών των οργανικά καινοφανών και λειτουργικά νεωτερικών θεσμών:

(i) Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα **θεσμικό μόρφωμα, ένα νομικό υβρίδιο, που δοκιμάζει το κλασικό σχήμα της τριμερούς διάκρισης των εξουσιών**, στον βαθμό που είναι εξαιρετικά δυσχερής η κατάταξη και οριοθέτηση της δράσης τους στο πλαίσιο μιας εξ αυτών.

(ii) Η ίδρυση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών σηματοδοτεί την **εκχώρηση από την κρατική εξουσία, υπό την εκτελεστική της ιδίως έκφανση, ζωτικού χώρου εξουσιαστικής ευθύνης**.

(iii) Γενεσιουργό αίτιο των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί η **ανάγκη θωράκισης με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και η ανάγκη ρυθμιστικής παρέμβασης στη λειτουργία της αγοράς και οργάνωσης κρίσιμων διοικητικών διαδικασιών με οιονεί δικανικό τρόπο**.

(iv) Η προστιθέμενη αξία των Ανεξάρτητων Αρχών έγκειται στη λειτουργία τους όχι τόσο ως θεσμικών αντίβαρων σε σχέση με τα πολιτικά όργανα του Κράτους, όσο ως **θεσμικών εγγυήσεων του δημοκρατικού και δικαιοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος**.

(v) Η ειδική διαδικασία στελέχωσης των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών υπερβαίνει τα αριθμητικά όρια της αρχής της πλειοψηφίας και συνιστά **έκφραση της αρχής της συναίνεσης**, που διέπει τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

(vi) Η μη επίτευξη στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ομοφωνίας ή αυξημένης πλειοψηφίας τεσσάρων πέμπτων (4/5) για τη στελέχωση μιας συνταγματικά κατοχυρωμένης Ανεξάρτητης Αρχής συνεπάγεται **την από κοινού ανάληψη της πολιτικής ευθύνης και του πολιτικού κόστους**, ενώ η



όλη διαδικασία αποσκοπεί και στη διατήρηση πολιτικών και κομματικών ισορροπιών, με συνέπεια να ελλοχεύει ο κίνδυνος επιλογής «ανώδυνων» προσώπων.

(vii) Η οργανική και λειτουργική αυτονομία των Ανεξάρτητων Αρχών θέτει το ζήτημα της **δημοκρατικής νομιμοποίησής τους**, έστω και αν το **έλλειμμα πολιτικής ευθύνης** που τις διέπει, αντισταθμίζεται σε σημαντικό βαθμό από τον ασκούμενο επ' αυτών κοινοβουλευτικό έλεγχο (ακρόαση των μελών τους ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, υποβολή και συζήτηση σε ειδική συνεδρίαση της Βουλής της Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων τους).

(viii) Το φαινόμενο του **νομοθετικού πληθωρισμού των Ανεξάρτητων Αρχών**, ο συνολικός αριθμός των οποίων ανέρχεται ήδη σε τριάντα (30) σύμφωνα με το Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης<sup>93</sup>, προσκρούει στην έμμεση πλην σαφή κατευθυντήρια οδηγία του αναθεωρητικού προς τον κοινό νομοθέτη για **φειδωλή και λελογισμένη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών**, σε όσα πεδία του δημόσιου βίου τούτο κρίνεται πρόσφορο και αναγκαίο.

(ix) Ο **«ελιτίστικος» τρόπος λειτουργίας** των Ανεξάρτητων Αρχών θέτει ακόμη πιο επιτακτικά το ζήτημα της περαιτέρω **ενδυνάμωσης των δεσμών τους με τη Βουλή, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης και την κοινωνία των πολιτών**.

(x) Η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 για τη **συμπερίληψη**, κατά τρόπο πανηγυρικό, **των Ανεξάρτητων Αρχών στη συνταγματική ύλη** (βλ. άρθρα 9Α, 15 παρ. 2, 19 παρ. 2, 101Α, 103 παρ. 7 και παρ. 9 του Συντάγματος) και τη συνακόλουθη θωράκισή τους με συνταγματικής περιωπής εγγυήσεις τελεί **σε εναρμόνιση προς το κυρίαρχο πρότυπο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**.

### III. Τα Ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης

Ο έλεγχος της δράσης των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης<sup>94</sup> ασκείται από πληθώρα δημόσιων αρχών (διοικητικών, εισαγγελικών, δικαστικών), καθώς και Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης. Ο

<sup>93</sup> [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170615\\_organosi\\_mhtrooy\\_foreon\\_2017.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170615_organosi_mhtrooy_foreon_2017.pdf)

<sup>94</sup> I. Έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης:

A. Ιεραρχικός έλεγχος. Θεμελιώνεται στην ιεραρχική δομή της διοίκησης και ασκείται από το ιεραρχικά ανώτερο όργανο στο ιεραρχικά κατώτερο. Από τον ιεραρχικό έλεγχο εξαιρούνται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, καθώς και οι περισσότερες οικονομικές αρχές. Ο ιεραρχικός έλεγχος είναι πάντοτε έλεγχος νομιμότητας, μπορεί όμως να επεκταθεί και στον έλεγχο σκοπιμότητας (π.χ. στις περιπτώσεις άσκησης της διακριτικής ευχέρειας) των πράξεων των ιεραρχικά κατώτερων οργάνων. Ο έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί πριν την έκδοση της πράξης (προληπτικός) ή μετά από αυτήν (κατασταλτικός).

B. Ενδικοφανής έλεγχος. Μορφές ενδικοφανούς ελέγχου: Αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή: απευθύνεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη και αιτείται την ακύρωση ή την τροποποίησή της. Ιεραρχική προσφυγή: Έχει το ίδιο περιεχόμενο αλλά απευθύνεται στην ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή. Ενδικοφανής προσφυγή: Επιτρέπεται στις περιπτώσεις που ρητά ο νόμος προβλέπει. Υποβάλλεται στο προβλεπόμενο από το νόμο όργανο. Θα πρέπει να ασκηθεί όταν προβλέπεται προκειμένου να είναι παραδεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Γ. Δημοσιονομικός έλεγχος: Αφορά στον έλεγχο διαχείρισης των δημοσίων εξόδων, εσόδων, κεφαλαίων κ.λπ. καθώς και του προϋπολογισμού του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Ασκείται από τον υπουργό στις υπηρεσίες του υπουργείου, από τον Υπουργό Οικονομικών, κυρίως όμως ασκείται με τυπικό και θεσμοθετημένο τρόπο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Δ. Έλεγχος από ειδικό όργανο εσωτερικού ελέγχου. Ασκείται από το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης. Αφορά στον έλεγχο φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας κ.λπ.

#### II. Εξωτερικός έλεγχος.

A. Κοινοβουλευτικός έλεγχος. Θεμελιώνεται στο Σύνταγμα (ελεγκτική αρμοδιότητα της Βουλής) και ασκείται κυρίως από την αντιπολίτευση. Η Βουλή δεν έχει άμεση ελεγκτική αρμοδιότητα επί της διοίκησης αλλά

βασικός στόχος των Ελεγκτικών Σωμάτων είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς και η αποτελεσματική αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης. Αυτός ο στόχος απαιτεί την ανάληψη πρωτοβουλιών από την ελληνική πολιτεία και τα συγκροτημένα ελεγκτικά σώματα. Η διαφθορά είναι μια διαχρονική πρακτική με νομικό και οικονομικό περιεχόμενο, που στερείται «ηθικής» υπόστασης, είναι με άλλα λόγια μια ανήθικη πρακτική σε βάρος του κοινωνικού συνόλου και του δημοσίου συμφέροντος. Η κρίσιμη διαπίστωση για την αντιμετώπιση των φαινομένων της διαφθοράς είναι η διάκριση της ατομικής από τη συστημική διαφθορά. Η συστημική διαφθορά με ομάδες συμφερόντων που ευνοούνται αθέμιτα από την εκάστοτε πολιτική εξουσία απαιτεί ισχυρούς αποτρεπτικούς μηχανισμούς.

Η διαφθορά είναι ένα φαινόμενο αλλοίωσης της σχέσης μεταξύ των φορέων της διοίκησης και των πολιτών που συναλλάσσονται με αυτήν. Η διαφθορά συνιστά απειλή για το κράτος δικαίου, το κράτος πρόνοιας, τα ανθρώπινα δικαιώματα και για την ίδια τη δημοκρατία. Διαβρώνει τη χρηστή διοίκηση και την κοινωνική δικαιοσύνη, ενώ παρεμποδίζει την υγιή οικονομική ανάπτυξη. Ένας επαρκής ορισμός για τη διαφθορά είναι αυτός που σχετίζεται με την κατάχρηση εξουσίας από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους<sup>95</sup>. Η συγκεκριμένη τοποθέτηση είναι συνεπής και με τις διεθνείς συμβάσεις, αλλά και με τις παραδοχές της τρέχουσας διεθνούς πρακτικής<sup>96</sup>.

Οι πρόσφατες εξελίξεις στην αντιμετώπιση της διαφθοράς αφορούν στην αξιοποίηση των εργαλείων και μέσων από το διεθνές περιβάλλον<sup>97</sup>. Προς την κατεύθυνση αυτή κινούνται θεσμικά και οι πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα. Οι βασικές εξελίξεις είναι: (α) η ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (με τον Ν. 4320/2015<sup>98</sup>) ως του φορέα που διαδέχεται τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς και (β) η δημοσίευση και έναρξη εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

---

έμμεση, ελέγχοντας τους πολιτικά προϊστάμενους των διοικητικών μονάδων (υπουργούς). Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται με αιτήσεις κατάθεσης εγγραφών, με ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.λπ. και τέλος με τη συγκρότηση εξεταστικών επιτροπών.

Β. Ο έλεγχος από Ανεξάρτητες Αρχές. Συνήγορος του Πολίτη – Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) – Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), κ.λπ.

Γ. Δικαστικός έλεγχος: Ασκείται από: Τακτικά διοικητικά δικαστήρια: Διοικητικές διαφορές ουσίας. ΣτΕ: ακυρωτικές διαφορές. Ελεγκτικό Συνέδριο: Έλεγχος του δημόσιου λογιστικού και συνδρομή προϋποθέσεων απονομής οικονομικών παροχών (π.χ. συντάξεων). Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο: Επίλυση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων και νομολογιακών διαφωνιών των λοιπών ανώτατων δικαστηρίων.

<sup>95</sup> Αυτός είναι ένας ορισμός που χρησιμοποιεί η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς στο φυλλάδιο ενημέρωσης των ελληνικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό και έχει διανεμηθεί σε πάρα πολλούς φορείς στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Ο ορισμός αυτός είναι παρόμοιος με τον ορισμό της Διεθνούς Διαφάνειας. (Βλ. Transparency International, The anti-corruption plain language guide (2009).

<sup>96</sup> Σύμφωνα με το από 03.12.2012 έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη διαφθορά, (εισηγητής: Salvatore Iacolino, σελ. 3) «το παραδοσιακό αντικείμενο των μέτρων καταπολέμησης έχει διευρυνθεί, συμπεριλαμβάνοντας τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου στο σύνολό του».

<sup>97</sup> Βλ. τα άρθρα 7 και 8 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά, αλλά και τα άρθρα 21 και 22 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ).

<sup>98</sup> «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 29/τ. Α'/19.03.2015).

Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΓΚΔ)<sup>99</sup> αποτελεί σαφή ένδειξη της βούλησης της ελληνικής πολιτείας για έναν ισχυρό και αξιόπιστο επιτελικό ελεγκτικό μηχανισμό, ο οποίος διαθέτει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- αποτελεί έναν ελεγκτικό μηχανισμό τον οποίο επιβάλλει η ευρωπαϊκή και διεθνής νομοθεσία και συνιστά εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών,
- έχει στόχο τη λειτουργία ενός ελεγκτικού μηχανισμού με καθήκοντα και αρμοδιότητες που υπερβαίνουν αυτές του πρώην Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, με την έννοια ότι ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει περισσότερες εξουσίες για την άρση των συγκρούσεων, την επίλυση ζητημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων και των ανακριτικών αρχών.

Η ΓΓΚΔ επιχειρεί να διασφαλίσει τον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους, όπως αυτές καταδεικνύονται από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο. Η ΓΓΚΔ, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τις αρμοδιότητές της και συγκεκριμένα σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Ν. 4320/2015, ως ισχύει:

- i. Αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη έμφαση στον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους, και παρέχει σχετικές οδηγίες και συστάσεις.
- ii. Ορίζεται ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, EURATOM) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου του 2013 (ΕΕ L248).
- iii. Συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της ΕΕ ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση και υλοποίηση προγραμμάτων – στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.
- iv. Αίρει συγκρούσεις και επιλύει ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, προτείνοντας τις σχετικές λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 4320/2015: «Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους: α. Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ)». Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Ν. 4320/2015: «Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς λειτουργούν τα εξής γραφεία: (α) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), (β) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας, (γ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου

---

<sup>99</sup> [www.gsac.gov.gr](http://www.gsac.gov.gr)

των Υπουργείων και (δ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)».

Η ΓΓΚΔ εκπονεί προγράμματα συντονισμένης δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής. Τα προγράμματα αυτά τα απευθύνει στους κατά περίπτωση αρμόδιους διοικητικούς φορείς οι οποίοι, κατά την εκτέλεσή τους, έχουν την υποχρέωση να συντονίζουν τις ενέργειές τους για την υλοποίηση της παραπάνω στρατηγικής.

Η ΓΓΚΔ σχεδιάζει τη στρατηγική αντιμετώπισης της διαφθοράς με τους ακόλουθους τρόπους:

- Ενισχύει και διασφαλίζει τους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου των υπουργείων.
- Υποστηρίζει την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης και της συμμετοχής των πολιτών. Παρακολουθεί τη στάση των πολιτών σε θέματα λογοδοσίας και παροχής υπηρεσιών.
- Διευκολύνει τις δικαστικές υπηρεσίες αναφορικά με τη βελτίωση των χρονοδιαγραμμάτων απονομής της δικαιοσύνης και ως προς τις υποθέσεις, αλλά και ως προς τους χρόνους παραγραφής των αδικημάτων.
- Βελτιώνει τον συντονισμό των ερευνών σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως φορολογική διοίκηση, υγεία και πολεοδομία.

Προς ενίσχυση της ΓΓΚΔ και των αρμοδιοτήτων που ασκεί, το έτος 2016 ενεργοποιείται το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ), το οποίο αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τη χάραξη ενιαίας στρατηγικής στον τομέα των επιθεωρήσεων και ελέγχων της δημόσιας διοίκησης. Η ενεργοποίηση του ΣΟΕΕ αποτελεί σημαντική τομή στις ελεγκτικές διαδικασίες, καθώς παρέχει τη δυνατότητα συντονισμού πολλών διαφορετικών Υπηρεσιών και Σωμάτων, αλλά και την ανάληψη από κοινού ελεγκτικών δράσεων σε κρίσιμες υποθέσεις. Το ΣΟΕΕ αποσκοπεί στη θεραπεία φαινομένων επικαλύψεων και αντιφάσεων μεταξύ των ελέγχων και των αποτελεσμάτων που έως τώρα αποδυνάμωναν το συνολικό αποτέλεσμα στην καταπολέμηση της διαφθοράς και την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη. Το ΣΟΕΕ<sup>100</sup> έχει ως στόχο να:

- Διευκολύνει τον έλεγχο μεγάλων, σύνθετων ή δυσχερών υποθέσεων, οι οποίες απαιτούν ειδικό θεσμικό πλαίσιο ή εξειδικευμένες ελεγκτικές γνώσεις για περισσότερα του ενός αντικείμενα (π.χ. διαχειριστικά, οικονομικά, διοικητικά κ.λπ.).
- Προλαμβάνει επικαλύψεις ελέγχου της ίδιας υπόθεσης από περισσότερα Ελεγκτικά Σώματα, με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε εξοικονόμηση ανθρώπινων πόρων και αξιοπιστία του Κράτους.
- Δημιουργεί κουλτούρα συνεργασίας μεταξύ των Ελεγκτικών Σωμάτων και διάχυση των καλών πρακτικών ελέγχου (best practices), αφού από την κοινή εργασία επιθεωρητών με ποικίλες επιστημονικές εξειδικεύσεις και διαφορετικά αντικείμενα εργασίας

---

<sup>100</sup> Το ΣΟΕΕ ιδρύεται με τον Ν. 2477/1997 και αυτός ο Νόμος τροποποιείται με τον Ν. 3074/2002. Έχει ως σκοπό την παρακολούθηση και τον συντονισμό του έργου που διενεργείται από τα Ελεγκτικά Σώματα της παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 3074/2002, καθώς και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου που μετέχουν στο ΣΟΕΕ. Ο/Η εκάστοτε Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) προεδρεύει του ΣΟΕΕ.

ανταλλάσσονται και εμπεδώνονται μεταξύ των συμμετεχόντων τεχνογνωσία και καλές πρακτικές.

Για πρώτη φορά υπάρχει συντονισμένη και συγκροτημένη από κοινού δράση των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου με την παροχή υποστήριξης προς τους εισαγγελείς και, κυρίως, προς τους Εισαγγελείς Διαφθοράς και τους Οικονομικούς Εισαγγελείς. Με τη συγκεκριμένη δράση του ΣΟΕΕ τίθενται οι προϋποθέσεις για τη δημιουργία μιας νέας πρακτικής αντιμετώπισης εκ μέρους της πολιτείας των σοβαρών φαινομένων διαφθοράς ενώ, συγχρόνως, επιτυγχάνεται η ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης.

Προκειμένου να διευθετηθούν ζητήματα θεσμικού πλαισίου λειτουργίας του ΣΟΕΕ έχει ήδη ψηφιστεί διάταξη νόμου και συγκεκριμένα της παραγράφου 12 του άρθρου 80 του Ν. 4478/2017 (ΦΕΚ 91/τ. Α'23.06.2017), η οποία προβλέπει την έκδοση προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό της οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας του ΣΟΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, το ΣΟΕΕ αποκτά λειτουργική δομή συλλογικού οργάνου και ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας, γραμματειακής υποστήριξης, κάλυψης δαπανών και προτεραιοτήτων στο ελεγκτικό έργο, επίλυσης τυχόν διαφορών στις Εκθέσεις Ελέγχου μεταξύ των Ελεγκτικών Σωμάτων, συντονισμού, παρακολούθησης και υποστήριξης του ελεγκτικού έργου κ.λπ.

Η αντιμετώπιση και καταπολέμηση της διαφθοράς από τα Ελεγκτικά Σώματα της ελληνικής πολιτείας είναι η βάση για τη χρηστή διακυβέρνηση της χώρας μας. Προς αυτόν τον σκοπό έρχονται ως αρωγοί τα ακόλουθα Ελεγκτικά Σώματα:

1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, 3. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, 4. Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, 5. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, 6. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, 7. Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, 8. Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης, 9. Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, 10. Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.

Είναι βέβαιο ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί τον *sine qua non* παράγοντα για να βελτιωθούν το ελληνικό πολιτικό και οικονομικό σύστημα και η αξιοπιστία και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τα άτομα και τις επιχειρήσεις.

Το έργο των Ελεγκτικών Σωμάτων για την αντιμετώπιση της παρανομίας και της διαφθοράς θα ενισχυθεί, εφόσον:

- τα Ελεγκτικά Σώματα θωρακιστούν με ανθρώπινο δυναμικό, πόρους και υποδομές,
- θεσμοθετηθεί η συμμετοχή των πολιτών (με τη διασφάλιση των προσωπικών τους δεδομένων) και των κοινωνικών οργανώσεων στο σύστημα ελέγχου και αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης,
- δημιουργηθεί ένα πλαίσιο συνεργασιών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικών φορέων και υπάρξει αξιοποίηση των αποτελεσμάτων αυτής της συνεργασίας,
- οργανωθεί η ενημέρωση - εκπαίδευση των πολιτών για τις κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις από την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά.

Την τελευταία διετία (2016 - 2017) η ΓΓΚΔ έχει αναλάβει την πρωτοβουλία να προχωρήσει στην αναδιοργάνωση και ανασυγκρότηση, μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων των συναρμόδιων Υπουργείων, της λειτουργίας και επιχειρησιακής δράσης των υπηρεσιών των Ελεγκτικών Σωμάτων, όπως προκύπτει από σχετικές ημερίδες και επιστημονικά συνέδρια με τη συμμετοχή των επικεφαλής και των αρμοδίων στελεχών των Ελεγκτικών Σωμάτων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ (Παρασκευή Δραμαλιώτη)**

### **Η ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΝΕΟ ΣΗΜΕΙΟ ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ**

#### **I. Η ανάδυση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό περιβάλλον: Νέα μορφή διασύνδεσης μεταξύ του κράτους και των διοικουμένων**

Η μετάβαση από την κυβέρνηση (government) στη διακυβέρνηση (governance) αποτελεί διαδικασία που χαρακτηρίζει τόσο τα σύγχρονα κράτη, όσο και τους σημαντικούς υπερεθνικούς δρώντες. Παρουσιάζεται με κοινά σημεία, αλλά φέρει διαφορετική ένταση ανάλογα με τις ισχύουσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, ενώ κινείται κυρίως στα εξής πεδία:

1. το θεσμικό (αναδιοργάνωση δομών και κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της κυβέρνησης) και
2. το εδαφικό - περιφερειακό (αναδιοργάνωση περιφερειακών υπηρεσιών του Κράτους).

Ο δημόσιος διάλογος σχετικά με το νόημα και το εύρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance, MLG) παραμένει επίκαιρος. Στο ευρωπαϊκό περιβάλλον, ορισμένες πρώιμες νοηματοδοτήσεις εμφανίστηκαν με: 1) την αυξημένη ενεργοποίηση περιφερειακών δρώντων εντός των θεσμοθετημένων μηχανισμών των Βρυξελλών (π.χ. η σύσταση της Ευρωπαϊκής ΕπΙ το 1994 ως συμβουλευτικού οργάνου της ΕΕ, αποτελούμενου από τοπικούς και περιφερειακούς εκλεγμένους εκπροσώπους και των 28 κρατών - μελών, που μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ με άμεσο αντίκτυπο στις περιφέρειες και τις πόλεις) και 2) τη μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε περιφερειακό επίπεδο (π.χ. η κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως θεμελιώδους αρχής για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής στο πλαίσιο των νέων κοινών διατάξεων που διέπουν τα διαρθρωτικά ταμεία, από το 1988, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της ΕΕ, σε συνέχεια της υπογραφής της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης).

Επιστρέφοντας στο σήμερα και γνωρίζοντας τις εγγενείς αδυναμίες των παραδοσιακών ιεραρχικών γραφειοκρατικών μοντέλων οργάνωσης, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρεται κυρίως στη διάχυση της αρμοδιότητας περί χάραξης και εφαρμογής πολιτικών, προκρίνοντας τη λογική λειτουργίας εντός δικτύων και την ανάπτυξη νέων μορφών διαλόγου και σύμπραξης των δημόσιων φορέων. Με δεδομένη την περιορισμένη εμπιστοσύνη των πολιτών στην ικανότητα της ΕΕ να επιλύσει μείζονα προβλήματα (π.χ. προστασία του περιβάλλοντος, απασχόληση, εγκληματικότητα κ.ά.), η λήψη αποφάσεων σε αποτελεσματικότερο επίπεδο, και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, αποκτά δυναμική διάσταση. Υπό αυτό το πρίσμα, η από κοινού ανάπτυξη λύσεων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών, συνδέεται ασφαλώς και με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, όπως περιλαμβάνεται στη Συνθήκη για την ΕΕ και θέτει τις προϋποθέσεις που προσδίδουν στην Ένωση προτεραιότητα δράσης έναντι των κρατών - μελών<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενέγραψε την αρχή της επικουρικότητας στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της Συνθήκης ΕΕ και κατήργησε την αντίστοιχη διάταξη της Συνθήκης ΕΚ επαναλαμβάνοντας, ωστόσο, τη διατύπωσή της. Πρόσθεσε, επίσης, μια ρητή αναφορά στην περιφερειακή και τοπική διάσταση της αρχής της επικουρικότητας.

Ο διαδραστικός αυτός τρόπος λήψης αποφάσεων αναφέρεται στη θεωρία και ως «νέος τρόπος διακυβέρνησης» (new modes of governance, NMG). Η τάση διαχείρισης των δημόσιων ζητημάτων μέσω της ενεργοποίησης δικτύων συνδέεται ασφαλώς με τη μεγαλύτερη αξιοποίηση ήπιων μορφών ρυθμίσεων (soft law, non-binding) και την αναγκαιότητα συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Κατά την παρουσίαση της νέας, τότε, Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Φεβρουάριο του 2000, ο πρόεδρος κ. Romano Prodi χαρακτήρισε την προώθηση νέων μορφών διακυβέρνησης ως έναν από τους τέσσερις στρατηγικούς στόχους που όφειλε να πετύχει η Επιτροπή στη διάρκεια της θητείας της. Στις 25 Ιουλίου 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, κατόπιν ανοικτής δημόσιας διαβούλευσης.

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση διατύπωσε βασικές προτάσεις για αλλαγή σε τέσσερις ευρείς τομείς δράσης: «μεγαλύτερη συμμετοχή», «καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα», «η συμβολή της ΕΕ στην παγκόσμια διακυβέρνηση» και «επαναπροσδιορισμός των πολιτικών και των οργάνων».

Ειδικότερα, σχετικά με τον δεύτερο άξονα δράσης που αφορά στην προσέγγιση των πολιτών μέσω της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, η Επιτροπή επιβεβαίωσε στη Λευκή Βίβλο ότι προτίθεται να καθιερώσει έναν συστηματικότερο διάλογο, ήδη από τα πρώτα στάδια της διαμόρφωσης των πολιτικών, με ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων και να εγκαινιάσει δοκιμαστικές «τριμερείς, στοχοθετημένες συμβάσεις» σε ορισμένους σαφώς καθορισμένους τομείς. Επιπλέον, η Επιτροπή κάλεσε την ΕτΠ να διαδραματίσει έναν πιο προορατικό ρόλο στην εξέταση των πολιτικών, για παράδειγμα μέσω της σύνταξης διερευνητικών εκθέσεων πριν από την υποβολή της εκάστοτε πρότασης από την Επιτροπή.

Το ενδιαφέρον της ΕτΠ για το μέρος της Λευκής Βίβλου που ασχολείται με την περιφερειακή και την τοπική δημοκρατία υπήρξε έντονο. Ως αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας διαβουλεύσεων, η ΕτΠ υποδέχτηκε το νέο αυτό έγγραφο με ειδικές αναφορές σε γνωμοδότησή της τον Μάρτιο του 2002. Αντικείμενο της γνωμοδότησης αποτέλεσαν κυρίως η αποκέντρωση ή η συνεργασία με τις αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕτΠ ζήτησε αφενός να της παραχωρηθούν ελεγκτικές αρμοδιότητες, ώστε να μπορεί να επαληθεύει τη συμμόρφωση ως προς την αρχή της επικουρικότητας, αφετέρου να της δοθεί εντολή για να εποπτεύει τον αντίκτυπο των οδηγιών και των κανονισμών σε επίπεδο περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αυτή την κατεύθυνση, μεταξύ των προέδρων της Επιτροπής και της ΕτΠ υπεγράφη Πρωτόκολλο συνεργασίας, το οποίο καθορίζει τους όρους και τις διαδικασίες της συνεργασίας τους.

Ένα ευρωπαϊκό θεσμικό κείμενο ιδιαίτερης σημασίας για την περαιτέρω ανάπτυξη της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εντός της ΕΕ αποτελεί η Λευκή βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών (CdR 89/2009 fin) και η γνωμοδότησή της με τίτλο «Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (CdR 273/2011 fin).



Επιπλέον, αξίζει να αναφερθεί η αναγνώριση της εμβέλειας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ στη Διακήρυξη του Βερολίνου, που υπεγράφη στο Βερολίνο την 25<sup>η</sup> Μαρτίου 2007, επ' ευκαιρία της πεντηκοστής επετείου από την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης.

## **II. Το πρόβλημα της ολοένα αυξανόμενης παραγωγής ρυθμίσεων και η πολυεπίπεδη ρυθμιστική διακυβέρνηση**

### **A. Η αύξηση της ρυθμιστικής ύλης**

Σε επίπεδο παραγωγής ρυθμίσεων, η συνεχής αύξηση της ρυθμιστικής ύλης, τόσο της ευρωπαϊκής όσο και της εθνικής, γεννά τον κίνδυνο αρνητικού επηρεασμού της λειτουργίας των επιχειρήσεων και την αδυναμία ανταπόκρισης των πολιτών. Τα κεντρικά προβλήματα που συναντούν οι χώρες κατά την παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων, θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα εξής: ο έντονος νομικός φορμαλισμός, το αδύναμο Κέντρο Διακυβέρνησης, η έλλειψη οριζόντιου συντονισμού, η έλλειψη πραγματικών στοιχείων και στατιστικών δεδομένων για να χρησιμοποιηθούν ως βάση για τις αποφάσεις πολιτικής κ.ά. Φυσικό επακόλουθο αυτού είναι η αρνητική επίδραση στην παραγωγικότητα και αποδοτικότητα της κεντρικής διοίκησης, η αύξηση του κόστους σε βάρος των επιχειρήσεων και των πολιτών. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων – μια αδύναμη κεντρική κυβέρνηση, ο νομικός φορμαλισμός, η απουσία βασικών δεδομένων, η έλλειψη τεκμηρίωσης στη διαμόρφωση πολιτικής και μια ελλιπής στρατηγική διαχείρισης ανθρώπινων πόρων, δημιουργούν ένα περιβάλλον που οδηγεί στην "προσοδοθηρία"<sup>102</sup>.

Όταν μάλιστα η διαδικασία χάραξης πολιτικής περιορίζεται στη δημιουργία νέων κανονισμών χωρίς ικανοποιητική τεκμηρίωση, τότε καταδικάζεται στην ουσία το στάδιο της εφαρμογής τους. Το ίδιο συμβαίνει και στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις, διαθέτει το δικαίωμα έκδοσης κανονιστικών ρυθμίσεων με αποτέλεσμα τη ραγδαία αύξηση της ρυθμιστικής ύλης.

Σε απάντηση του ως άνω προβλήματος, το επιστημονικό πεδίο της καλής νομοθέτησης έχει αναπτυχθεί σημαντικά σε ευρωπαϊκό, αλλά και εθνικό επίπεδο.

### **B. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στην ΕΕ**

Η βελτίωση του συστήματος της διακυβέρνησης και η αναβάθμιση της λειτουργίας του Κράτους αποτελούν πάγια ζητούμενα διεθνώς. Η αναζήτηση της κατάλληλης μεθοδολογίας, από τη σύλληψη

---

<sup>102</sup> Η προσοδοθηρία είναι η δραστηριότητα ατόμων (συνήθως οργανωμένων σε ομάδες πίεσης) που έχει σκοπό να επηρεάσει την κρατική πολιτική προς ίδιον όφελος – συνήθως για τη διατήρηση ή την επίτευξη ειδικής μεταχείρισης έναντι του υπόλοιπου πληθυσμού. Η Anne Krueger χαρακτήρισε το φαινόμενο αυτό rent-seeking (δηλαδή προσοδοθηρία) σε άρθρο της που δημοσιεύτηκε το 1974. Βλ. επίσης Gordon Tullock καθώς και Θεόδωρος Πελαγίδης και Μιχάλης Μητσόπουλος, *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας: Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, 2006. Επίσης, OECD (2012), *Better Regulation in Europe, Greece*.

της ιδέας περί ρύθμισης έως την κατάρτιση, ψήφιση και εφαρμογή της, είναι μια συνεχής διαδικασία.

Από δεκαετίες, πολλοί θεωρητικοί είδαν την Ευρώπη ως παράδειγμα για ρυθμιστική συνεργασία μεταξύ των κρατών σε έναν αλληλοεξαρτώμενο κόσμο. Η διακυβέρνηση μέσω ρυθμίσεων χαρακτηρίζει την Ένωση και αποτυπώνει τις αλλαγές πολιτικής μέσα στον χρόνο. Οι Αγγλοσάξονες ήταν οι πρωτοπόροι στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης (regulatory reform, better regulation), θέτοντας πρώτοι τους κανόνες για την ορθή παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων.

Ήδη από το 1985 η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα άρχισε να αναπτύσσει προσπάθειες για την καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1986), ενώ για πρώτη φορά διατυπώθηκε ρητά ως στόχος στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, όπου παρατίθεται ως παράρτημα η υπ' αριθ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας.

Το 1997, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η σημασία της ανάλυσης συνεπειών και της καλής διατύπωσης της νομοθεσίας εκφράζεται πλέον σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, ενώ τη δεκαετία του 2000 η Επιτροπή θα εκδώσει πλήθος ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης, με την καλή νομοθέτηση το 2010 να αλλάζει όνομα και να γίνεται «έξυπνη».

Ο δημόσιος διάλογος έφερε ξανά στο προσκήνιο τα θέματα διακυβέρνησης, κάνοντας αισθητή τη διαπίστωση ότι η προώθηση νέων μορφών διακυβέρνησης αφορά όλους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, τις εθνικές κυβερνήσεις, τα σώματα των δημόσιων διοικήσεων, αλλά και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τους πολίτες.

Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση έθετε επτά κανόνες βελτίωσης της ποιότητας της ρυθμιστικής παραγωγής, ενώ ακολούθησαν αρκετές σχετικές αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων, με απόφαση - σταθμό την υιοθέτηση στο σύνολο της έκθεσης της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση στο Λάακεν (Mandelkern Report, 2001). Στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαρτίου του 2005 υπό τον τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση» αναγνωρίστηκε ότι η απλούστευση αποτελεί προτεραιότητα για την ΕΕ, ενώ στην ανακοίνωση της 25.10.2005 η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή τη στρατηγική αυτή, παραθέτοντας και τη μεθοδολογία που προτίθεται να ακολουθήσει.

Οι ευρωπαϊκές εκλογές του 2014 ανέδειξαν την ανησυχία πολλών πολιτών για την ανεπιθύμητη παρέμβαση της ΕΕ στην καθημερινή τους ζωή. Ορμώμενος από αυτή τη δυσάρεστη έκπληξη, ο Πρόεδρος Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ δεσμεύτηκε να θέσει σε εφαρμογή ένα θεματολόγιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας, ενώ αποφάσισε την πολιτική αναβάθμιση της διαδικασίας για την καλύτερη νομοθέτηση μέσω του ορισμού του πρώτου Αντιπροέδρου της Επιτροπής ως επικεφαλής. Στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του, με βάση τις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε την Επιτροπή, ο Πρόεδρος Γιούνκερ εξέφρασε το όραμα για «μια Ευρωπαϊκή Ένωση πιο μεγάλη και πιο φιλόδοξη στα ουσιαστά θέματα, αλλά πιο μικρή και πιο συγκρατημένη στα λιγότερο σημαντικά».

Στην ίδια κατεύθυνση, σε πρόσφατη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής ΕτΠ επαναλαμβάνεται ότι «η βελτίωση της νομοθεσίας πρέπει να διεξάγεται με γνώμονα την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, μέσω συντονισμένων ενεργειών σε ενωσιακό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

### ***Γ. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στον ΟΟΣΑ***

Έχει διαπιστωθεί ότι η βελτίωση της νομοθεσίας δεν είναι ζητούμενο μόνο στις χώρες της ΕΕ αλλά στις περισσότερες χώρες - μέλη του ΟΟΣΑ, στο μέτρο που η ρυθμιστική πολιτική αποτελεί αυθύπαρκτο μέρος στην ημερήσια διάταξη της διακυβέρνησης (governance agenda).

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση, λοιπόν, συνδέεται με τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής και γι' αυτό τον λόγο προϋποθέτει τον συντονισμό δράσεων, από τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη πολιτικών και κανόνων μέχρι την υλοποίηση και την εφαρμογή τους, κλείνοντας τον κύκλο με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, από τις οποίες παρέχεται η ενημέρωση για την αναγκαιότητα σχεδιασμού νέων πολιτικών και κανονισμών και προσαρμογής των υπάρχουσών πολιτικών και κανονισμών. Μέσα από αυτή τη διαδικασία, η διακυβέρνηση αναδεικνύεται ως μια δυναμική και συνεχής διαδικασία.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, τα κράτη πρέπει να συνδέσουν τη ρυθμιστική πολιτική με τη διακυβέρνηση και να εισάγουν μια ολιστική προσέγγιση: εντάσσοντας τις δημόσιες πολιτικές, τους θεσμούς και τα εργαλεία πολιτικής (policy) σε ένα σύνολο, σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και διατομεακά, συμπεριλαμβανομένης της νομοθετικής εξουσίας και της συμβολής της στην υψηλή ποιότητα των νόμων.

Τα κράτη συχνά αποτυγχάνουν στη δημιουργία ισχυρών διασυνδέσεων ανάμεσα στις φάσεις του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου και της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Σχεδόν όλες οι χώρες έχουν αρχές, πρότυπα, διαδικασίες, κριτήρια και μηχανισμούς για την αποτελεσματική προετοιμασία των πολιτικών και κανονισμών (εκ των προτέρων αξιολόγηση επιπτώσεων των νέων προτάσεων). Εντούτοις, υπάρχει μια σημαντική εργασία όσον αφορά την αντιμετώπιση των προβλημάτων, τον συντονισμό και την εποπτεία, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι αυτές οι αρχές και οι διαδικασίες εφαρμόζονται, πριν ληφθεί μια τελική απόφαση σχετικά με το αν θα προχωρήσει ένα σχέδιο πρότασης.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση έχει παρατηρηθεί ότι αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ. Όμως, η αξιολόγηση της προόδου και των αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι η διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις της και να τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση κάθε μιας πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά, αλλά και την αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών. Προκειμένου η αξιολόγηση να είναι καλά αιτιολογημένη, απαιτούνται επίσης μέτρα μέτρησης της απόδοσης. Αυτά τα μέτρα βρίσκονται σε αρχικό στάδιο ανάπτυξης στα κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ.

Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική ποιότητα και απόδοση<sup>103</sup>, «η καλή νομοθέτηση σε όλα τα επίπεδα βελτιώνει τον συντονισμό και μειώνει τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των επιπέδων της κυβέρνησης». Επιπλέον, «η ρυθμιστική μεταρρύθμιση προϋποθέτει δέσμευση στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο, υπό την προσέγγιση του περιεχομένου της ρυθμιστικής πολιτικής – δημόσιες πολιτικές, θεσμοί και εργαλεία – ως «όλου», με εφαρμογή σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης»<sup>104</sup>.

Σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική πολιτική και τη διακυβέρνηση (2012), η θεσμοθέτηση και λειτουργία μηχανισμών εποπτείας της ρυθμιστικής πολιτικής κρίνεται απαραίτητη για την υποστήριξη και εφαρμογή των σχετικών πολιτικών, καθώς και για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων.

Η λειτουργία ενός σώματος με βασική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης/ρυθμιστικής παραγωγής κρίνεται καθοριστική για την ενίσχυση της ποιότητας των ρυθμίσεων (an oversight of regulatory policy procedures and goals, support and implement regulatory policy, and thereby foster regulatory quality). Ασφαλώς, οι επιδόσεις του ειδικού αυτού σώματος θα πρέπει να αξιολογούνται τακτικά, συμπεριλαμβανομένων των παραγόμενων από αυτό αναθεωρήσεων των εκθέσεων συνεπειών ρυθμίσεων της νομοθετικής ύλης. Και, φυσικά, σε σχέση με την ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας, οι απαραίτητοι μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ ενωσιακών – εθνικών – αποκεντρωμένων αρχών καλούνται να παράγουν συνεκτική και αποτελεσματική πολιτική, αποφεύγοντας καθυστερήσεις, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων ή συγκρουόμενες νομοθετικές/κανονιστικές πράξεις.

Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ (2014), οι περισσότερες χώρες - μέλη του έχουν αναπτύξει τις διαδικασίες για την προώθηση της πρωτογενούς, αλλά και δευτερογενούς νομοθεσίας. Ομοίως, το 80% των χωρών έχουν προχωρήσει στον ορισμό Υπουργού ή υψηλού αξιωματούχου ως υπεύθυνου για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση σε κυβερνητικό επίπεδο. Ειδικότερα, 32 χώρες - μέλη του ΟΟΣΑ (από τις 34 συνολικά), όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν θεσπίσει σώματα εποπτείας της ρυθμιστικής παραγωγής. Βεβαίως, παρά την εντυπωσιακή διάδοση της συγκεκριμένης τάσης, εντοπίζονται ουσιαστικές διαφορές στις δομές και το περιεχόμενο λειτουργίας τους, γεγονός που συνδέεται με το επίπεδο ωριμότητας κάθε ρυθμιστικού συστήματος. Μερικές χώρες, μάλιστα, έχουν θεσπίσει περισσότερα του ενός σώματα εποπτείας, τα οποία είτε είναι κυβερνητικά, λ.χ. στο γραφείο Πρωθυπουργού ή στο Υπουργείο Οικονομικών, είτε λειτουργούν ως ανεξάρτητα σώματα. Στο σημείο αυτό εγείρονται ζητήματα συντονισμού.

Στην ετήσια έκθεση του ΟΟΣΑ με τίτλο «Government at a Glance» (2017), τονίζεται για ακόμη μια φορά ότι είναι απαραίτητη η συμμετοχή του συνόλου των ενδιαφερομένων στη διαδικασία διαβούλευσης και παραγωγής των ρυθμίσεων. Η ενημέρωση και ενεργοποίηση όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών (διοικούμενοι, επιχειρήσεις, κοινωνία των πολιτών και λοιποί φορείς/δρώντες) αποτελεί, λοιπόν, ουσιαστικό στοιχείο της επιτυχούς παραγωγής και εφαρμογής σε

<sup>103</sup> OECD (2005), Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance.

<sup>104</sup> Ο.π.

επόμενο στάδιο μιας ρύθμισης. Με βάση τα στοιχεία που παραθέτει ο διεθνής οργανισμός καθίσταται σαφές ότι η ενεργοποίηση των ενδιαφερομένων βελτιώνει την ποιότητα της ρύθμισης, καθώς η όσμωση μεταξύ πολλών δρώντων γεννά ιδέες, φέρνει στο φως εμπειρίες και αξιόπιστα δεδομένα, όλα χρήσιμα για την αντιμετώπιση των υπό επίλυση προβλημάτων.

Όπως εύγλωττα αποτυπώνεται, η φύση της ρύθμισης είναι προσανατολισμένη («φιλική») προς τον χρήστη (user-centred) προκειμένου να απαντά στις ανάγκες των διοικουμένων. Η ουσιαστική διαβούλευση με αντικείμενο τα ζητήματα που απασχολούν μεγάλες ομάδες διοικουμένων, εξασφαλίζει τη συνεκτικότητα των πολιτικών και καλλιεργεί μια *αίσθηση "ιδιοκτησίας" των ρυθμίσεων*.<sup>105</sup>

Σύμφωνα με τους δείκτες μέτρησης της ρυθμιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί ο ΟΟΣΑ<sup>106</sup>, όσο αυξάνει η χρήση των πρακτικών που περιγράφονται στις συστάσεις του οργανισμού (2012)<sup>107</sup>, τόσο αυξάνει και η απόδοση του αντίστοιχου δείκτη. Ασφαλώς, οι χώρες - μέλη του ΟΟΣΑ κάνουν χρήση διαφορετικών μεθόδων διαβούλευσης, προσφεύγοντας είτε σε ηλεκτρονικές διαβουλεύσεις ανοικτές σε κάθε ενδιαφερόμενο, είτε σε πιο τυπικές διαδικασίες που προϋποθέτουν την πρόσκληση κοινωνικών φορέων. Φυσικά, μεγάλη επιτυχία και συνεπώς υψηλότερη βαθμολογία έχουν οι χώρες που διαθέτουν ένα διαφανές σχετικό κανονιστικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένης της λειτουργίας αποτελεσματικών εποπτικών μηχανισμών (π.χ. Καναδάς, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Η.Π.Α. κ.ά.)<sup>108</sup>.

### III. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στην Ελλάδα

#### A. Η ανίχνευση του προβλήματος: Η αβάσταχτη ελαφρότητα του νομοθετείν

Αναφερόμενος στην αξία του νομοθετείν, ο Αντώνης Μακρυδημήτρης την έχει χαρακτηρίσει ως την ουσιαστικότερη και σημαντικότερη υπηρεσία που προσφέρει το Κράτος στην κοινωνία και, δυστυχώς, συχνά παρουσιάζεται ως ακατάλληλη και ανεπαρκής. Παρά την ευρεία αποδοχή της ως άνω διαπίστωσης, ακόμη και στην Ελλάδα του σήμερα δεν αποτελεί έκπληξη η αναφορά στην ελαφρότητα του νομοθετείν. Δυστυχώς, η κατάσταση δεν δείχνει να βελτιώνεται, αντίθετα οι ασφυκτικές συνθήκες της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης λειτουργούν ακόμη πιο πιεστικά δυσχεραίνοντας το νομοθετικό έργο και, κατ' επέκταση, το ελληνικό ρυθμιστικό σύστημα. Ενδεικτικές της χειροτέρευσης αυτής είναι οι σχετικές αναφορές σε πρόσφατες εκθέσεις του Συνηγούρου του Πολίτη.

---

<sup>105</sup> Βλ. OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)

<sup>106</sup> OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance(iREG)

<sup>107</sup> OECD (2012), Recommendation of the Council on regulatory policy and governance.

<sup>108</sup> Βλ. Σχετ. OECD (forthcoming), Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Paris, OECD (2012), 2012 OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris.

Ειδικότερα, οι εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη συχνά αναφέρονται στην πολυνομία, εγκατεσπαρμένη σε πλήθος νόμων και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης που γεννά πολλαπλές εστίες διαφθοράς, ενώ παράλληλα γίνεται επίκληση της αδυναμίας εφαρμογής πιο ευέλικτων πολιτικών, στρατηγικών, μέτρων και αποφάσεων σε κανονιστικό επίπεδο, λόγω των αυστηρών στόχων και δεσμεύσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής επιτήρησης, με συνέπεια την αδυναμία αποτελεσματικότερης διαχείρισης, στο ατομικό επίπεδο, των αναγκών των πολιτών, με ιδιαίτερη έμφαση, προσαρμογή και προσήλωση σε εκείνες των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού<sup>109</sup>.

Περαιτέρω, οι εκατοντάδες χιλιάδες συνωθούμενες ρυθμίσεις δεν οδηγούν απλώς σε απώλεια χρόνου των συναλλασσόμενων, αλλά και σε οριακή κατάσταση την απονομή της δικαιοσύνης, τη λειτουργία των θεσμών και, εν τέλει, την ίδια την οικονομία. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα προκύπτει ότι τα τελευταία 17 χρόνια, που μελετήθηκαν, στη χώρα έχουν ψηφιστεί 1.569 νόμοι με 26.235 άρθρα και έχουν περάσει και 3.585 Προεδρικά Διατάγματα (τα ΦΕΚ που τους περιέχουν καταλαμβάνουν σχεδόν 65.000 σελίδες), ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι ο αριθμός των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου έχει εκτοξευθεί (67 μετά το 2010, μόλις 13 πριν). Το ίδιο ισχύει και για τα πολυνομοσχέδια<sup>110</sup>. Ειδική αναφορά γίνεται στα φορολογικά νομοσχέδια. Μόνο τα τελευταία 17 χρόνια έχουν προταθεί 37 φορολογικά νομοσχέδια στη χώρα μας (που περιείχαν 722 εξουσιοδοτήσεις), επιπλέον έχουν ψηφιστεί 109 μεταβατικές διατάξεις και άλλες 273 ρυθμίσεις για φορολογικά θέματα, διάσπαρτες σε άλλα άσχετα νομοσχέδια, ενώ για να εξηγήσουν όλα αυτά, κάθε χρόνο εκδίδονται περίπου 200 υπουργικές εγκύκλιοι.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης έρευνας, είναι εντυπωσιακό ότι το 2014 ψηφίστηκαν 45 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των φορολογικών νόμων, ενώ το 2015 ψηφίστηκαν 61 άρθρα, διάσπαρτα σε άσχετα νομοσχέδια, που ρύθμιζαν ή άλλαζαν το περιεχόμενο των νόμων για το ασφαλιστικό<sup>111</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, ο ΟΟΣΑ στις σχετικές εκθέσεις του για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα διαπιστώνει ότι η διαδικασία χάραξης πολιτικής και η νομοπαρασκευαστική διαδικασία δεν παρουσιάζουν συνοχή στη χώρα μας.

Μεταξύ άλλων, επισημαίνονται η ελάχιστη οριζόντια συνεργασία, χωρίς αναφορές σε μια «ενοποιημένη» ή «συνολική» προσέγγιση για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών προς το εθνικό συμφέρον της χώρας. Το κάθε Υπουργείο επικεντρώνεται στην προώθηση των εργασιών σε δικές του προτεραιότητες, χωρίς καμία αναφορά στο πώς αυτές εντάσσονται σε κάποιο ευρύτερο πρόγραμμα ή σε συνέργεια με το προωθούμενο έργο σε άλλα τμήματα της κυβέρνησης.

Σχετικά με το Κέντρο Διακυβέρνησης και το επίπεδο ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, ο ΟΟΣΑ διαπιστώνει τα εξής:

<sup>109</sup> Βλ. Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη στο <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.415573>.

<sup>110</sup> Διανέοσις, Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, Έρευνα με θέμα: «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων», Νοέμβριος 2017

<sup>111</sup> Ο.π.

- Το Κέντρο Διακυβέρνησης εμφανίζει περιορισμένη δυνατότητα να θέτει στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες, να κατευθύνει και να συντονίζει τη δραστηριότητα των Υπουργείων και να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται αποτελεσματικά<sup>112</sup>.
- Η εντολή και κινητοποίηση του Κέντρου Διακυβέρνησης παραμένει ασαφής, περιορισμένη και κατακερματισμένη, ενώ αυτό αντανάκλαται σε ισχνές δυνατότητες για καθορισμό στρατηγικών πολιτικών αποφάσεων και προτεραιοτήτων, που να ακολουθούνται από όλη την κεντρική διοίκηση, αλλά και σε μια αναποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση<sup>113</sup>.
- Απουσιάζει η κεντρική διεύθυνση των μεταρρυθμίσεων ως μείζων και παραλυτική αδυναμία, ιδίως στις περιπτώσεις που απαιτείται η σύμπραξη πολλών, διαφορετικών και πολυ-επίπεδων υπηρεσιών. Ελλείπουν το αναγκαίο στρατηγικό όραμα, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η λογοδοσία, η συλλογική δέσμευση και επικοινωνία και, κατ' επέκταση, η συνοχή των πολιτικών.
- Ουσιαστικά, δεν υπάρχει ένας «φανερός ιδιοκτήτης (δηλαδή αίσθηση κυριότητας) της μεταρρυθμιστικής ατζέντας» στο Κέντρο Διακυβέρνησης και η ικανότητα συντονισμού των παραγωγικών υπουργείων είναι ασθενική, ενώ παράλληλα υπάρχει έλλειψη επίβλεψης και ελάχιστος συντονισμός<sup>114</sup>.

Τελικό συμπέρασμα που διαχέεται στο σύνολο της έκθεσης του ΟΟΣΑ είναι η εμπέδωση μιας νοοτροπίας, που ευνοεί την παραγωγή νομοθεσίας και όχι το αποτέλεσμα. Υπό το πρίσμα όλων αυτών, ο διεθνής οργανισμός, στην έκθεσή του, πρότεινε την *ανάπτυξη μιας απλουστευμένης αλλά πλήρους στρατηγικής για την ενδυνάμωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου των υπουργείων και του διυπουργικού συντονισμού*. Και συνακόλουθα την καθιέρωση μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον διυπουργικό συντονισμό στο ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων θα περιλαμβάνονται ο χειρισμός των τρεχόντων θεμάτων που απαιτούν διυπουργικό συντονισμό, αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται από την υψηλού επιπέδου ομάδα καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων.

Ενώ, όσον αφορά στον τρόπο ενσωμάτωσης των διεθνών συνθηκών και συμβάσεων, συχνά επιτρέπεται η παρείσφρηση σχετικών εθνικών διατάξεων, δημιουργώντας σημαντικό πρόβλημα ασφάλειας δικαίου («επιχρύσωση»/«goldplating»). Τέλος, στις εκθέσεις του ΟΟΣΑ για τη χώρα μας διαπιστώνεται η χαμηλή ποιότητα των εκ των προτέρων αναλύσεων επιπτώσεων ή ακόμη και η πλήρης απουσία τους κατά τη νομοθετική διαδικασία. Όσο για τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις της εφαρμογής των νόμων, οι οποίες θα συνέβαλαν αποφασιστικά στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των κανονιστικών πρωτοβουλιών, είναι επί της ουσίας ανύπαρκτες.

Με τον ίδιο τρόπο, και η αποδοχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει περιορισμένη. Η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων

<sup>112</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4109/2013 υπό τον τίτλο «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

<sup>113</sup> Ο.π.

<sup>114</sup> Ο.π.

κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση έχει παρατηρηθεί ότι αποτελεί τον αδύναμο κρίκο στον κύκλο διακυβέρνησης σε όλα τα κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ. Όμως, η αξιολόγηση της προόδου και των αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι η διακυβέρνηση ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις της και να τροφοδοτεί με τις απαραίτητες πληροφορίες το επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση κάθε πολιτικής και κανονισμού ξεχωριστά, αλλά και την αξιολόγηση των ευρύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η έκθεση του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση στη χώρα μας<sup>115</sup>, με κεντρικές συστάσεις τις εξής:

- Οριστικοποίηση ενός κεντρικού «αδιοκτήτη» της agenda για την καλή νομοθέτηση. Ανάπτυξη ενός ενιαίου σχεδίου δράσης κανονιστικής μεταρρύθμισης. Κατάλληλη και επαρκής στελέχωση.
- Σαφής ισχυρή πολιτική βούληση.
- Ανάπτυξη ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων, ως εργαλείου δημόσιας πολιτικής που καλύπτει όλους τους κύκλους πολιτικής.
- Μείωση του αριθμού ανοικτών διαδικασιών παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ λόγω καθυστερημένης ή μη ορθής εφαρμογής. Εθνική προσέγγιση βάσει τεκμηρίωσης (evidence-based approach), χρήση ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων κατά τη διαπραγμάτευση, ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας.
- Ενίσχυση του συντονισμού και διαχείρισης της εθνικής προσέγγισης έναντι του ενωσιακού δικαίου. Πολιτική συνοχή μεταξύ των Υπουργείων/Διυπουργική συνεργασία.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, πολλοί διεθνείς καταξιωμένοι οργανισμοί (ΕΕ, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα κ.ά.) κατέληξαν με ασφαλή τεκμηρίωση στη διαπίστωση ότι η καθοριστική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης είναι η ύπαρξη ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Συνολικότερα, διαπιστώνεται ότι η χώρα μας δεν ακολούθησε τον ταχύτερο βηματισμό άλλων χωρών - μελών της ΕΕ στο πεδίο της βελτίωσης της νομοθεσίας. Με δεδομένη την τάση καθυστέρησης των μεταρρυθμίσεων σε σχέση με τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, η χώρα μας προχώρησε σε ορισμένα σημαντικά μεν βήματα, τα οποία παρουσιάζουν ουσιαστική μεταστροφή μόνον ως προς την πρωτοβουλία νομοθετικής πρόβλεψης, με σοβαρή υστέρηση στην εφαρμογή τους.

Και ενώ σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης έχουν σημειωθεί αρκετά βήματα στο πεδίο της διαχείρισης της ρυθμιστικής πολυπλοκότητας και της ενσωμάτωσης των αρχών της καλύτερης νομοθέτησης, παραμένουν σημαντικά κενά, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, όπου υφίσταται εντονότερη ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής ύλης που – κυρίως βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>116</sup> – παράγεται σε κατώτερα επίπεδα της διακυβέρνησης, καθώς και για καλύτερη χρήση των νέων εργαλείων - μηχανισμών και αποτελεσματικότερη ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων του προσωπικού της.

<sup>115</sup> OECD (2012), Better Regulation in Europe-Greece.

<sup>116</sup> Βλ. άρθρο 43 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27<sup>ης</sup> Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.



Με βάση τα παραπάνω, το επίπεδο εφαρμογής των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αξιολογείται λαμβάνοντας υπόψη ορισμένα κριτήρια. Με βάση αυτά, κάθε κράτος προσδιορίζει τον βαθμό ενσωμάτωσης της διακυβέρνησης στην ασκούμενη πολιτική. Τα πλέον κεντρικά κριτήρια θα μπορούσαν να αποτελέσουν τα εξής:

- Ο βαθμός ρυθμιστικής αυτονομίας των επιπέδων διοίκησης (συγκεντρωτικό/αποκεντρωτικό σύστημα).
- Ο βαθμός διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.
- Ο βαθμός ενσωμάτωσης του υπερεθνικού ευρωπαϊκού ρυθμιστικού συστήματος (υποχρεωτική συμμόρφωση για την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας, αναλογικότητας και αμοιβαίας αναγνώρισης).

Υπό το παραπάνω πρίσμα, η χώρα μας προβαίνει σε πολυ-επίπεδες «διευθετήσεις», σε συνάρτηση με τις εκάστοτε ιστορικές, πολιτιστικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Σε πρώτο επίπεδο, οι «διευθετήσεις» αυτές αντανakλώνται στο **κείμενο του Συντάγματος** της χώρας και στην **κείμενη νομοθεσία**.

### ***B. Προσπάθειες για τη βελτίωση του νομοθετείν***

Σε εθνικό επίπεδο, η Ελλάδα έκανε ορισμένα προκαταρκτικά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της ποιότητας και της συνοχής της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, τα οποία σε έναν βαθμό υποσκελίστηκαν από ανεπάρκειες, όπως η έλλειψη συντονισμού στην ανάπτυξη της πολιτικής, ο νομικός φορμαλισμός στη διαμόρφωση πολιτικής, αλλά και στην εφαρμογή της<sup>117</sup>. Αφετηρία συζήτησης μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και δημόσιας διοίκησης για την καλή νομοθέτηση στην ελληνική έννομη τάξη αποτέλεσε η έκθεση της επιτροπής «Mandelkern Group on Better Regulation»<sup>118</sup>. Λαμβανομένων υπόψη των συστάσεων του ΟΟΣΑ για μια σύγχρονη πολιτική καλής νομοθέτησης, επιχειρήθηκε, καταρχάς, η εκπόνηση προσχεδίου νόμου εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής. Τελικά, στη Βουλή ψηφίστηκε μόνο μια ενότητα ρυθμίσεων που αφορούσε την κωδικοποίηση (Ν. 3133/2003, ΦΕΚ Α' 85/11.04.2003, Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης), ενώ το 2006, **με εγκύκλιο του Πρωθυπουργού (Υ 190/2006)**, επιχειρήθηκε η προώθηση μιας πλέον ολοκληρωμένης πρόβλεψης, η οποία συμπεριέλαβε ρυθμίσεις του ανωτέρω προσχεδίου. Με την εγκύκλιο του Πρωθυπουργού ορίστηκε ότι κάθε Υπουργείο που προτείνει μια νέα ρύθμιση συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων», η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου και είναι ένα έγγραφο που βοηθά την τεκμηρίωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Στην ίδια κατεύθυνση, η αναθεώρηση του κειμένου του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων που τέθηκε σε ισχύ την 6<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2010 επιδίωξε την εμπέδωση των αρχών της καλύτερης νομοθέτησης σε κοινοβουλευτικό επίπεδο. Σύμφωνα με τον τότε Πρόεδρο της Βουλής, «*οι ρυθμίσεις αυτές θα συμβάλουν τόσο στην ενίσχυση της διαφάνειας και στη βελτίωση της ποιότητας*

<sup>117</sup> Πιο αναλυτικά, βλ. Εύη Δραμαλιώτη, Εισήγηση στο 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Προκλήσεις και Δυσχέρειες Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα», με θέμα «Διοικητικές δομές και ρυθμιστική διακυβέρνηση: ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης», Καλαμάτα, 15 - 17 Οκτωβρίου 2015.

<sup>118</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)

του νομοθετικού και κοινοβουλευτικού έργου, όσο και στην αναβάθμιση της λειτουργίας του βουλευτή και του ρόλου του στη νομοθετική παραγωγή», προσθέτοντας ότι «Δεν θα πρέπει να έχει τόση σημασία η ποσότητα αλλά η ποιότητα του παραγόμενου νομοθετικού έργου».

Κατά το στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας **τα νομοσχέδια πρέπει πλέον να συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους υποχρεωτικά από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων**. Περαιτέρω, τα νομοσχέδια πρέπει να συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί<sup>119</sup>.

Ο αρμόδιος Υπουργός, όταν θέτει σχεδιαζόμενη νομοθετική πρωτοβουλία στη δημόσια διαβούλευση, οφείλει να ενημερώνει εγγράφως τα μέλη της αρμόδιας διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, αποστέλλοντας τα κείμενα που τίθενται προς διαβούλευση. Αυτή η ρύθμιση καταργεί την υπάρχουσα πρόβλεψη του άρθρου 36 παρ. 7 ΚτΒ για προφορική ενημέρωση της επιτροπής σε συνεδρίαση αυτής.

Ορόσημο για την ανάπτυξη πολιτικών για την καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε η **ψήφιση και θέση σε εφαρμογή του Ν. 4048/2012** (ΦΕΚ Α' 34/23.02.12) περί ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Βασική καινοτομία αποτέλεσε η θεσμοθέτηση, δια νόμου πλέον, της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων ως κεντρικού εργαλείου για τη βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου, διαλαμβάνοντας όλο τον κύκλο ζωής των ρυθμίσεων. Σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Ν. 4048/2012, ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία συντονισμού των δράσεων καλής νομοθέτησης, στις οποίες περιλαμβάνονται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών της κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους. Επομένως, ο ρυθμιστικός προγραμματισμός ως συστατικό στοιχείο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης δεν θα πρέπει να παραμελείται. Με τον ρυθμιστικό προγραμματισμό επιδιώκεται τόσο ο έγκαιρος προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου, όσο και ο προ-κοινοβουλευτικός έλεγχος της ποιότητας των κανόνων δικαίου και των κανονιστικών ρυθμίσεων που παράγουν τα κυβερνητικά όργανα.

Τα προβλήματα συντονισμού που επιβραδύνουν, ή ακόμη και ακυρώνουν, την πρόοδο του κυβερνητικού έργου, όπως αυτά αποτυπώνονται με ευκρίνεια στις εκθέσεις εμπειρογνομόνων και διεθνών οργανισμών, οφείλονται κυρίως στην ανεπαρκή επικοινωνία εντός και μεταξύ των Υπουργείων, σε συνδυασμό με την κατάτμηση των διοικητικών δομών με αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες (νομικός φορμαλισμός, πολυνομία, υψηλή διασπορά, λειτουργικές επικαλύψεις και

---

<sup>119</sup> Άρθρο 85 παρ. 3 ΚτΒ, όπως τροποποιήθηκε στις 16.7.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α/10.8.2010), όπου ρητά αναφέρεται ότι: «Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικώς από αιτιολογική έκθεση, που πρέπει να περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων, καθώς και ολόκληρο το κείμενο των διατάξεων που αναφέρεται στο νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ότι τροποποιούνται. Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111 - 112 και 114 - 123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης».

απουσία διαλειτουργικότητας - διασύνδεσης μεταξύ των υπηρεσιών), υπονομεύοντας ιδίως τα πεδία όπου απαιτείται συλλογική δράση.

Σε συνέχεια της θέσης σε εφαρμογή του νόμου περί ρυθμιστικής διακυβέρνησης, **ψηφίστηκε ο Ν. 4109/2013** προς ενίσχυση του Κέντρου Διακυβέρνησης με τη θέσπιση μιας νέας δομής, της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού. Όπως τονίζεται μέσα από το πνεύμα του πρόσφατου *Ν. 4109/2013* (ΦΕΚ 16/Α/23.1.2013) περί σύστασης της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού υπό τον Πρωθυπουργό, η προωθούμενη μεταρρυθμιστική προσπάθεια αποβλέπει στη δημιουργία ενός συνεκτικού Κέντρου Διακυβέρνησης που θα έχει τη μεγάλη εικόνα του κυβερνητικού έργου και θα διασφαλίζει την επιτυχή παρακολούθησή του. Με βάση τα παραπάνω, ο πρωταρχικός της ρόλος συνοψίζεται στα εξής:

- Υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην επιτέλεση του συντονιστικού του ρόλου, παρέχοντάς του όλες τις επεξεργασμένες πληροφορίες, που απαιτούνται για την επιτέλεση του ρόλου του.
- Αποτροπή της πρόωξης αλληλοαναιρούμενων ενεργειών και αποφάσεων, που προκαλούν καθυστερήσεις και τριβές, συμβάλλοντας έτσι στη συνεκτικότητα της κυβερνητικής δράσης.
- Ενδυνάμωση πολιτικά και τεχνοκρατικά της επίτευξης δύσκολων μεταρρυθμίσεων, στις οποίες εμπλέκεται μεγάλος αριθμός Υπουργείων.
- Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων πολιτικά και διοικητικά, εξορθολογισμός και διευκόλυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, καθώς και της επίτευξης ολοκληρωμένων αποτελεσμάτων.
- Γεφύρωση, σε προοπτική με τη λειτουργία της, του διαχρονικού χάσματος διυπουργικής συνεργασίας, που διαπιστώνεται και από τον ΟΟΣΑ, διαμορφώνοντας κουλτούρα συναντίληψης και οργανωμένης συνεργασίας με τα Υπουργεία για την επίτευξη κοινών στόχων.

Με τη νομοθετική αυτή πρωτοβουλία θεωρήθηκε ότι εκπληρώθηκε η απαίτηση του *Ν. 4046/2012*, στον οποίο προβλέπεται η δημιουργία μιας σταθερής δομής για τον διυπουργικό συντονισμό. Με τη θεσμοθέτηση ενός πάγιου διοικητικού μηχανισμού, που θα αποτελεί έναν δυναμικό βραχίονα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού, επιδιώχθηκε η ανταπόκριση στα ελληνικά δομικά προβλήματα, όπως περιγράφονται στις σχετικές συστάσεις του ΟΟΣΑ για το σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Ουσιαστικά, επιχειρήθηκε η συγκρότηση ενός «Κέντρου Διακυβέρνησης», σε συμφωνία με όσα προτείνονται στη μελέτη του ΟΟΣΑ σχετικά με τα Κέντρα Διακυβέρνησης των χωρών - μελών του (Απρίλιος 2010) και όπως υποδεικνύουν οι αντίστοιχες καλές πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και οι προτάσεις των εκπροσώπων της Γαλλικής Κυβέρνησης - μελών της Ομάδας Δράσης για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα, βάσει σχετικού μνημονίου συνεργασίας και παροχής τεχνογνωσίας σε θέματα σχετικά με την Κεντρική Διοίκηση.

Αξίζει, τέλος, στο σημείο αυτό να επισημανθεί η ειδική μνεία που τίθεται στον πρόσφατο Ν. 4336/2015<sup>120</sup> σχετικά και γεννά μια διεθνή υποχρέωση της χώρας για τη βελτίωση της οργανωτικής λειτουργίας στην καρδιά της διακυβέρνησης: «Έως το Νοέμβριο του 2015, η υφιστάμενη Γενική Γραμματεία Συντονισμού θα ενισχυθεί ώστε να εξασφαλιστεί αποτελεσματικός συντονισμός και προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου, των νομοθετικών πρωτοβουλιών, της παρακολούθησης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και των λειτουργιών αρμπιτράζ σε όλες τις πολιτικές». Σε αυτό το πλαίσιο, αναμένεται η αναπλήρωση του καταγεγραμμένου κενού διοικητικής υποστήριξης προς τον εκάστοτε Πρωθυπουργό, με απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα υποβοήθησης του σχεδιασμού και της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου.

---

<sup>120</sup> Ν. 4336/2015, ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015, Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.

### **I. Πολυεπίπεδη κρίση και Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση**

Η διαδικασία μετάβασης από την κυβέρνηση (government) στη διακυβέρνηση (governance), όπως ήδη ειπώθηκε, φέρει διαφορετική ένταση ανάλογα με τις ισχύουσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Στο πεδίο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, διαπιστώνεται πως η μετάβαση από τον κανονιστικό στον ρυθμιστικό χαρακτήρα της δράσης του Κράτους εξελίσσεται παράλληλα και ανάλογα με τον τρόπο διασύνδεσης Κράτους - κοινωνίας.

Τα περισσότερα αναπτυγμένα κράτη του κόσμου αναγνωρίζουν την υποχρέωση προγραμματισμού της ρυθμιστικής ύλης που επιθυμούν να παράξουν, προσδιορισμού των ενδιαφερομένων για κάθε ρύθμιση, συστηματοποίησης της συμμετοχής τους στη διαμόρφωσή της προκειμένου να πεισθούν για τη χρησιμότητά της και, κατ' επέκταση, να την εφαρμόσουν. Μέχρι πρόσφατα, τα ζητήματα παραγωγής ρυθμίσεων βρίσκουν έρεισμα, κυρίως, στο Σύνταγμα και την κείμενη νομοθεσία.

Επιπλέον, σύμφωνα με τις αρχές του γενικού διοικητικού δικαίου, η διοικητική πράξη είναι μονομερής νομική ενέργεια, καθώς η επέλευση των έννομων συνεπειών που εξαρτώνται από αυτήν δεν προϋποθέτει την έγκριση ή τη συγκατάθεση του προσώπου (του διοικουμένου), στο οποίο την απευθύνει η Διοίκηση. Πρόκειται, δηλαδή, για μια κυριαρχική πράξη, που αφενός αποτελεί μονομερή εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας, αφετέρου υπόκειται στον διοικητικό καταναγκασμό. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ιδιωτική βούληση αποκλείεται παντελώς από τη διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, αφού σε αρκετές περιπτώσεις προϋποτίθεται η σύμπραξη του ιδιώτη, ώστε να καταστεί δυνατή η έκδοσή της (μέσω της υποβολής αίτησης), αλλά έχει την έννοια ότι το περιεχόμενο της ρύθμισης της πράξης δεν συνδιαμορφώνεται με τη βούληση του ιδιώτη (όπως γίνεται π.χ. στις διοικητικές συμβάσεις). Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η προσέγγιση έχει δεχθεί κριτική, στον βαθμό που αποδίδει δήλωση βούλησης σε ένα διοικητικό όργανο, αφού αυτή η συγκεκριμένη έννοια, που προέρχεται από το ιδιωτικό δίκαιο, είναι στενά συνυφασμένη με την αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας, η οποία διέπει την ικανότητα του προσώπου να καταρτίζει δικαιοπραξίες.

Τα τελευταία έτη παρατηρείται έντονα η μετάβαση από μια εκ των προτέρων «αυταρχική» συμπεριφορά του νομοθέτη απέναντι στον διοικούμενο, που βασίζεται στη νομική παραδοχή ότι «όλοι είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και επομένως η άγνοια νόμου απαγορεύεται» (συμμόρφωση προς το δίκαιο, διοικητικός καταναγκασμός) προς μια διαφοροποιημένη συμπεριφορά του με κριτήριο πλέον την αποτελεσματικότητα του δικαίου.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε να τολμήσει κανείς τη σκέψη ότι **η «παλιά» νομιμοποίηση (υποχρεωτική μέσα από θεσμούς και ισχυρές νομικές κυρώσεις) τείνει να αντικατασταθεί σε ένα βαθμό από τη συλλογική λήψη αποφάσεων που επιδιώκει πρωταρχικά την επίτευξη αποτελεσμάτων. Μέσω της διακυβέρνησης (government) αποκαλύπτονται τα προβλήματα στον**

*σκληρό πυρήνα του κράτους, δηλαδή ασκείται έλεγχος του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η κυβέρνηση (government). Έτσι, επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα η απόδοση κοινωνικής συνοχής - δικαιοσύνης, αφού κράτος/ομάδες συμφερόντων είναι περισσότερο ελεγχόμενες.*

Η συμμόρφωση του διοικουμένου προς τους κανόνες δικαίου προϋποθέτει πια νέα στοιχεία ρυθμιστικής λογικής, τα οποία συμπυκνώνονται στις εξής βασικές αρχές:

- Σε μια διασπασμένη κοινωνία με αντιφατικές αρχές και αξίες, εμπλέκονται όλοι οι ενδιαφερόμενοι σε κάθε περίπτωση που πρέπει να αντιμετωπιστεί. Παραγωγή εύληπτων κανόνων που απευθύνονται σε συγκεκριμένους/διαφοροποιημένους χρήστες.
- Επικοινωνία - Συμμετοχή των ίδιων των εταίρων στη διαδικασία παραγωγής του κανόνα δικαίου.
- Στην έννοια της διακυβέρνησης περιλαμβάνονται κριτήρια που συνεχώς διαφοροποιούνται αναλόγως της ομάδας στην οποία έκαστη ρύθμιση απευθύνεται (εισδοχή των στοιχείων της διαφάνειας, της ποιότητας των ρυθμίσεων, της ικανοποίησης των εμπλεκόμενων, της αποτελεσματικότητας).

Συνοψίζοντας την παραπάνω ανάλυση, η σύγχρονη έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε έναν γενικό ορισμό της μπορεί να αποδοθεί ως εξής: ***η πλουραλιστική, περισσότερο διαφοροποιημένη (ανάλογα με τους φορείς στους οποίους απευθύνεται) διαδικασία χάραξης πολιτικής, όπου πολλαπλοί φορείς συμμετέχουν σε διαφορετικά επίπεδα πολιτικής, από το υπερ-εθνικό έως το περιφερειακό ή το τοπικό. Η πιο χαρακτηριστική της ιδιότητα είναι αυτή της διασύνδεσης των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης σε ένα περιβάλλον αμοιβαίας εξάρτησης και επιρροής.***<sup>121</sup>

Επανερχόμενοι στη χώρα μας, το έντονο ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010 αποκάλυψε την αδύναμη δημοσιονομική κατάσταση, η οποία, σε συνδυασμό με την κατά καιρούς επιδεικνυόμενη πολιτική ολιγωρία, αλλά και την αντίσταση της κοινωνίας και την πελατειακή λογική που δεσπόζει ενάντια στην προώθηση μιας σειράς διαρθρωτικών παρεμβάσεων, οδήγησαν την Ελλάδα στη δανειακή δέσμευση μέσω της υπογραφής Μνημονίων. Ως κύριοι στόχοι των προγραμμάτων ορίστηκαν η διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης του κράτους. Συνεπώς, η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης μέσω της εφαρμογής των Μνημονίων συνεπάγεται τον σχεδιασμό και την εφαρμογή σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Στο παρόν Κεφάλαιο επιχειρείται η ανίχνευση στοιχείων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις μνημονιακές υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους κατά τη χρονική περίοδο 2010 - 2017. Ως κριτήρια εντοπισμού των διαφορετικών εκφάνσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα χρησιμοποιηθούν τα παραπάνω. Οι νόμοι που θα μελετηθούν είναι οι ακόλουθοι:

- Νόμος 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010)
- Νόμος 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28/14.02.2012)

---

<sup>121</sup>Βλ. Stephenson Paul, Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?', Journal of European Public Policy, 29 May 2013.

- Νόμος 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015)

## **II. Εκφάνσεις της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα κείμενα των Μνημονίων**

Με βάση τη συστηματική μελέτη των τριών Μνημονιακών κειμένων, όπως αναφέρονται παραπάνω, επιχειρήθηκε η αναζήτηση εκφάνσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ορισμένες κεντρικές διαπιστώσεις που μπορούν να συναχθούν από αυτή τη μελέτη συνοψίζονται στα εξής:

Το στοιχείο της διακυβέρνησης διατρέχει τα συγκεκριμένα κείμενα σε μεγάλο βαθμό. Καταρχάς, λόγω της υψηλής δανειοδότησης της χώρας, η εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται να διαβουλεύεται και να συμφωνεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) για όλες τις ενέργειες που αφορούν την επίτευξη των στόχων του Μνημονίου Συνεννόησης, πριν από την οριστικοποίηση και τη νομική έγκρισή τους.

Το γεγονός αυτό διευρύνει τα όρια της κυβερνητικής διαβούλευσης, εμπλέκοντας νέους ισχυρούς εταίρους στη χάραξη πολιτικής και στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, και στα τρία κείμενα αναδεικνύεται η βασική αρχή ότι στη στρατηγική ανάκαμψης λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη για κοινωνική δικαιοσύνη, μεταξύ και εντός των γενεών. Δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών των τελευταίων ετών, είναι σημαντικό το βάρος της προσαρμογής να μοιραστεί σε όλα τα κοινωνικά στρώματα, λαμβανομένης υπόψη της ικανότητας πληρωμής. Σε προτεραιότητα τίθενται οι ενέργειες για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, της απάτης και των στρατηγικών ασυνεπών οφειλετών, με βασική επιχειρηματολογία ότι αυτά επιβαρύνουν τους τίμιους πολίτες και τις τίμιες επιχειρήσεις, που πληρώνουν εγκαίρως τους φόρους και τα δάνειά τους.

Η χρήση του όρου διακυβέρνηση συναντάται περισσότερο στο δεύτερο και στο τρίτο Μνημόνιο (π.χ. διακυβέρνηση συστήματος υγείας, διακυβέρνηση τραπεζών κ.ά.), καθώς προφανώς καθίσταται σαφής η ανάγκη για μεγαλύτερη συμμετοχή περισσότερων φορέων στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, στον τομέα της υγείας, προκρίνεται η ανάγκη συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση με σκοπό την ενδυνάμωση της διακυβέρνησης (συγκέντρωση όλων των σχετικών με την υγεία διαδικασιών και ευθύνης λήψης αποφάσεων υπό το Υπουργείο Υγείας), ενώ ως μέρος αυτής της διαδικασίας συγκέντρωσης, όλα τα ασφαλιστικά ταμεία συγχωνεύονται στον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) και emπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας.

Στην ίδια κατεύθυνση, παρατηρείται η διευρυνόμενη παροχή στήριξης και εμπειρογνομosύνης στα Υπουργεία από διεθνείς οργανισμούς ή διοικήσεις κρατών - μελών με ειδική γνώση σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (διάδοση καλών πρακτικών). Όπως ρητά αναφέρεται, η ελληνική κυβέρνηση έχει ζητήσει την παροχή Τεχνικής Βοήθειας (ΤΒ) από τα κράτη - μέλη της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ ή άλλους οργανισμούς σε τομείς προτεραιότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα συντονίζει τις δράσεις

Τεχνικής Βοήθειας σύμφωνα με την αποστολή της και μάλιστα έχει αποκτήσει έδρα στη χώρα μας και συνεργάζεται καθημερινά με την ελληνική διοίκηση.

Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της σύστασης ανεξάρτητης Ομάδας Κρούσης Εμπειρογνομών Πολιτικής Υγείας με αντικείμενο την κατάρτιση ετήσιων εκθέσεων για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων και η υλοποίηση των εκκρεμών συστάσεων της εργαλειοθήκης ανταγωνισμού I του ΟΟΣΑ.

Η μετάβαση της κυβέρνησης (government) προς τη διακυβέρνηση (governance) με βασικά εργαλεία τη χάραξη στρατηγικής κατόπιν ευρείας ανοικτής διαβούλευσης και την εξειδίκευσή της σε σχέδια δράσης, θεωρείται αναπόδραστη. Τα παραδείγματα, όπως προκύπτουν από τον παρακάτω αναλυτικό πίνακα, είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρονται οι δεσμεύσεις της χώρας για την κατάρτιση συνολικού σχεδίου για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, με βάση την αποτελεσματική δι-υπηρεσιακή συνεργασία, ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης/ατελώς δηλωμένης εργασίας, προγραμματισμένης ευρύτερης στρατηγικής ανάπτυξης και επικαιροποίησης της αξιολόγησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος που εκπόνησε ο ΟΟΣΑ (2011) κ.ά.

Γενικότερα, βασικό ζητούμενο των καιρών αποτελεί η αναζήτηση λύσεων/εργαλείων για τον καλύτερο συντονισμό με κριτήρια την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Είναι σαφές ότι η επίτευξη αποτελεσμάτων δεν επιδιώκεται πλέον μόνο δια της νομοθεσίας, αλλά επιλέγονται και πιο ήπια ρυθμιστικά μέσα. Ορισμένες φορές, η επιδίωξη καθορισμένων αποτελεσμάτων υπερβαίνει την «παλιά» νομιμοποίηση (υποχρεωτική δια των θεσμών) και προϋποθέτει την αξιοποίηση πιο ευέλικτων τρόπων ρύθμισης, που βασίζονται στη διαβούλευση του συνόλου των ενδιαφερόμενων μερών και όχι στην πρόβλεψη ισχυρών νομικών κυρώσεων. Σαφώς τα παραπάνω προκύπτουν μέσα σε ένα αναμφίβολα πιεστικό κλίμα που προτάσσει την προώθηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων εντός ασφυκτικών προθεσμιών, που δυσκολεύουν την εμπέδωση των νοημάτων που τίθενται κάθε φορά υπό διαπραγμάτευση.

Αυτό καθίσταται σαφές και μέσα από τις συχνές επαναλήψεις των ίδιων νοημάτων στα τρία υπό μελέτη κείμενα. Η προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στους τομείς της φορολογίας, του ασφαλιστικού συστήματος και του συστήματος υγείας προϋποθέτει χρόνο, προκειμένου διαφοροποιημένες ή συχνά αντιφατικές αρχές και αξίες να αποτελέσουν αντικείμενο διαβούλευσης, με γνώση και συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων. Μόνο σε συνθήκες διαφάνειας, άλλωστε, διαμορφώνονται αποφάσεις που δημιουργούν ένα αποτύπωμα, κατορθώνοντας να πείσουν αυτούς στους οποίους απευθύνονται. Ασφαλώς η έννοια της διακυβέρνησης δείχνει να αποκτά μεγαλύτερο νόημα σε συνθήκες ομαλότητας, κατευθύνοντας τις κυβερνήσεις σε πιο διαφανείς και ποιοτικές επιλογές.



ΠΙΝΑΚΑΣ: ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

<b>N. 3845/2010</b>	
<b>Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις</b>	Αύξηση συντελεστών ΦΠΑ, ειδικών φόρων κατανάλωσης στα καύσιμα, στο αλκοόλ και στο ποτό, μείωση του μισθολογίου του δημόσιου τομέα, μείωση των υψηλότερων συντάξεων, μείωση των δημόσιων επενδύσεων.
<b>Συντάξεις</b>	Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος (σε στενή διαβούλευση με Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΔΝΤ, ΕΚΤ) με τη συγχώνευση των υφιστάμενων συνταξιοδοτικών ταμείων σε τρία και θέσπιση ενός ενιαίου συστήματος για όλους τους εργαζόμενους: Απλούστευση του κατακεραματισμένου συστήματος συντάξεων, νέοι καθολικός δεσμευτικοί κανόνες για τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, τις εισφορές, τους κανόνες συσσώρευσης και την τιμαριθμική αναπροσαρμογή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων κ.ά.
<b>Υγεία</b>	Εκσυγχρονισμός του συστήματος υγείας: Νέο θεσμικό πλαίσιο προμηθειών υγείας, σύστημα για τη διαχείριση των φαρμάκων, ολοκλήρωση προγράμματος μηχανοργάνωσης των νοσοκομείων, περισσότερη δημοσιονομική και λειτουργική επίβλεψη των δαπανών υγείας από τον Υπουργό Οικονομικών, δημοσίευση ελεγμένων λογαριασμών και βελτίωση μηχανισμών τιμολόγησης και κοστολόγησης.
<b>Φορολογική Μεταρρύθμιση/ Φορολογική Διοίκηση</b>	Μείωση απαλλαγών και μειώσεων προκειμένου να διευρυνθεί η φορολογική βάση. Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Αποκατάσταση φορολογικής συμμόρφωσης. Εξασφάλιση εσόδων από τους φορολογούμενους με τα μεγαλύτερα εισοδήματα, έλεγχο των ατόμων με υψηλό πλούτο, καθώς και των αυτοαπασχολούμενων, δίωξη των μεγαλύτερων παραβατών, ενίσχυση της δήλωσης και πληρωμής του ΦΠΑ, συλλογή των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών.
<b>Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης</b>	Αναδιοργάνωση των διαδικασιών πρόσληψης, ολοκλήρωση της ενιαίας αρχής πληρωμών για τους μισθούς, ενίσχυση διαφάνειας συστήματος προμηθειών, αναδιοργάνωση τοπικής αυτοδιοίκησης (μείωση αριθμού τοπικών διοικήσεων και αιρετών υπαλλήλων/ταυτόχρονη μεταφορά των αρμοδιοτήτων και των πόρων μεταξύ των φορέων), λειτουργική αξιολόγηση προσωπικού, καταπολέμηση σπατάλης και διαφθοράς.
<b>Ενίσχυση της αγοράς εργασίας &amp; της εισοδηματικής πολιτικής</b>	Μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου για τις μισθολογικές διαπραγματεύσεις στον ιδιωτικό τομέα, θέσπιση ελάχιστων μισθών για νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, δημιουργία θέσεων απασχόλησης για ειδικές ομάδες (νέοι, μακροχρόνια άνεργοι), νέο σύστημα ελέγχου για την αδήλωτη εργασία, μαθητεία - ομαδικές απολύσεις - μερική απασχόληση, κοινωνικές δαπάνες για ευάλωτες κοινωνικά ομάδες.
<b>Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος &amp; ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές</b>	Θέσπιση νομοθεσίας για τη δημιουργία σημείων εξυπηρέτησης μιας στάσης (one-stop shops) για την έναρξη νέων επιχειρήσεων (μείωση διαδικασιών, κόστους και καθυστερήσεων), πλήρης εφαρμογή ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις υπηρεσίες (τουρισμός, εκπαίδευση, λιανικό εμπόριο), απελευθέρωση κλειστών επαγγελμάτων (μείωση καθορισμένων αμοιβών και άλλων περιορισμών για τους δικηγόρους, τα φαρμακεία, τους συμβολαιογράφους, τους μηχανικούς, τους αρχιτέκτονες, τις οδικές

	<p>μεταφορές και τους λογιστές).</p> <p>Υλοποίηση σχεδίου ανάκαμψης των σιδηροδρόμων, απελευθέρωση δραστηριοτήτων των τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, ενίσχυση ανεξαρτησίας της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ).</p>
<b>Προώθηση επενδύσεων &amp; εξαγωγών</b>	Περιορισμός φορολογικών εμποδίων σε συγχωνεύσεις και εξαγορές επιχειρήσεων, απλοποίηση της διαδικασίας τελωνειακής εκκαθάρισης εισαγωγών - εξαγωγών.
	Προώθηση της καινοτομίας, ενίσχυση των δεσμών μεταξύ της δημόσιας έρευνας και της ελληνικής βιομηχανίας, ανάπτυξη περιφερειακών βιομηχανικών σχηματισμών συνεργασίας (clusters).
<b>Διαχείριση &amp; αποκρατικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων</b>	Μεγαλύτερη διαφάνεια (αύξηση της αποδοτικότητας/μείωση των ζημιών), σύνταξη σχεδίου δράσης για τη βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων των μεγαλύτερων ζημιογόνων επιχειρήσεων (κυρίως στον τομέα των σιδηροδρόμων και των μέσων μαζικής μεταφοράς), επανεξέταση της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης, ενίσχυση της εποπτείας της κρατικής ιδιοκτησίας.
<b>Βελτίωση της απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων</b>	Στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αύξηση του ποσοστού απορρόφησης, υιοθέτηση ενός συστήματος «γρήγορης παραγωγής έργων».
<b>N. 4046/2012</b>	
<b>Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις</b>	
<b>Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις</b>	Μείωση στη φαρμακευτική δαπάνη, ελάττωση του αριθμού των αντιδημάρχων και του σχετικού προσωπικού τους, μείωση της λειτουργικής δαπάνης της κεντρικής κυβέρνησης, της δαπάνης που σχετίζεται με τη διεξαγωγή εκλογών, μείωση του ΠΔΕ, μείωση στα ειδικά μισθολόγια του δημόσιου τομέα.
	Εφαρμογή προγράμματος μεταρρυθμίσεων, λειτουργία Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΔ).
	Περιορισμός της σπατάλης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΙΔΔ).
<b>Συντάξεις</b>	Αναθεώρηση της λειτουργίας των δευτεροβάθμιων/επικουρικών δημόσιων συνταξιοδοτικών ταμείων, αναθεώρηση των καθεστώτων αναπηρίας.
<b>Υγεία</b>	Μείωση κατακερματισμένης δομής διακυβέρνησης, ενίσχυση και ενοποίηση του δικτύου πρωτοβάθμιας περίθαλψης, εξορθολογισμός του νοσοκομειακού δικτύου, ενίσχυση των κεντρικών προμηθειών, ενίσχυση μιας ισχυρής ικανότητας παρακολούθησης και αξιολόγησης.
	Ενίσχυση διακυβέρνησης: συγκέντρωση όλων των σχετικών με την υγεία διαδικασιών και ευθύνη λήψης απόφασης υπό το Υπουργείο Υγείας - προετοιμασία σχεδίου με τις αναγκαίες νομοθετικές αλλαγές. Ως μέρος αυτής της διαδικασίας συγκέντρωσης, όλα τα ασφαλιστικά ταμεία συγχωνεύονται στον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) και εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας.
	Ανεξάρτητη Ομάδα Κρούσης Εμπειρογνομόνων Πολιτικής Υγείας (κατάρτιση ετήσιων εκθέσεων για την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων).

<b>Φορολογική διοίκηση/ Φορολογική μεταρρύθμιση</b>	Ενίσχυση του πλαισίου κατά της φοροδιαφυγής, μεταβίβαση εξουσιών από το πολιτικό επίπεδο στη φορολογική διοίκηση (έλεγχος σε καίριες επιχειρηματικές δραστηριότητες και διαχείριση ανθρώπινων πόρων).
	Απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, με διεύρυνση των βάσεων.
	Αναθεώρηση των αντικειμενικών αξιών της ακίνητης περιουσίας (ευθυγράμμιση προς τις τιμές της αγοράς).
<b>Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης</b>	Εφαρμογή οδικού χάρτη.
	Δημιουργία μιας υψηλού επιπέδου συντονιστικής ομάδας, της οποίας θα προεδρεύσει ο Πρωθυπουργός και θα εποπτεύει, παρακολουθεί και διασφαλίζει την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.
	Δημιουργία μιας σταθερής δομής για τον Διυπουργικό Συντονισμό (Μάιος 2012).
	Δημιουργία βασικών οριζόντιων δομών σε κάθε Υπουργείο, υλοποιώντας τις σχετικές διαδικασίες ως προς τον Προϋπολογισμό/Οικονομικά, τους λογιστικούς ελέγχους, τον εσωτερικό έλεγχο, τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, τις ενέργειες μέσα σε πλαίσιο κοινών κανόνων.
	Δημιουργία ειδικού οδικού χάρτη που «μεταγλωττίζει» όλες τις αρχές συνοχής και αποτελεσματικότητας σε κεντρικό επίπεδο εντός του αποκεντρωμένου περιφερειακού/τοπικού επιπέδου.
	Νέο Μισθολόγιο.
	Λειτουργία Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Προμηθειών (ΕΑΔΠ).
<b>Ενίσχυση της Ανάπτυξης</b>	Ταχεία προσαρμογή της αγοράς εργασίας και ενίσχυση των θεσμών της («δεδομένου ότι η έκβαση του κοινωνικού διαλόγου για την προώθηση της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες»), μεταρρυθμίσεις στο σύστημα καθορισμού των μισθών.
	Μέτρα για την ενθάρρυνση της επαναδιαπραγμάτευσης των συλλογικών συμβάσεων.
	Μη μισθολογικά εργασιακά κόστη, καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής.
<b>Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος &amp; ενίσχυση του ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές</b>	Μέτρα για τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα/Αναθεώρηση των περιορισμών στις δραστηριότητες.
	Μεταρρύθμιση του Κώδικα περί Δικηγόρων.
	Αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων/Διασφάλιση πλήρους συμμόρφωσης με την Οδηγία των Υπηρεσιών.
	Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματικών πάρκων.
	Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων.
	Ελλάδα φιλική στις επιχειρήσεις: «Η κυβέρνηση δημοσιεύει στον δικτυακό της τόπο ένα σχέδιο για μια επιχειρηματικά φιλική Ελλάδα, που αντιμετωπίζει τους εναπομείναντες περιορισμούς για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες, τις επενδύσεις και την καινοτομία.
	Κτηματολόγιο και Χωροταξικός σχεδιασμός.
Έλεγχος των κανονισμών που περιορίζουν την επιχειρηματικότητα.	

	Πολεοδομική μεταρρύθμιση.
<b>Μεταφορές</b>	Παρεμβάσεις στις οδικές μεταφορές, στους λιμένες, στην αεροπορία και στους σιδηρόδρομους.
<b>Ενέργεια</b>	Αύξηση του ανταγωνισμού στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, σχέδιο μεταρρύθμισης των υποστηρικτικών προγραμμάτων ανανεώσιμων μορφών ενέργειας.
<b>Έρευνα &amp; Ανάπτυξη (E &amp; A), Καινοτομία</b>	Στρατηγικό σχέδιο δράσης για πολιτικές που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας των συνεργειών μεταξύ της δημόσιας και ιδιωτικής E & A & Καινοτομίας, καθώς και της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
<b>Καλύτερη Νομοθέτηση</b>	Υιοθετείται νομοθεσία για τη βελτίωση της κανονιστικής διακυβέρνησης.
<b>Αύξηση του ρυθμού απορρόφησης κονδυλίων</b>	Η συμμόρφωση προς τους στόχους θα μετράται με πιστοποιημένα δεδομένα.
<b>Αναβάθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος</b>	Σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος/Τακτική υποβολή εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής της.
<b>Μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος</b>	Αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων, οργανωτικές αλλαγές στα δικαστήρια, επιτάχυνση απονομής δικαιοσύνης.
<b>Παρακολούθηση των Μεταρρυθμίσεων &amp; Τεχνική Βοήθεια</b>	<p>Δημοσίευση τριμηνιαίων δεικτών παρακολούθησης για κάθε βασική πρωτοβουλία διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από το Υπουργείο Οικονομικών.</p> <p>Η κυβέρνηση θα ζητήσει την παροχή Τεχνικής Βοήθειας (TB) από τα κράτη - μέλη της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ ή άλλους οργανισμούς σε τομείς προτεραιότητας. Η Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα θα συντονίζει τις δράσεις TB σύμφωνα με την αποστολή της. Η ελληνική διοίκηση θα δρομολογήσει τη συνέχεια της TB.</p>
<b>N. 4336/2015</b>	
<b>Δημοσιονομική εξυγίανση</b>	<p>Σύσταση Ταμείου Ιδιωτικοποιήσεων (συστήνεται από κράτος - μέλος για να διατηρεί σημαντικά περιουσιακά στοιχεία και το οποίο θα τα ρευστοποιεί με ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα)/Διακυβέρνηση Ταμείου Ανακεφαλαιοποίησης.</p> <p>Διακυβέρνηση του ελληνικού ΤΧΣ: Ανεξαρτησία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), ενίσχυση της δομής διακυβέρνησής του, πρόληψη πολιτικών παρεμβάσεων στη διαχείριση ή τις δραστηριότητές του.</p> <p>Διακυβέρνηση των τραπεζών: Αποτροπή πολιτικών παρεμβάσεων στη διαχείριση, τη λήψη αποφάσεων και τις εμπορικές πράξεις των τραπεζών, αυστηρή λειτουργία βάσει των αρχών της αγοράς. Διορισμός των μελών των διοικητικών συμβουλίων και των ανώτατων τραπεζικών διευθυντικών στελεχών χωρίς κρατική παρέμβαση (με βάση τη νομοθεσία της ΕΕ, βέλτιστες διεθνείς πρακτικές).</p>
<b>Αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας</b>	Συνδυασμός εμπροσθοβαρών παραμετρικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων του συστήματος ΦΠΑ και του συνταξιοδοτικού συστήματος, υποστηριζόμενου από ένα φιλόδοξο πρόγραμμα για την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, καθώς και για την

	καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, ενώ παράλληλα θα διασφαλίζεται η επαρκής προστασία των ευπαθών ομάδων.
<b>Διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας</b>	Μέτρα για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ).
<b>Επίτευξη βιώσιμων δημόσιων οικονομικών που στηρίζουν την ανάπτυξη και την απασχόληση</b>	Δημοσιονομική πολιτική: σημαντικά και βιώσιμα πρωτογενή πλεονάσματα μεσοπρόθεσμα, τα οποία θα μειώνουν σταθερά τον λόγο δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Μεταρρυθμίσεις φορολογικής πολιτικής. Μεταρρυθμίσεις της φορολογικής διοίκησης.
<b>Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας &amp; της ανάπτυξης</b>	Αγορά εργασίας και ανθρώπινο κεφάλαιο: Επανεξέταση των θεσμών της αγοράς εργασίας. Διαδικασία διαβούλευσης με επικεφαλής μια ομάδα ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για την επανεξέταση ορισμένων υφιστάμενων πλαισίων της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των ομαδικών απολύσεων, της συλλογικής δράσης και των συλλογικών διαπραγματεύσεων, λαμβανομένων υπόψη των βέλτιστων πρακτικών σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Υποστήριξη της διαδικασίας διαβούλευσης από διεθνείς οργανισμούς (ΔΟΕ). Η οργάνωση, οι όροι εντολής και τα χρονοδιαγράμματα θα συμφωνηθούν με τα θεσμικά όργανα.
<b>Αδήλωτη Εργασία</b>	Ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης/ατελώς δηλωμένης εργασίας, ενίσχυση ανταγωνιστικότητας των νόμιμων εταιρειών, προστασία εργαζομένων, αύξηση εσόδων από τη φορολογία/κοινωνική ασφάλιση. Βελτίωση της διακυβέρνησης της Επιθεώρησης Εργασίας.
<b>Εκπαίδευση</b>	Προγραμματισμένη ευρύτερη στρατηγική ανάπτυξης. Επικαιροποίηση της αξιολόγησης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος που εκπόνησε ο ΟΟΣΑ (2011). Εκπόνηση επικαιροποιημένου εκπαιδευτικού σχεδίου δράσης.
<b>Αγορές προϊόντων &amp; επιχειρηματικό περιβάλλον</b>	Οικονομικές ευκαιρίες για ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης, περιορισμός της προσοδοθηρίας/μονοπωλιακής συμπεριφοράς. Υλοποίηση των εκκρεμών συστάσεων της εργαλειοθήκης ανταγωνισμού Ι του ΟΟΣΑ. Άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων των συμβολαιογράφων, αναλογιστών, κλητήρων, απελευθέρωση αγοράς τουριστικών καταλυμάτων. Μείωση της γραφειοκρατίας, μεταξύ άλλων, για τις οριζόντιες απαιτήσεις αδειοδότησης επενδύσεων/δραστηριότητες χαμηλού κινδύνου σύμφωνα με τη σύσταση της Παγκόσμιας Τράπεζας, μείωση του διοικητικού φόρτου των επιχειρήσεων με βάση τις συστάσεις του ΟΟΣΑ, συγκρότηση επιτροπής για την εκπόνηση νομοθεσίας σε διυπουργικό επίπεδο. Έγκριση χάρτη πορείας για τη μεταρρύθμιση της αδειοδότησης των επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένης της ιεράρχησης προτεραιοτήτων.
<b>Ρυθμιζόμενες επιχειρήσεις δικτύων (ενέργεια, μεταφορές, νερό)</b>	Ευθυγράμμιση της νομοθεσίας με τις πολιτικές της ΕΕ, πιο σύγχρονες/ανταγωνιστικές, μείωση μονοπωλιακών προσόδων/ανεπαρκειών, προώθηση καινοτομίας.
<b>Μεταφορές &amp; Εφοδιαστική</b>	Θέσπιση γενικού σχεδίου για τις μεταφορές/εφοδιαστική που θα καλύπτει όλους τους τρόπους μεταφοράς (οδικούς, σιδηροδρομικούς, θαλάσσιους, εναέριους και συνδυαστικούς). Θέσπιση σχεδίου δράσης για τη στρατηγική εφοδιαστικής, εφαρμογή νόμου περί εφοδιαστικής.

<b>Ιδιωτικοποίηση</b>	Εφαρμογή προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων. Έγκριση Σχεδίου αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων (Asset Development Plan - ADP) που προβλέπει την ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που υπάγονται στο ΤΑΙΠΕΔ από τις 31.12.2014.
<b>Καταπολέμηση φοροδιαφυγής</b>	Κατάρτιση συνολικού σχεδίου για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, με βάση την αποτελεσματική δι-υπηρεσιακή συνεργασία
<b>Δημόσιες συμβάσεις</b>	Αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, πρόληψη ανάρμοστων συμπεριφορών και εξασφάλιση μεγαλύτερης λογοδοσίας - έλεγχου. Συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επί ενός ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης.
<b>Βιώσιμο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας - Συντάξεις</b>	Δημιουργία ισχυρών αντικινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση αυξάνοντας τις κυρώσεις για την πρόωρη συνταξιοδότηση και καταργώντας σταδιακά τα κεκτημένα δικαιώματα συνταξιοδότησης πριν από τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδότησης. Ενοποίηση όλων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης σε μια ενιαία οντότητα, κατάργηση όλων των υφιστάμενων ρυθμίσεων για τη διακυβέρνηση και τη διαχείριση, νέο διοικητικό συμβούλιο και ομάδα διαχείρισης, εφαρμογή κεντρικού μητρώου συνεισφερόντων, δημιουργία κοινών υπηρεσιών.
<b>Υγεία</b>	Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη: Διαχείριση των τιμών των φαρμακευτικών προϊόντων, βελτίωση της διαχείρισης των νοσοκομείων, αύξηση των νοσοκομειακών προμηθειών που διενεργούνται συγκεντρωτικά, διαχείριση της ζήτησης φαρμακευτικών προϊόντων και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης μέσω τεκμηριωμένων πρωτοκόλλων ηλεκτρονικής συνταγογράφησης, αναθέσεις προς ιδιώτες παρόχους ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης με οικονομικά αποδοτικό τρόπο, εκσυγχρονισμός συστημάτων μηχανοργάνωσης, ανάπτυξη νέου συστήματος ηλεκτρονικού παραπεμπτικού για την πρωτοβάθμια/δευτεροβάθμια περίθαλψη που θα επιτρέπει τη διατύπωση εναλλακτικών οδών περίθαλψης για τους ασθενείς.
<b>Δίκτυα κοινωνικής ασφάλειας</b>	Βελτίωση του σχεδιασμού του συστήματος της κοινωνικής πρόνοιας/εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (βαθμιαία εθνική εφαρμογή): Έγκριση σειράς καθεστώτων εγγυημένης στήριξης της απασχόλησης που θα καλύπτουν 150.000 άτομα, όπως των μακροχρόνια ανέργων (29+), των νέων (16-29) και μειονεκτουσών ομάδων (συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των δικαιούχων ΚΕΝ) με εξατομικευμένα ενεργητικά μέτρα στον τομέα της αγοράς εργασίας για τους συμμετέχοντες, με χρήση τοπικών συμπράξεων, με συμμετοχή του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα της οικονομίας, διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης των διαθέσιμων πόρων.
<b>Ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και επενδύσεις</b>	Ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και τις αγορές προϊόντων (συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας), επίτευξη βέλτιστων ευρωπαϊκών πρακτικών. Πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, πολιτικές για τη στήριξη των επενδύσεων.
<b>Ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση</b>	Πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης. Διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ενίσχυση της διαφάνειας/λογοδοσίας, ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση (e-government), μια επικοινωνιακή στρατηγική). Τα βασικά παραδοτέα θα είναι ο ενισχυμένος



	<p>συντονισμός των πολιτικών, καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη, προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση/ κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις, μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου, ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων, ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς, μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας/τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών, εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων/επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας, εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προσλήψεων, βελτίωση της κινητικότητας στον Δημόσιο Τομέα/καλύτερη αξιοποίηση των πόρων.</p> <p>Ευθυγράμμιση μη μισθολογικών παροχών.</p> <p>Μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου.</p> <p>Ανώτατα όρια για τις μισθολογικές δαπάνες και τα επίπεδα απασχόλησης.</p> <p>Η υφιστάμενη Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ) θα ενισχυθεί ώστε να εξασφαλιστεί ο αποτελεσματικός προγραμματισμός και συντονισμός του κυβερνητικού έργου, των νομοθετικών πρωτοβουλιών, της παρακολούθησης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και των λειτουργιών αρμπιτράζ σε όλες τις πολιτικές.</p>
<b>Δικαιοσύνη</b>	Πρόγραμμα βελτίωσης της πρόσβασης των πολιτών στη δικαιοσύνη.
<b>Καταπολέμηση της διαφθοράς</b>	Επικαιροποίηση και θέση σε εφαρμογή αναθεωρημένου στρατηγικού σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.
<b>Παρακολούθηση Μεταρρυθμίσεων &amp; Τεχνική Βοήθεια</b>	Συνέχιση της συνδρομής TB σε πολλούς τομείς μεταρρυθμίσεων.

## Παράρτημα

### ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ Ν. 4048/2012 ΚΑΙ 4109/2013

Α.	Ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας.
Β.	Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους.
Γ.	Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία συντονισμού των δράσεων καλής νομοθέτησης, στις οποίες περιλαμβάνονται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών αυτής κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους.
Δ.	Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων είναι η έκθεση, στην οποία αποτυπώνονται οι συνέπειες της ρύθμισης ως προς τη σχέση κόστους – οφέλους και τις πιθανές διακινδυνεύσεις, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και την καθημερινότητα του πολίτη.
Ε.	Διοικητικά βάρη είναι το κόστος που προκύπτει για τις επιχειρήσεις, τον τομέα του εθελοντισμού, τη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες κατά τη συμμόρφωσή τους με τη νομική υποχρέωση να τηρούν στοιχεία και να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη δράση τους ή την παραγωγή τους είτε στις δημόσιες αρχές είτε σε τρίτους, εφόσον οι πληροφορίες αυτές δεν θα συλλέγονταν εάν δεν υπήρχε η σχετική νομική υποχρέωση.
Στ.	Αναμόρφωση Δικαίου είναι η εκ νέου ρύθμιση ενός πεδίου σχέσεων και θεμάτων το οποίο έχει αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής ή και κανονιστικής παρέμβασης.
Ζ.	«Κέντρο Διακυβέρνησης» (ΟΟΣΑ): «ένα μικρό σύνολο από θεσμοθετημένα όργανα στον πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία μεταξύ τους έχουν την εξουσιοδότηση, ευθύνη και ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος στην πράξη. Η λειτουργία – κλειδί του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι το να λειτουργεί ως κεντρικός, καθοδηγητικός μοχλός, προκειμένου να διευκολύνει τον συντονισμό, τη σύμπραξη και τη συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με στόχο τη διασφάλιση ενός δυνατού, συνεκτικού και συλλογικού στρατηγικού οράματος για το πού χρειάζεται να πάει η Χώρα, και πώς θα πάει εκεί». Επίσης, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, «το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι σε θέση να προωθεί μακροχρόνιους και σημαντικούς στόχους της Κυβέρνησης για την οικονομία και την κοινωνία. Το στρατηγικό όραμα θα πρέπει να το διοχετεύσει και να το αναπτύξει σε όλη την κυβέρνηση και στους μηχανισμούς της (δημόσιες υπηρεσίες)».



## Developments in Greece's Better Regulation agenda

Table 1.1. Milestones in the development of Better Regulation policies in Greece

1986	Granted more independence to the local level.
1990	Introduced liberalisation and competition policy.
1991	Strengthened independence and transparency in the civil service.
1994	Requirement of competitive public sector recruitment. Decentralisation of government competencies. Harmonisation of Greek policy making with EU processes.
1996	Management independence enhanced by a change in the legal framework of public enterprises. Development of Citizens Charters for public services.
1998	Decentralisation of 139 competencies from central Government to 13 regions. Creation of the Greek Ombudsman to receive complaints about public services and make the necessary investigations.
2002	Draft law on regulatory reform prepared by a committee chaired by the Vice President of the Council of State, (not enacted).
2003	General Plan for Civil Protection, "Xenokrates".
2004	Draft law on the quality of regulations, not enacted.
2005	Second draft law on regulatory reform, discussed twice and accepted by a governmental committee, but not enacted.
2006	Prime Minister's <i>Circular on Better Regulation</i> , introducing the requirement of a regulatory impact assessment for all new laws.
2007	Adoption of the objective to reduce administrative burdens by 25% by 2013. Establishment of the Better Regulation Committee to implement the provisions of the 2006 Circular and evaluate impact assessments.
2009	All regulatory bills are uploaded to the web-site <i>www.opengov.gr</i> for consultation Establishment of a Regulatory Committee to implement the provisions of the 2006 Circular and evaluate impact assessments.
2010	Transposition of the EU Services Directive into national law ( <i>Law 3848/2010</i> ). Simplification of administrative procedures to start up a business (operational measures are still needed for <i>Law 3853/2010</i> to be fully functional). Modification of the Parliament's statute requiring each draft law to have a RIA and a consultation report. Bill on codification and e-rulemaking approved by the Council of Ministers, submitted to public consultation, but not yet enacted. Mandatory online publication of all government, local government and public administration bodies decisions, including commitment of funds and financial decisions (" <i>Diavegia</i> ", <i>Law 3861/2010</i> ).
2011	Public Consultation on draft Law " <i>For the Improvement of Regulatory Governance</i> ".
2012	Law on Better Regulation, " <i>Regulatory Governance: Principles, Procedures and Tools of Better Law Making</i> " was approved by the Parliament on 21 February 2012.

Source: OECD (2011), *OECD Public Governance Reviews. Greece: Review of the Central Administration*, Paris.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Αποτελεί κοινό τόπο ότι το κυρίαρχο οργανωτικό πρόταγμα στην εποχή μας επιτάσσει την ανακατανομή της διοικητικής ύλης και των ασκούμενων αρμοδιοτήτων στους διάφορους τομείς δημόσιας πολιτικής, τόσο μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό), όσο και μεταξύ των κλασικών διοικητικών μηχανισμών του Κράτους και των εταίρων από την κοινωνία των πολιτών και την αγορά. Η μετατόπιση του «διοικητικού εκκρεμούς» προς την κατεύθυνση της υπέρβασης του κρατικού συγκεντρωτισμού ανιχνεύεται ευχερώς στις επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001, ιδίως όσον αφορά στις συνταγματικές ρυθμίσεις για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρα 101 και 102 Σ) και τις Ανεξάρτητες Αρχές (άρθρα 9Α, 15 παρ. 2, 19 παρ. 2, 101Α, 103 παρ. 7 και 9 Σ). Η διαδικασία αυτή, που προσφυώς αποδίδεται ως μετάβαση από την κυβέρνηση (government) στη διακυβέρνηση (governance), αποτελεί ίσως την πλέον αιχμηρή πρόκληση σε σχέση και με την επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση, μείζον διακύβευμα της οποίας προοιωνίζεται να αποτελέσει η επαναοριοθέτηση του ρόλου του Κράτους, ο οποίος οφείλει να είναι κατευθυντήριο, ρυθμιστικός και εποπτικός.

Ωστόσο, και χωρίς καμία πρόθεση υποβάθμισης της αναγκαιότητας διαμόρφωσης σε επίπεδο Καταστατικού Χάρτη εκείνων των κρίσιμων για την αποκέντρωση της κρατικής εξουσίας θεσμικών προϋποθέσεων, η αντίληψη πώς μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης και μόνον είναι εφικτή η θεραπεία των παθογενειών και στρεβλώσεων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι έωλη και συνάμα επισφαλής, καθόσον αυτόχρονα ανάγει ένα ζήτημα πολιτικής βούλησης, όπως είναι πρωτίστως η διοικητική μεταρρύθμιση, σε αμιγώς νομικό ζήτημα. Η παραδοχή αυτή επιρρωνύεται και από το γεγονός ότι, στο περιβάλλον της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που έχει ταυτιστεί με φέρουσες θετικό πρόσημο έννοιες, όπως η διαφάνεια, η διαβούλευση και η συναίνεση, τα εργαλεία ήπιου δικαίου (soft law) κερδίζουν διαρκώς έδαφος έναντι των υποχρεωτικών κανόνων δικαίου (hard law). Ως εκ τούτου, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση πρωτίστως προϋποθέτει την εμπράκτως εκπεφρασμένη πρόθεση της πολιτικής τάξης να καταβάλει το απαιτούμενο πολιτικό κόστος.

Στα επιμέρους κεφάλαια της μελέτης εντοπίζονται διάσπαρτα τα συμπεράσματα των συγγραφέων όσον αφορά στη συμβολή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα και καταγράφονται οι προτάσεις τους για την περαιτέρω ενίσχυση και αξιοποίηση των εκφάνσεών της στην τοπική αυτοδιοίκηση, τις Ανεξάρτητες Αρχές και τα ελεγκτικά σώματα, την οικονομία, τη ρυθμιστική διακυβέρνηση. Οι κύριες κατευθύνσεις που συνάγονται από τα επιμέρους κεφάλαια της μελέτης συνοψίζονται στα κάτωθι:

Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν επιδέχεται μονοσήμαντες απαντήσεις, που περιορίζονται απλώς και μόνο στη θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου, αλλά προεχόντως προϋποθέτει την καλλιέργεια διοικητικής κουλτούρας. Επομένως, κάθε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα που δεν τίθεται με όρους επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο, εκ προοιμίου καθίσταται αλυσιτελής. Η διαρκής επιμόρφωση και στοχευμένη κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ανεξάρτητων Αρχών και των ελεγκτικών σωμάτων αποτελεί πάγια ανάγκη στο

περιβάλλον της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και διασφαλίζει τη μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών. Εξίσου σημαντική, όμως, κρίνεται και η μέγιστη δυνατή αξιοποίηση των ΤΠΕ και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η ιστορική διαδρομή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης καταδεικνύει την πλούσια αυτοδιοικητική παράδοση της χώρας, σε συνάρτηση και με τις εξελίξεις στο ευρωπαϊκό και διεθνές γίγνεσθαι. Η τοπική αυτοδιοίκηση, επομένως, γίνεται αντιληπτή ως ένα διοικητικό μέγεθος εν εξελίξει. Το περιβάλλον που διαμορφώνεται μέσα από τη δυναμική αυτή διαδικασία, περιλαμβάνει ευκαιρίες και κινδύνους, εξακολουθεί ωστόσο να χαρακτηρίζεται από έντονες περιφερειακές ανισότητες. Παρά τις θεσμικές παρεμβάσεις και τη συγχρηματοδότηση αναπτυξιακών δράσεων από την ΕΕ, το αποτέλεσμα παραμένει ισχνό και κατώτερο των σύγχρονων απαιτήσεων. Η ανάγκη της μέγιστης δυνατής αξιοποίησης των νέων χρηματοδοτικών εργαλείων και άντλησης πόρων από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία καθιστά αναγκαία τη δημιουργία συνεργειών στα στάδια του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ» ενισχύει τους μηχανισμούς συμμετοχικής δημοκρατίας και διαβούλευσης, εμπλουτίζει τους θεσμούς διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, προνοεί για την ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών. Επομένως, η κριτική προσέγγιση απέναντι στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης επικεντρώνεται κυρίως σε θέματα πρακτικής εφαρμογής, παρά θεσμικού πλαισίου, με εξαίρεση βεβαίως όσον αφορά στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, τη φορολογική αποκέντρωση, τη μητροπολιτική διοίκηση και τα εδαφικά σύμφωνα.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και εντεύθεν η ελληνική πολιτεία προέβη στη δια νόμου ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών, με ενίοτε παρεμφερές πεδίο δράσης και αλληλοσυγκρουόμενες αρμοδιότητες, με χαρακτηριστικότερο όλων το παράδειγμα πληθωρισμού Ανεξάρτητων Αρχών στον τομέα των μεταφορών. Ως εκ τούτου, καθίσταται αδήριτη η ανάγκη για ομογενοποίηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία εκλογής και τη θητεία των μελών τους, όπως επίσης και για συγχώνευση όσων Ανεξάρτητων Αρχών αλληλοεπικαλύπτονται. Καθώς οι Ανεξάρτητες Αρχές βρίσκονται στη φάση της θεσμικής ωρίμανσής τους, καθίσταται ακόμη περισσότερο επιτακτική η ανάγκη για την οργάνωση και ενίσχυση της συνεργασίας τους με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς (Κοινοβούλιο, τοπική αυτοδιοίκηση), τη δημόσια διοίκηση και την κοινωνία των πολιτών και, παράλληλα, για τον επαναπροσδιορισμό της στάσης των πολιτειακών οργάνων και των πολιτικών κομμάτων απέναντί τους.

Η πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης προϋποθέτει ολιστική προσέγγιση και χάραξη συνεκτικής εθνικής στρατηγικής, με έμφαση σε ζητήματα επιχειρησιακής λειτουργίας, συντονισμού και συνεργασίας των ελεγκτικών μηχανισμών μεταξύ τους, αλλά και με τη δικαστική εξουσία, τη δημόσια διοίκηση και την κοινωνία, καθώς και δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης της κοινής γνώμης ως προς τις αρνητικές επιπτώσεις των εν λόγω φαινομένων στην κοινωνία και την οικονομία.

Σε επίπεδο ρυθμιστικής διακυβέρνησης, η ευρύτερη δυνατή συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών στη διαδικασία διαβούλευσης, παραγωγής, εφαρμογής και αξιολόγησης των νομοθετικών ρυθμίσεων αποτελεί την απάντηση στα φαινόμενα της πολυνομίας και της κακονομίας, καθώς έτσι δημιουργείται «αίσθηση ιδιοκτησίας» και βελτιώνεται η κανονιστική ποιότητα των ρυθμίσεων. Ενώ, τέλος, η δημιουργία ενός Κέντρου Διακυβέρνησης που θα διαθέτει «πανοπτική» εικόνα του κυβερνητικού έργου, θα συντονίζει τους φορείς που εμπλέκονται στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών και θα διασφαλίζει τη θεσμική μνήμη και συνέχεια, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την τελεσφόρηση οποιουδήποτε μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.